

# Att besluta om socialbidrag

Förändringar av beslut och attityder till socialbidrag 1990–1994

LARS-CHRISTER HYDÉN

*På vilket sätt påverkas socialarbetares beslutsfattande kring socialbidrag av attityder, förändrade ekonomiska och politiska förutsättningar? Denna fråga diskuteras med utgångspunkt i en jämförelse av resultaten av material insamlat 1990 och 1994.*

## Bakgrund

Ekonomiska krissituationer med hög arbetslöshet leder i allmänhet till ett ökat socialbidragstagande. Detta medför höjda socialbidragskostnader. Under sådana perioder intensifieras diskussionerna om begränsningar av rätten till socialbidrag, socialbidragsnormernas nivå och villkoren för att få socialbidrag.

I detta ljus finns anledning att ställa sig frågan om det också sker en förändring av beslutsfattandet kring socialbidrag i en mer återhållsam riktning, och samtidigt en skärpning av socialarbetarnas attityder och inställning till socialbidragstagarna. En följdfråga blir att beskriva hur denna eventuella förändring sker och vilka faktorer som kan påverka den.

Få – om några – undersökningar av dessa eventuella förändringar har gjorts tidigare. I

---

Lars-Christer Hydén är docent och forskare och lektor vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

det följande diskuteras förändringar vad gäller beslut om socialbidrag samt attityder till socialbidrag och socialbidragstagare utifrån ett enkätmaterial insamlat i Stockholm före den stora ökningen av antalet socialbidragstagare (1990) och mitt uppe i den (1994).<sup>1</sup>

Mellan 1990 och 1994 har antalet socialbidragstagare och bidragshushåll ökat kraftigt både i Stockholm (tabell 1) och i landet som helhet. Likaså har bidragstagarnas ålder sjunkit och bidragstiderna blivit längre. I Stockholm har också förändringar i socialbi-

---

1 Undersökningen har gjorts inom ramarna för en nationell undersökning av handläggares beslutsfattande kring socialbidrag (Hydén, Kyhle Westermark & Stenberg, 1995), som initierats och finansierats av Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS). Materialinsamlingen 1994 gjordes av Pia Kyhle Westermark. Ett tack till Tapio Salonen, Lunds universitet, Sten-Åke Stenberg, Stockholms universitet, Karin Tengvald, CUS, och Magnus Sundgren, Stockholms socialtjänst, för deras kommentarer till en tidigare version av manus.

dragsnormen gjorts genom att en lång- och korttidsnorm införts och det så kallade normbeloppet har inte skrivits upp i takt med kostnadsförändringarna.

Tabell 1

*Antalet socialbidragstagare och bidragshushåll i Stockholm.*

	1990	1994	Förändring
Socialbidragshushåll	30.403	44.818	47 %
Socialbidragstagare	50.960	71.870	41 %
Genomsnittlig bidragstid	4.6 mån	5.9 mån	28 %

En viktig fråga är därför om dessa förändringar också motsvaras av förändringar vad gäller den socialbidragssumma som en sökande skulle få 1994 jämfört med 1990, och om socialarbetarnas attityder och inställning till de sökande och till socialbidragsutgivning har förändrats. Dessa frågor analyseras och diskuteras i det följande utifrån ett enkätmaterial insamlat i Stockholm 1990 och 1994.

## Orsaker till förändringar

De faktorer som påverkar beslutsfattande kring socialbidrag och den faktiska bidragssumman är många och komplexa. I detta sammanhang kan det vara rimligt att göra en uppdelning av dessa faktorer i sex olika typer: (1) de politiska ramarna och förutsättningarna, (2) normer och riktlinjer, (3) de organisatoriska förutsättningarna, (4) modeller för handläggning, (5) yrkeskollektivet och (6) individuella.

Ytterst är socialbidragshandläggarna

tjänstemän som arbetar på delegation från lokala politiker. Det innebär att socialarbetarna är underställda de beslut som fattas av politiker i de *sociala distriktsnämnderna*. De sociala distriktsnämnderna måste ta hänsyn till exempelvis kommunens totala ekonomiska budget och andra politiska faktorer som kan vara av betydelse, när de fattar beslut. Nämnderna fattar beslut såväl om generella som individuella ärenden. Ett exempel på generella beslut gäller normerna och riktlinjerna för socialbidrag. I vissa fall fattar sociala distriktsnämnden också beslut i enskilda ärenden som då får ställning av policybeslut. Som en konsekvens är därmed socialarbetarna i sitt beslutsfattande avhängiga den politiska majoritet och vilja som finns i den politiska nämnden för sitt arbete.

Normerna för socialbidrag och riktlinjer anger hur beslut bör fattas i olika typer av fall. Förändringar av normen kan ske vad gäller *normbelopp*, det vill säga vilka allmänna ekonomiska nivåer som skall gälla som norm för exempelvis uppehälle. Men förändringar kan också gälla vilka *typer* av utgifter som skall ingå i socialbidