

# Det sociala arbetets viktigaste resurs?

## Om omfattningen av personal inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

ÅKE BERGMARK & TOMMY LUNDSTRÖM

*Hur ser personaltillgången ut inom socialtjänstens olika delar? Vad har hänt under de senaste åren? Hur kan de mycket stora skillnaderna i personalbemanning mellan olika kommuner förklaras? I den här artikeln diskuteras sådana frågor med hjälp av data från en undersökning av förhållandena i 100 svenska kommuner*

### Inledning

I dagsläget är kunskaperna om personaltillgången inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg mycket begränsade. Samma sak gäller för hur skillnader i personalbesättning mellan olika kommuner kan förklaras liksom hur tillgången på personal påverkar arbetets resultat. I föreliggande artikel avser vi, med utgångspunkt från data hämtade från 100 kommuner i det så

Åker Bergmark är professor i socialt arbete vid Mitthögskolan i Östersund

Tommy Lundström är professor i socialt arbete vid Stockholms universitet.

kallade IFO-projektet<sup>1</sup>, svara på frågor om hur många som arbetar med socialbidrag, missbrukarvård samt barn- och ungdomsvård. Vår avsikt är vidare att belysa vilken betydelse faktorer som socioekonomiska förutsättningar, organisatorisk inramning och den mängd insatser som »produceras«

---

1 IFO-projektet syftar till att ta fram generaliserbara data om resurser, organisationsformer och insatser inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Arbetet bedrivs vid institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet och är finansierat av FAS, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

har för den personaltäthet vi återfinner i olika kommuner. Vi söker också belysa personalomsättning och kortsiktiga trender när det gäller förändringar inom de olika verksamheterna.

I Kommittén Velfärdsboksluts slutbetänkande konstateras att en av de mest allvarliga kunskapsluckor som föreligger när resurstillgången inom olika välfärdstjänsteområden skall beskrivas, är svårigheterna att få fram tillförlitliga uppgifter om antalet anställda inom olika verksamheter (SOU 2001:79). Visserligen finns vissa statistikuppgifter hos organisationer som Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, men jämfört med annan rapportering – t. ex. avseende kostnader – är osäkerheten genomgående större på personalsidan. Förändrade organisationsformer i kommunerna är en förklaring, förskjutningar av kommunernas och landstingens ansvarsområden en annan. Generellt sett är det lättare att få en sammanhållen och kongruent bild av situationen inom barnomsorg och skola än inom sjukvård, äldreomsorg, handikappomsorg eller individ- och familjeomsorg (a.a).

För socialt arbete saknas med andra ord en enhetlig nationell statistik som redovisar antalet anställda inom olika verksamhetsområden. Inte heller inom forskningen i socialt arbete återfinner vi några mer genomarbetade försök att fånga personalresursernas omfattning eller identifiera vilka bestämningsfaktorer som avgör hur de fördelas. På socialbidragsområdet har emellanåt hävdats att tillräckliga personalresurser är en förutsättning för en effektiv verksamhet och att höga kostnader delvis är en effekt av för få anställda handläggare

(Oxenstierna, 1986; Edholm, 1994). Byberg (2002) redovisar dock i en fallstudie resultat som antyder att sambandet skulle vara det motsatta, d.v.s. att kommuner med höga socialbidragskostnader har relativt sett fler anställda än kommuner med låga kostnader.

## Personalresursernas variationer

Hur mycket personal som kommunerna avsätter för individ- och familjeomsorgens olika delar är en funktion av en rad samverkande och mer eller mindre tydligt identifierbara faktorer. För det första kan vi anta att efterfrågan/behov spelar en viss roll. Tidigare studier visar att hjälpbehoven i kommunerna samvarierar med socioekonomiska och demografiska förhållanden (Bergmark & Sandgren, 1998; Lundström, 1999) och att vi därför generellt skulle kunna vänta oss mer personal inom individ- och familjeomsorgen t. ex. i kommuner som har höga andelar ensamboende män och ensamstående kvinnor med barn, höga andelar utrikes födda, låg skattekraft och hög arbetslöshet. Här handlar det om en anpassning till mängden »sociala problem« i kommunerna, mer än om uttryck för hur prioriterade olika områden är.

För det andra finns det goda skäl att föreställa sig att arbetets organisering också har betydelse. På ett teoretiskt plan är sambandens struktur i detta fall allt annat än självklara. Å ena sidan kan man föreställa sig att specialisering av arbetet – i särskilda enheter (ekonomigrupper, vuxengrupper e. dyl.) eller genom uppdelning av mer specifika arbetsuppgifter (mottag-

ning, utredning o.s.v.) – leder till effektivitetsvinster som minskar personalbehovet. Å andra sidan kan en högt driven specialisering innebära att vissa stordriftsfördelar går förlorade och att personalen ökar i takt med mängden särskilda enheter som inrättas.

För det tredje är det givetvis möjligt att personalbesättningen faktiskt är ett uttryck för hur högt olika verksamheter prioriteras. I den mån viljan att satsa på ett visst område kommer till uttryck genom det antal personer som anställs inom det, kan vi anta att det handlar om två olika typer av resursförstärkningar. I det första fallet handlar det om att minska belastningen på varje anställd och därigenom möjliggöra ett arbete av högre kvalitet, samtidigt som man kan göra insatserna mer tillgängliga för de tänkta brukarna/klienterna. I det andra fallet handlar det om att bredda insatsarsenalen, d.v.s. att erbjuda insatser av ett slag som endast kan tillhandahållas genom inrättandet av särskilda funktioner eller särskilda arbetsgrupper. Det kan handla om sådant som att arbeta mer mot vissa definierade grupper eller att verka mer utåtriktat.

Slutligen kan det antas att det finns ett mer direkt samband mellan mängden personal i individ- och familjeomsorgen och den mängd insatser som utförs. Detta samband kan hypotetiskt antas uppstå både som en direkt förlängning av den socioekonomiskt betingade belastning som berörs ovan och som en självständig konsekvens av personalbesättningen i sig. Vi kan då vänta oss att en hög belastning inom missbrukarvård respektive barn- och ungdomsvård i form av många utredningar och placeringar motsvaras av större personalgrupper. Det-

samma gäller givetvis då också för vad en hög andel bidragshushåll betyder för handläggningen av socialbidrag.

## Personalresurser som uttryck för prioriteringar.

Mycket av det arbete som bedrivs inom individ- och familjeomsorgen berör omständigheter av mer eller mindre livsavgörande betydelse. Därför ifrågasätts existensen av dess olika verksamhetsområden sällan i grunden. Missbrukarvård, barn- och ungdomsvård samt socialbidrag är idag tämligen givna inslag i det svenska välfärdsutbudet. Det faktum att de utgör ett kommunalt ansvar innebär dock att vi kan förvänta oss variationer i hur mycket som satsas på olika områden och att lokalt inflytande från såväl politiker som tjänstemän har betydelse för servicenivå och utbudsprofil (Stjernquist & Magnusson, 1988). Personalgruppernas storlek utgör tillsammans med vilka ekonomiska medel som ställs till förfogande, viktiga mått på hur olika verksamheter eller tänkta brukargrupper prioriteras.

Frågan om hur olika behov och intressen skall tillgodoses och på vilka grunder fördelningen av gemensamma nyttigheter skall vila brukar i moralfilosofin sammanfattas som det distributiva problemet (Frankena, 1976). Tildelningen inom ett område som socialt arbete bygger i högre grad än mer generella fördelningsövertåganden på att identifiera och värdera *behov* av olika slag. Tanken här är samhället har ett yttersta ansvar för att vissa behov blir tillgodosedda, det vill säga att inga grupper tillåts hamna under en acceptabel lägstanivå. Socialtjänstlagen kan, genom

vad som uttrycks i såväl portal- som biståndsparagrafen, sägas framhäva den så kallade behovsprincipen i det att den vilar på tankar om »jämlighet i levnadsvillkor« och att den enskilde skall tillförsäkras »en skäligen levnadsnivå«.

För socialt arbete, som är inriktat på underprivilegerade grupper, innebär en tillämpning av behovsprincipen att mer omfattande behov utgör legitima grunder för högre prioritet. På politisk nivå materialiseras uppfattningar om behov i beslut om vilka insatser som skall ges (Doyal & Gough, 1991). Personalens storlek dimensioneras sedan efter detta. Personaldimensionering kan också påverkas av personalen. Tjänstemännen kan genom sin professionella legitimitet utöva påverkan på de folkvalda och även utnyttja det spelrum som existerar i en svårkontrollerad och svårstyrd organisation som individ- och familjeomsorgen (Lundström & Sunesson, 2000).

En annan distributiv princip, som i vissa avseenden står i ett motsatsförhållande till behovsprincipen, är den så kallade meriteringsprincipen – med innebörden att fördelningen av allmänna resurser, åtminstone delvis, bör utnyttjas för att belöna olika beteenden eller prestationer (Walzer, 1983). Som positiv belöningsprincip kan den utnyttjas i argumentationen för satsningar på grupper som genom insatser eller umbäranden anses ha gjort sig särskilt förtjänta av samhällets stöd. Ofta anförs detta för förhållandevis breda grupperingar, där enskilda medlemmar långt ifrån alltid svarar upp mot den karaktäristik som ges när det gäller genomförda insatser (Daniels, 1988). Det mest uppenbara exemplet är argumentationen för satsningar på äldrevår-

den, där en vanlig utgångspunkt är att de äldre genom att ha »byggt upp det svenska samhället« gjort sig förtjänta av en särskilt god omvårdnad.

En mer instrumentell princip för fördelning av resurser utgår ifrån i vilken utsträckning de tänkta mottagarna kan tillgodogöra sig de insatser som erbjuds (Hasenfeldt & Steinmetz, 1981). För socialt arbete innebär det hög prioritet för verksamheter som riktar sig till klienter med problem som generellt sett uppfattas som behandlingsbara och lägre prioritet för omvårdande eller uppehållande verksamheter där grundproblematiken betraktas som mer kronisk. Inte sällan brukar uppfattningar av detta slag åtföljas av överväganden kring långsiktiga samhälleliga konsekvenser av hur den sociala välfärden utformas. Det mest uppenbara exemplet på hänsynstaganden av detta slag finner vi i socialt arbete när barn- och ungdomsgruppernas intressen framhävs. Dessa grupper anses (på goda grunder) representera »framtiden« och ovilja att satsa på de unga idag, menar man, kan på sikt slå tillbaka i form av framtida problem. På motsatt sätt kan sektorer som haft svårigheter att visa positiva resultat och som vänder sig till grupper med en i många fall väletablerad problematik, som alkohol- eller drogmissbrukare, identifieras som mindre angelägna i tilldelningen av resurser. I en studie av prioriteringar inom socialtjänsten visar Bergmark (1995) att politiker som fäster stor vikt vid mottagarnas förmåga att tillgodogöra sig hjälp tenderar att ge individ- och familjeomsorgen i dess helhet låg prioritet i förhållande till andra kommunala sektorer.

## Personalresurser som uttryck för informationstillgång och institutionell tröghet

Vid sidan av den typen av rationella förklaringar som vi hittills diskuterat kan man också räkna med att variationer i personalbemanning har att göra med mängden tillgänglig information och hur denna utnyttjas i den kommunala beslutsprocessen. Det faktum att personalbemanning inom individ- och familjeomsorgen knappast alls har varit föremål för systematisk diskussion och att det inte finns tillgång till någon typ av standardiserade mått för bemanning (jmf diskussioner om antal lärare per elev eller förskolepersonal per barn) borde innebära att det finns stora variationer i personalstyrkans storlek även med hänsyn till befolkningens storlek och andra relevanta förhållanden i kommunerna. I undersökningar av äldreomsorgen har det visat sig att den kanske viktigaste enskilda förklaringen till dess täckningsgrad är hur stor den varit tidigare. Politikerna förefaller helt enkelt från år till år skriva fram föregående års budget utan tillräcklig hänsyn till hur de för äldreomsorgen relevanta förhållandena ändrats (Trydegård, 2000). Denna form av institutionell tröghet (Meyer & Rowan, 1991; Thelen, 1999) som sannolikt kan vara av stor betydelse också inom individ- och familjeomsorgen, är emellertid svår att fånga eftersom reliabla historiska mått på personalstyrka saknas.

Analyserna i föreliggande artikel bygger så gott som uteslutande på aggregerade data på kommunnivå. Det innebär att vi närmar oss frågan om hur personalresurserna fördelas inom individ- och familjeomsorgen

på ett mycket övergripande sätt. Vi kan visa på betydelsen av socioekonomiska och organisatoriska villkor, men saknar data för att närmare tränga in i vilka värdegrunder som aktualiseras. Vi menar dock att det finns anledning att vara medveten om – som våra analyser nedan visar – att personalbesättningen i det sociala arbetet inte bara är en återspeglning av efterfrågan eller av lokalsamhällets socioekonomiska förutsättningar. En stor del av det som kvarstår som oförklarat kan sannolikt hänföras till politik i bred (d.v.s. inte bara partipolitisk) mening, informationstillgång, institutionell tröghet och till de professionella gruppernas manöverutrymme.

### Metod

Artikeln bygger framförallt på data från en undersökning inom ramen för det s.k. IFO-projektet där ansvariga för individ- och familjeomsorgen i 100 kommuner intervjuats och där olika typer av skriftligt material insamlats. Kommunerna är valda slumpmässigt bland dem som har mellan 13.000 och 65.000 invånare och materialinsamlingen genomfördes under 2001 och 2002. De största och minsta kommunerna i riket ingår således inte. Det främsta motivet (vid sidan av de rent forskningsekonomiska) till att utesluta de förstnämnda är att vi sökt undvika dem som separerats i kommundelar eller annan geografisk uppdelning av socialtjänsten. Detta eftersom delar av våra analyser förutsätter användning av registerdata, som i de flesta fall inte finns uppdelade på mindre enheter än kommun. De minsta kommunerna, sådana som på basis av invånarantalet kan förväntas ha färre än

tio socialarbetare har heller inte inkluderats i studien. Genom att utesluta dessa erhålls ett urval som storleksmässigt är relativt homogent, vilket inneburit en fördel i datainsamlingen och analysarbetet då artefakter och tolkningsproblem som uppstår på grund av alltför stora variationer i organisationernas eller befolkningsunderlagens storlek kunnat hållas under kontroll. Urvalet har en bred spridning på de bakgrundsfaktorer och utfallsdata som vi arbetat med och inkluderar kommuntyper som förorter, industristäder, medelstora städer samt medelstora kommuner i landsbygd. Undersökningens resultat är med andra ord generaliserbara inom detta spektrum, medan eventuella specifika storstads- och glesbygdsmönster inte kan fångas in.

Samtliga kommuner har besökts av intervjuare, som träffat verksamhetsansvariga inom olika delar av individ- och familjeomsorg. I många fall har intervjuarna följt upp besöken med telefonsamtal för komplettering av främst olika sifferuppgifter. Intervjuarna (sammanlagt åtta personer med erfarenheter från arbete inom individ- och familjeomsorg) har arbetet med fyra frågeformulär, ett för vardera barn/ungdom, socialbidrag och missbruk samt ett övergripande. Formulären har åtföljts av en relativt detaljerad intervjuguide. Förutom fakta om personalstyrkans storlek och fördelning har också uppgifter om organisation, mål, inriktning, samarbetsformer och arbetsmetoder samlats in.

De registerdata vi utnyttjar i artikeln är i huvudsak av två slag. Dels olika typer av insatsmått som är direkt relaterade till socialtjänsten (andel barn/unga med olika typer av insatser, andel missbrukare i vård

och andel av befolkningen med socialbidrag i kommunerna), dels socioekonomiska bakgrundsvARIABLER som på olika sätt kan tänkas samvariera med personalstyrka och insatsmått (t. ex. andel invandrare, andel ensamstående kvinnor och skattekraft i kommunerna). Data har införskaffats från bland annat Socialstyrelsen, Brå och SCB.

## **Personal och personalomsättning – några grundläggande data**

En första fråga när man skall undersöka personalbemanningen är hur individ- och familjeomsorgen (IFO) skall avgränsas från annan kommunal verksamhet och från andra myndigheter. Våra data visar att IFO:s organisering blivit allt mer komplex och divergerad. Det är en utveckling som verkar ha tagit fart under 1990-talet, och som delvis möjliggjorts genom kommunalagens förändring 1992.<sup>2</sup> Ett gemensamt drag i utvecklingen är ett ökat organisatoriskt samarbete utanför individ- och familjeomsorgen. Inom barn- och ungdomsområdet märks det i ökad samverkan med skolan och i uppbyggnad av så kallade familjecentraler med samlokalisering av socialvård och hälsovård. På missbruksområdet finns i många kommuner ett utbyggt organisatoriskt samarbete med landstinget och i handläggningen av socialbidrag intensifieras på många håll samarbetet med olika typer av arbetsmarknadsenheter. Det är inte längre en självklarhet att tala om

---

2 Genom denna gavs kommunerna väsentligt större befogenheter att självständigt utforma sin interna organisation (Gustafsson, 1999).

en sammanhållen individ- och familjeomsorg och i de kommuner vi undersökt är det mycket ovanligt att socialsekreterare – som framförallt under 1970-talet – arbetar integrerat med barn/ungdom, missbruk och socialbidrag. I de flesta kommuner finns dock fortfarande socialkontor med en sammanhållen ledning för individ- och familjeomsorg.

När det gäller personalbemanningen har vi först identifierat en kärna av utrednings- och »traditionell« behandlingsverksamhet som nästan uteslutande utförs av personer som är anställda som socialsekreterare. I denna kärna finner vi exempelvis barn- och ungdomsgrupper, ekonomienheter på socialbidragsområdet samt missbruksenheter och så kallade vuxengrupper på missbruksområdet.<sup>3</sup> I de få kommuner där man arbetar integrerat eller delvis integrerat, det vill säga där exempelvis barn- och missbruksärenden handläggs av samma socialsekreterare har vi brett de intervjuade uppskatta hur stor del av arbetsinsatsen som faller inom de respektive områdena.

Utänför kärnan finns personal i övriga verksamheter, som tillhör socialtjänsten. Det kan på barnvårdsområdet gälla en enhet för familjebehandling eller en fältenhet. På missbruksområdet rör det sig ofta om personal vid ett särskilt boende eller

<sup>3</sup> I de så kallade vuxengrupperna arbetar man inte sällan också med psykiatriärenden. I de fallen har vi vid beräkningar av personalstyrkan exkluderat den del av personalen som sysslar med dessa klienter. På socialbidragsområdet kan också handläggningen inom s k SOFT-enheter räknas till kärnverksamheten, även om handläggningen här inte alltid utförs av socialsekreterare.

en öppenmottagning. I socialbidragsarbetet kan det handla om sådant som arbets-sökargrupper eller särskilt stöd för långvariga bidragstagare. I vissa fall har det varit nödvändigt att urskilja personal som tillhör socialtjänsten från annan personal i samma enhet, det kan gälla en familjecentral eller en verksamhet inom missbruksområdet där man samverkar med landstinget. Det har inte orsakat några större problem för respondenterna eftersom man kunnat avgöra tillhörigheten efter arbetsgivare. Slår man samman kärnverksamheter och övriga verksamheter blir summan den totala personalbemanningen inom respektive delområde inom individ- och familjeomsorgen.

**Tabell 1.**

*Antal socialarbetare per tusen invånare i genomsnitt (n=100)*

	Antal
Barn- och ungdom	0,58
Missbruk	0,30
Socialbidrag	0,33
IFO totalt	1,21

I Tabell 1 redovisas antalet socialarbetare per tusen invånare i kommunerna inom områdena barn/ungdom, missbruk och socialbidrag samt totalt. Det bör understrykas att de siffror som redovisas utgör kommunala genomsnitt. Den genomsnittliga kommunen bland de hundra kommuner som ingår i urvalet har alltså 1,21 socialarbetare per tusen invånare. Skillnaderna är emellertid stora. Den kommun som har lägst antal ligger på en halv socialarbetare per tusen invånare medan motsvarande siffra för den mest socialarbetartäta kom-

munen är drygt två per tusen. Man kan naturligtvis fråga sig hur representativa dessa siffror är och hur de skulle svara mot ett vägt medelvärde för riket. Genom vårt urval är inte de allra minsta och de allra största kommunerna medtagna. I data hittar vi ett samband mellan kommunstorlek och antal socialarbetare per tusen invånare. De femtio minsta kommunerna har i genomsnitt 1,1 socialarbetare per tusen medan de femtio största har 1,3. Här finns alltså skillnader som dels kan ha att göra med organisatoriska förhållanden och dels med att de större kommunerna är mer problembelastade och därför mer personalkrävande. En kvalificerad gissning är att ett vägt medelvärde inkluderat storstäderna skulle hamna närmare 1,3 än 1,1 eftersom de stora kommunerna med sina befolkningstal skulle få relativt större tyngd än de små kommuner som inte ingår i studien.

Ser man till de olika verksamhetsområdena finner man att barn och ungdom är personalmässigt nästan lika stort (0,58 per tusen invånare) som missbruk och socialbidrag tillsammans (0,63 per tusen invånare). Barn/ungdom och missbruk har också en något större tyngd i de större kommunerna. Mot bakgrund av att det i vårt material framkommer att de som arbetar med barn och ungdom numera ytterst sällan handlägger socialbidrag för »sina« familjer (Bergmark & Lundström, 1998) är det uppenbart att kommunerna lägger jämförelsevis stora resurser på barn- och ungdomsområdet. Vi saknar dock säkra data när det gäller hur kommunerna tidigare fördelat de personella resurserna inom individ- och familjeomsorgen.

## Förändringar i personalresurser

För att få en bild av personalomsättning och personalförändring har vi ställt frågor dels om hur många personer som nyanställts under det senaste året och dels om förändringar i personalstyrkans storlek under samma tidsperiod.<sup>4</sup> I Tabell 2 redovisas resultaten:

**Tabell 2.**

*Nyanställda samt förändringar i personalstyrkans storlek, procent av det totala antalet anställda under det senaste året (n=100)*

	<b>Nyanställningar %</b>	<b>Förändringar i personalstyrkan storlek %</b>
Barn och ungdom	18	+5
Missbruk	16	+1
Socialbidrag	16	-2

Som framgår av tabellen är andelen nyanställningar relativt stor. Inom barn och ungdom har i genomsnitt nära 20 procent av personalstyrkan nyanställts under det senaste året, medan siffrorna är något lägre på missbruks- och socialbidragsområdet. På barnavårdsområdet tycks andelen nyanställningar åtminstone delvis hänga samman med en expansion, eftersom personalgruppens storlek ökat med fem pro-

<sup>4</sup> Vid utformningen av formulären bedömdes det inte som meningsfullt att söka uppgifter för en längre tidsperiod än ett år bakåt från undersökningstillfället. Under arbetets gång har det visat sig att detta var en fullt rimlig målsättning, men också att det knappast med bibehållen reliabilitet varit möjligt att få uppgifter längre bakåt.



cent.<sup>5</sup> Inom missbruksområdet är personalstyrkan i stort sett konstant medan den minskat något på socialbidragsområdet. Nyanställningarna inom dessa områden tycks med andra ord i högre grad kunna förklaras av personalomsättning i betydelsen att tidigare anställda som slutat har fått ersättas av nya.

Ser man till individ och familjeomsorgen som helhet tycks personalstyrkan ha ökat något under det år som undersökningen avser. Även om förändringarna är långt ifrån dramatiska så är mönstret tydligt: barn och ungdom har fått ett resurstillskott i form av mer personal, medan socialbidrag minskat något och missbruk är i stort sett oförändrat. Detta kan delvis tolkas mot bakgrund av strukturella förändringar och politiska beslut på lokal och central nivå. När undersökningen genomfördes hade socialbidragstagandet i Sverige minskat kontinuerligt under en period av närmare fem år (Socialstyrelsen, 2003). Att personalstyrkan anpassats till detta förhållande är knappast särskilt förvånande. Den i stort sett oförändrade bemanningen på missbruksområdet står i någon mån i kontrast till den minskning av insatser inom missbruksvården som gjordes under 1990-talet (Oscarsson, 2000). Våra data antyder möjligen en viss stabilisering.

Uppgången i personal inom barn och ungdom svarar mot entydiga signaler om att trycket på barnavården ökat genom fler anmälningar från skola, hälsovård och allmänhet samt genom att domstolarna över-

---

5 Vid prövning med t-test framkommer att den genomsnittliga personalökningen på barnavårdsområdet är signifikant ( $p < 0,001$ ) i förhållande till de övriga områdena

lämnar fler ärenden med kriminella ungdomar till socialtjänsten. Detta visar sig bland annat i en uppgång i fosterhems- och institutionsplaceringar av tonåringar samt i ökat antal förebyggande åtgärder för alla åldersgrupper (Lundström, 2000; Lundström och Vinnerljung, 2001). Med tanke på (1) den personalökning som vi kan registrera, (2) att barn- och ungdomspersonalen numer specialiserar sig på kärnuppgifter och inte arbetar med socialbidrag (och därmed borde hinna med mer barn- och ungdomsvård per anställd) samt (3) ökningarna i kostnader för placeringar av ungdomar i dygnsvård, kan man helt klart konstatera att detta är ett område där utökade resurser ansetts vara påkallat.

## Personalresursernas bestämningsfaktorer

I syfte att analysera vilken självständig betydelse olika förhållanden har för hur mycket personal som finns inom olika verksamhetsområden i olika kommuner har vi utnyttjat multipel regressionsanalys. I tabellerna 3 till 5 redovisas resultaten separat för vart och ett av de områden vi studerat. Tre modeller per område, där vi stegvis utökat antalet oberoende variabler, har tagits fram. Denna stegvisa utökning av variabler i analysen möjliggör bland annat en analys av hur den förklarade variansen, det vill säga modellernas förklaringspotential, påverkas i de olika stegen. I den första modellen prövas inflytandet från demografiska och socioekonomiska variabler, här sammanfattade under rubriken »socioekonomiska villkor«. I den andra utökas uppsättningen oberoende variabler med organisatoriska

särdrag samt politiska majoritetsförhållanden (här: stabil borgerlig majoritet). I den tredje inkluderas slutligen också olika mått på verksamheternas omfattning, dvs. sådant som hur många utredningar och insatser som görs eller hur stort klientunderlaget är. Medan uppsättningen oberoende variabler i Modell 1 (socioekonomiska villkor) är lika för alla verksamhetsområden, har variablerna i Modell 2 och 3 anpassats efter varje områdes speciella särdrag.<sup>6</sup>

Den slutliga utformningen av modellerna är resultatet av ett arbete där en större mängd oberoende variabler prövats i olika omgångar och där målsättningen varit att ta fram statistiskt robusta modeller med så högt förklaringsvärde som möjligt.<sup>7</sup> Framförallt är det i uppsättningen av variabler som beskriver socioekonomiska villkor som vi laborerat med olika alternativ. Bland variabler som testats där men som av olika skäl utelämnats i de slutgiltiga modellerna finner vi sådant som befolkningsstorlek, kommuntyp, skattekraft och dödlighet i alkoholrelaterade sjukdomar. På organisationsnivån har vi sökt lyfta fram data som fångar upp väsentliga särdrag inom de olika områdena samtidigt som måtten i sig, vilka genomgående är hämtade från vår egen studie, håller en tillräckligt hög kvalitet.

---

6 De beroende variablerna – andelen socialarbetare i befolkningen inom de olika verksamheterna – har logaritmerats i analyserna. Härigenom uppnås en bättre modellanpassning eftersom variablerna i sin ursprungsform inte är helt normalfördelade.

7 Bland annat har modellerna genomgående testats för multikollinearitet, vilket t. ex. tvingat oss att välja bort vissa socioekonomiska variabler.

Uppsättningen variabler har därför blivit litet olikartad mellan verksamhetsområdena, men återspeglar på olika sätt förhållanden som handlar om grad av specialisering eller organisatorisk diversifiering.<sup>8</sup> Måtten på »Insats/ärendemängd« i de avslutande modellerna är dels hämtade från den aktuella studien och dels från den löpande nationella socialtjänststatistiken (i vissa fall har den senare bearbetats i syfte att ta fram adekvata relativa mått). Att endast en variabel utnyttjats på socialbidragsområdet hänger samman med att de mått som på olika sätt beskriver omfattning av socialbidragen (och indirekt socialbidragsarbetet) är så tydligt korrelerade med varandra.

Att tolka de två första modellerna i förhållande till varandra erbjuder inte några avgörande principiella problem. I Modell 1 visas inflytandet av de enskilda socioekonomiska variablerna med övriga socioekonomiska och demografiska omständigheter under kontroll. I Modell 2 tillkommer organisatoriska och politiska variabler vars enskilda genomslag prövas om allt annat (socioekonomiskt samt övrigt politiskt/organisatoriskt) är lika. Det innebär att uppmätta samband mellan organisation och personalbesättning inte kan hänföras till

---

8 Det kan här finnas skäl att säga något om operationaliseringen av vissa variabler. Uppsökande verksamhet på barnvårds- respektive missbruksområdet utgörs av svar på frågor om man driver särskild uppsökande verksamhet och till vilka den riktas. Integrerad verksamhet i missbrukarvården innebär att de enskilda socialarbetarna arbetar med fler verksamhetsområden än missbruk (socialbidrag eller barn/ungdom) eller att arbetet bedrivs i en arbetsgrupp som arbetar med flera verksamhetsområden.

olikheter i kommunernas struktur. Modell 3 är konstruerad efter ett antagande att de insatser som förmedlas är beroende av såväl socioekonomiska omständigheter som organisatorisk profil. Tolkningen här kompliceras dock å ena sidan av att de socioekonomiska variablerna och måtten på verksamheternas omfattning många gånger har ett starkt samband med varandra, och å andra sidan av att det intuitivt kan vara svårt att förstå vad övergången från Modell 2 till 3 betyder för de organisatoriska och politiska variablerna. Organisation och politik bör i Modell 3 förstås som vilken betydelse de har för personalresurserna oberoende av vilken mängd insatser man »producerar«. Av detta skäl bör inte Modell 3 oreserverat betraktas som den teoretiskt mest kompletta. Också förändringarna från Modell 2 till 3 ger oss värdefull och i analyserna användbar infor-

mation om vilka faktorer som påverkar variationerna i personalstyrkans storlek.

Som framgår av tabellerna ligger den förklarade variansen genomgående över 30 procent i Modell 3 och ett tiotal procentenheter lägre i Modell 2. Vi finner vidare att de socioekonomiska variablernas genomslag skiljer sig kraftigt åt mellan verksamhetsområdena, vilket kommer till uttryck i betydande skillnader i förklarad varians i Modell 1. För socialbidrags- och missbrukspersonalens storlek tycks demografisk profil eller grad av »problembelastning« spela en jämförelsevis stor roll, medan det för barn/ungdom endast bidrar mycket sparsamt till variationen. Det kan ha två förklaringar. För det första att det faktiskt finns ett starkare samband mellan socioekonomiska förhållanden och andelen socialarbetare på socialbidrags- och missbruksområdet jämfört med

**Tabell 3.**

*Multipel regressionsmodell för andel socialarbetare i befolkningen, barn ungdom.*

	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Beta	p	Beta	p	Beta	p
<b>Socioekonomiska villkor</b>						
Andel ej ersatta arbetslösa	0,15	0,147	0,09	0,371	0,02	0,838
Andel ensamstående kvinnor med barn	0,09	0,552	0,11	0,414	-0,05	0,738
Andel ensamstående män 18-39 år.	<b>0,27</b>	<b>0,041</b>	<b>0,31</b>	<b>0,016</b>	<b>0,28</b>	<b>0,020</b>
Andel utomnordiska invandrare	0,09	0,470	0,05	0,657	0,10	0,404
Anmälda våldsbrott per invånare	-0,13	0,400	-0,23	0,101	<b>-0,32</b>	<b>0,026</b>
<b>Organisation/politik</b>						
Uppsökande verksamhet			<b>0,24</b>	<b>0,012</b>	<b>0,24</b>	<b>0,008</b>
Särskild utredningsenhet			<b>0,35</b>	<b>0,000</b>	<b>0,31</b>	<b>0,001</b>
Borgerlig majoritet 1995 och 1998			<b>-0,19</b>	<b>0,062</b>	-0,12	0,214
<b>Insats/örendemängd</b>						
Andel omhändertagna barn $\bar{m}$ 1999-2001					<b>0,25</b>	<b>0,030</b>
Andel barn med kontaktman/person $\bar{m}$ 1999-2001					<b>0,19</b>	<b>0,074</b>
Andel anmälningar i befolkningen 0-20 år					0,01	0,894
Andel utredningar i befolkningen 0-20 år					0,08	0,460
Förklarad varians		0,08		0,24		0,33

**Fetstil**  $p < 0,050$ , *kursiv*  $p < 0,100$

**Tabell 4.***Multipel regressionsmodell för andel socialarbetare i befolkningen, socialbidrag*

	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Beta	p	Beta	p	Beta	p
<b>Socioekonomiska villkor</b>						
Andel ej ersatta arbetslösa	<b>0,32</b>	<b>0,001</b>	<b>0,24</b>	<b>0,014</b>	0,12	0,292
Andel ensamstående kvinnor med barn	-0,04	0,774	-0,11	0,423	-0,13	0,305
Andel ensamstående män 18-39 år	0,15	0,201	0,13	0,271	0,13	0,281
Andel utomnordiska invandrare	0,03	0,772	-0,07	0,559	-0,09	0,470
Anmälda våldsbrott per invånare	<i>0,25</i>	<i>0,071</i>	<b>0,27</b>	<b>0,045</b>	<i>0,25</i>	<i>0,063</i>
<b>Organisation/politik</b>						
Softenhet			<b>0,18</b>	<b>0,042</b>	<i>0,18</i>	<i>0,052</i>
Mottagningsgrupp			<b>0,21</b>	<b>0,029</b>	<b>0,22</b>	<b>0,019</b>
Utvecklingsgaranti			0,09	0,322	0,12	0,212
Borgerlig majoritet 1995 och 1998			-0,06	0,500	-0,02	0,819
<b>Insats/örendemöngd</b>						
Andel bidragshushåll i befolkningen					<i>0,20</i>	<i>0,099</i>
Förklarad varians		0,24		0,30		0,32

**Fetstil**  $p < 0,050$ , *kursiv*  $p < 0,100$ **Tabell 5.***Multipel regressionsmodell för andel socialarbetare i befolkningen, missbruk*

	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Beta	p	Beta	p	Beta	p
<b>Socioekonomiska villkor</b>						
Andel ej ersatta arbetslösa	<i>0,16</i>	<i>0,091</i>	<i>0,16</i>	<i>0,098</i>	<i>0,14</i>	<i>0,099</i>
Andel ensamstående kvinnor med barn	0,12	0,380	0,09	0,497	0,11	0,392
Andel ensamstående män 18-39 år	<b>0,39</b>	<b>0,001</b>	<b>0,36</b>	<b>0,004</b>	0,19	0,134
Andel utomnordiska invandrare	0,07	0,535	0,03	0,809	0,07	0,514
Anmälda våldsbrott per invånare	-0,05	0,744	-0,04	0,772	-0,07	0,583
<b>Organisation/politik</b>						
Uppsökande verksamhet			<i>0,16</i>	<i>0,086</i>	0,13	0,168
Integrerad verksamhet			<i>-0,16</i>	<i>0,070</i>	-0,10	0,230
Borgerlig majoritet 1995 och 1998			0,07	0,447	0,07	0,448
<b>Insats/örendemöngd</b>						
Andel i särskilt boende <u>m</u> 1999-2001					<i>0,18</i>	<i>0,054</i>
Andel LVM-vårdade <u>m</u> 99-01					<b>0,20</b>	<b>0,030</b>
Andel öppenvårdade i bef <u>m</u> 1999-2001					0,12	0,156
Utredningar i befolkningen 18-64					<i>0,17</i>	<i>0,054</i>
Förklarad varians		0,24		0,27		0,36

**Fetstil**  $p < 0,050$ , *kursiv*  $p < 0,100$

barn/ungdom. För det andra att de variabler som finns tillgängliga mer effektivt fångar in förhållanden som har relevans för socialbidragstagande och missbruk och därmed för andelen personal på respektive område. Förhållanden på aggregerad nivå som förklarar skillnader i förekomst av barnavårdsproblem skulle helt enkelt vara svårare att fånga i den tillgängliga offentliga statistiken. Å andra sidan förefaller organisatoriska och politiska förhållanden ha ett större förklaringsvärde på barnavårdsområdet.

Sammantaget har analyserna i Modell 2 och 3 ett relativt bra förklaringsvärde, men en stor del av variationen i personalstyrka återstår att förklara även efter en relativt omfattande analys som denna. Vi skall i slutdiskussionen återkomma till faktorer som kan bidra till att ytterligare förklara skillnader i personalstyrka, men innan dessa skall de tre olika verksamhetsområdena diskuteras vart och ett för sig.

Den enda socioekonomiska variabel som faller ut som signifikant på barn- och ungdomsområdet är andel ensamma män i åldersgruppen 18 till 39 år. Organisations-specifika förhållanden och politisk majoritet förefaller däremot betyda väsentligt mer. I Modell 2 framkommer att kommuner som inrättat särskilda utrednings- eller bestäl-larenheter (avskilda från behandlingsenheterna) har fler socialarbetare än andra. Faktum är att detta är den enskilda variabel som har störst betydelse i analyserna. Man kan tolka detta på åtminstone två olika sätt. Det kan ses som resultatet av en medveten prioritering av barn/ungdomsområdet. De aktuella kommunerna har satsat resurser på detta område, kanske på grund av det ökade tryck mot barnavården som rapporterats om

de senaste åren (Lundström, 2000; Lundström & Vinnerljung, 2001) och det har tagit sig uttryck i en mer utbyggd och specialiserad organisation. För det andra kan det vara ett uttryck för att vissa stordriftsfördelar går förlorade vid en högt driven specialisering. Specialisering har då inte primärt syftat till resursförstärkning, men skapat icke-önskvärda eller i vart fall oförutsedda kostnader i form av fler anställda. Samma typ av tolkningar är möjliga i förhållande till uppsökande verksamhet, som också tenderar att uppträda tillsammans med högre personaltäthet. Kommunernas politiska färg tycks också ha en viss betydelse, på så sätt att borgerligt styrda kommuner tenderar att i mindre utsträckning än andra satsa på mycket personal inom barn- och ungdomsvården. Det skall dock understrykas att detta samband är svagt och att det försvinner i Modell 3.

Det är knappast förvånande att insatsvariablerna i Modell 3 samvarierar med personalstyrkans storlek. Snarast är det märkligt att sambanden är så svaga. Visserligen kan vi notera samband med andel barn/unga med kontaktperson och kontaktfamilj och (om än svagt) med andel omhändertagna barn i befolkningen, men frånvaron av samband med andel anmälningar och utredningar är både oväntad och anmärkningsvärd.

I arbetet med socialbidrag framträder andel ej ersatta arbetslösa i befolkningen som den viktigaste socioekonomiska faktorn, medan ett svagare (och intuitivt mer svårbegripligt) samband också kan noteras också för antalet anmälda våldsbrott. Den förra variabeln är en omständighet av omvittnat stor betydelse för bidragstagandets variationer på kommunal nivå (Bergmark & Sandgren, 1998; Byberg, 2002) och höga andelar här kan

provisoriskt betraktas som uttryck för en hög efterfrågan. På den organisatoriska nivån sammanfaller förekomst av Softenhet och mottagningsgrupp med högre antal anställda. Då Softhandläggning kan betraktas som ett sätt att renodla den administrativa funktionen i framförallt okomplicerade ärenden utgör den både ett uttryck för specialisering och – eftersom den i hög grad upprätthålls av ej socionomutbildad personal – ett inslag av deprofessionalisering av arbetet. Inrättande av mottagningsgrupp är en mer regelrätt specialisering av vad som allmänt uppfattas som en central funktion i arbetet, dvs. hur nya ärenden anhängiggörs inom förvaltningen. Av de bägge organisatoriska variablerna är det framförallt denna som överlever också i Modell 3. Noterbart är att politisk majoritet inte etablerar något signifikant samband med personaltäthet här, vilket man mot bakgrund av att politiker i det borgerliga lägret tidigare visat sig tilldela socialbidragsområdet låg prioritet kan finna överraskande (Bergmark, 1995).

På missbruksområdet är andel ensamstående män i åldrarna 18 till 39 år den variabel som tydligast faller ut, medan ett visst samband kan noteras för andelen arbetslösa utan ersättning.<sup>9</sup> Också tycks det sätt på vilket verksamheten organiseras spela en viss roll för personaldimensioneringen. I detta fall har vi ställt de kommuner där arbetet är integrerat mot övriga mer specialiserade kommuner (det har inte varit möjligt att använda exakt samma mått på spe-

cialisering för de olika områdena eftersom organisationsformerna skiljer sig mycket åt). Liksom för övriga områden visar det sig med andra ord att ökad specialisering samvarierar med en större personalstyrka (här uttryckt som ett svagt negativt samband mellan integrerad verksamhet och den beroende variabeln). Dessutom finns, liksom på barnvårdsområdet, en tendens till samband mellan förekomst av uppsökande verksamhet och hög personaltäthet (på missbruksområdet är sambandet emellertid svagare). I Modell 3 försvinner sambanden med tidigare variabler där i stället insatser och måtten på ärendemängd visar sig tydligt kopplade till variationer i personalstyrkan. Andel LVM-vårdade är det som faller ut klarast, medan mängden utredningar och institutionsboende i övrigt etablerar mindre signifikanta samband. Det tycks således på missbruksområdet finnas ett relativt starkt samband mellan personalstyrkans storlek och de arbetsinsatser som görs, åtminstone om det mäts i termer av formella åtgärder och utredningsverksamhet.

## Diskussion och sammanfattning

Mängden personal som kommunerna tillhandahåller för det sociala arbetet varierar högst påtagligt. Av våra data framkommer att kommunerna med den högsta personaltätheten inom olika verksamhetsområden har upp till fyra gånger så många socialarbetare i relation till befolkningsunderlaget som de kommuner där personalbesättningen är lägst. Vidare har vi lyckats visa att socioekonomiska förhållanden som organisatoriska villkor har betydelse i samman-

9 Alkoholrelaterad dödlighet är en av de »belastningsvariabler« som prövats i tidigare, här ej redovisade, modeller utan att några samband med personalstyrkan på missbruksområdet kunnat noteras.

hanget, medan politiska förhållanden – i form av traditionella höger-vänster-majoriteter – generellt sett inte tycks vara av avgörande vikt. Som väntat finns det också direkta kopplingar mellan personaltäthet och olika mått på verksamheternas omfattning, t ex i termer av utredningar och insatser. Av de fyra grundantaganden vi gjorde i artikelns inledning (se avsnittet »personalresursernas variationer») blir med andra ord tre i någon mån bekräftade, medan ett inte finner något stöd i våra analyser. Påpekas bör dock att vissa av de samband vi identifierat inte är helt lättolkade och att de enskilda variabler som fallit ut inte alltid varit dem man i första hand skulle ha förväntat sig. Ett relativt entydigt resultat är dock att specialisering inom organisationen tycks samvariera med högre personaltäthet, vilket å ena sidan kan vara uttryck för att specialiseringen innebär att vissa stordriftsfördelar går förlorade men å den andra för att inrättandet av specialiserade enheter kan handla om resursmässiga satsningar.

Hur skall då våra resultat förstås i ett vidare sammanhang? Ja, för det första finns det anledning att understryka att vi inte kan säga någonting med säkerhet om relationen mellan personaltäthet och de samlade insatsernas kvalitet. Ett rimligt antagande är dock att få anställda socialarbetare generellt sett bör innebära att verksamheten blir mindre tillgänglig (t. ex. genom längre väntetider) och att den tid som kan avsättas i direktkontakt med klienterna minskar. Med detta sagt att personaltätheten sannolikt har betydelse åtminstone för förutsättningarna för ett bra socialt arbete, men att det direkta sambandet också förutsätter att det är insatser av en viss kvalitet som förmedlas. Vi vet heller inte

om ett eventuellt samband mellan personaltäthet och kvalitet bara gäller upp till en viss punkt, där vidare tillförda resurser kvalitetsmässigt betyder förhållandevis mindre – dvs. att sambandet ifråga är icke-linjärt.

För det andra finns det anledning att peka på att större delen av den konstaterade variationen inte låter sig förklaras av de data vi arbetat med. Det betyder att antalet socialarbetare i olika verksamheter endast i begränsad utsträckning kan förstås som ett svar på problembelastning eller andra omständigheter som studerats. En möjlig hypotes här är att våra data när det gäller politiska och professionella prioriteringar är allt för trubbiga för att kunna fånga in alla de maktförhållanden eller lokala strukturer som påverkar benägenheten att satsa på särskilda områden. En annan är den tidigare utpekade institutionella trögheten, där tradition är den viktigaste faktorn och där bristen på tillgänglig information om vilken personaltäthet man faktiskt har i förhållande till andra kommuner tenderar att befästa traditionens makt. Medvetenheten inom socialt arbete när det gäller tillgången på personal är som tidigare påpekats väsentligt lägre än inom t.ex. skola och barnomsorg, där diskussioner med utgångspunkt från antal lärare per elev eller förskolepersonal per barn är mycket vanligt förekommande också på det lokala planet.

Av de delområden vi tittat på visar sig barn- och ungdomsvården sluka de största personella resurserna och dessutom vara det enda området som är under tillväxt. Expansionen här är sannolikt ett direkt uttryck för det ökade tryck som under senare år kunnat konstateras på området och för det faktum att ansvariga politiker och tjänstemän rea-

gerat på detta tryck. Den prioritering som personalökningen eventuellt är ett uttryck för, verkar med andra ord vara betingad av ökade behov eller åtminstone vad man uppfattar vara ökade behov. Motsatsen kan sägas gälla för socialbidragsområdet där minskningen av personal vid det aktuella tillfället primärt kan förstås som en anpassning till en minskad efterfrågan.

Avslutningsvis kanske man kan säga att våra resultat sammantaget väcker fler frågor än de besvarar. För att komma åt överväganden av betydelse för prioriteringen av olika områden behövs kvantitativa studier på en väsentligt mindre aggregerad nivå eller mer djupgående kvalitativa studier av struktu-

rerna inom enskilda kommuner. Eftersom de variationer i personaltätet vi kunnat belägga endast delvis kan förklaras av skillnader i problembelastning, har vi sannolikt en situation där möjligheterna att få adekvat hjälp påverkas av var i landet man råkar bo. Vi menar att detta är en omständighet som i sig gör fortsatta studier på området angelägna (särskilt som varken storstäder eller mycket små kommuner ingår i vårt urval). Ur ett demokratiskt perspektiv finns det anledning att höja kunskapsnivån om kommunala olikheter och ur ett professionellt (och inte minst fackligt) perspektiv måste relationen mellan personalbesättning och kvalitet betraktas som grundläggande.

## Litteratur

- Bergmark, Å. (1995) *Prioriteringar i socialtjänsten. Rättvisa och ekonomi*. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998) Metoder i socialt arbete. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5, 291-314.
- Bergmark, Å. & Sandgren, P. (1998) *Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna: en analys av kommunala variationer*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Byberg, I. (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet? En studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Diss. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Daniels, N. (1988). *Am I my Parents Keeper?* New York: Oxford University Press.
- Doyal, L & Gough, I. (1991) *A theory of human need*. Basingstoke: Macmillan Education.
- Edholm, H. (1994) *Socialbidraget i Sundsvall och Eskilstuna. En analys av utvecklingen av socialbidraget i de två kommunerna under åren 1987-1993*. Sundsvall: Sundsvall och Eskilstuna kommun.
- Frankena, W.K. (1976) *Perspectives on Morality*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Gustafsson, A. (1999) *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hasenfeld, Y & Steinmetz, D. (1981) Client-official encounters in social service agencies. I Goodfellow, C.T. (red.) *The Public encounter: where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press.
- Lundström, T. (1999) Barnomhändertaganden: en analys av kommunala variationer, *Socialvetenskaplig tidskrift*, 6, 220-232.
- Lundström, T. (2000) Om kommunernas sociala barnavård. I Szebehely, M. (red.) *Välfärd, vård och omsorg*. SOU 2000:38.
- Lundström, T. & Sunesson, S. (2000) Socialt arbete utförs i organisationer. I Meeuwisse, A. Sunesson, S. & Swärd, H (red.) *Socialt arbete en grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Lundström, T. & Vinnerljung, B. (2001) Omhän-



- dertagande av barn under 1990-talet. Szebehely, M. (red.) *Välfärdstjänster i omvandling*. SOU 2001:52.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1991) Institutionalized organizations as myth and ceremony. I Powell, W.W. & Dimaggio, P.J (red.) *Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Oscarsson, L. (2000) Den socialtjänstbaserade missbrukarvården under 1990-talet: förutsättningar, utveckling och behov. I Szebehely, M. (red.) *Välfärd, vård och omsorg*. SOU 2000:38.
- Oxenstierna, G. (1986) *Socialt arbete i Tyresö – förändring, förnyelse och framtid*. Stockholm: Liber.
- Socialstyrelsen (2003) *Ekonomiskt bistånd/Socialbidrag 2002*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet: slutbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut*.
- Stjernquist, N. & Magnusson, H. (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Thelen, K. (1999) Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2, 369-404.
- Trydegård, G. (2000) *Tradition, change and variation: past and present trends in public old-age care*. Stockholm: Stockholms universitet, Inst för socialt arbete.
- Walzer, M. (1983) *Spheres of justice: a defence of pluralism and equality*. Oxford: Robertson.

## Summary

### ***The most important resource in social work? The number of staff in the social services individual and family care.***

There are serious lacunae in our knowledge of staffing levels in the social services individual and family care and the factors that determine these levels. This article presents the results of a study of staffing conditions, conducted as part of the IFO Project, where those responsible for individual and family care in 100 medium-sized Swedish municipalities were interviewed. It was found that there are very large differences in staffing in different municipalities« individual and family care. The municipality with the greatest staff density has four times as many social workers as the municipality with the lowest staff density.

As regards changes in the size of staff, it seems that the most expansive field in recent

years has been child welfare, while changes in the care of addicts and income support are small. These shifts are understandable against the background of development in the different fields in recent years.

The municipal differences in staffing are analysed with the aid of multivariate statistical models to test the significance of demographic, socio-economic, and organizational factors. It turns out that the differences can be partly explained by socio-economic differences and the way chosen to organize the work, but a great deal of the variation cannot be explained with the aid of the statistical models. The results are discussed in terms of organization and prioritization theory.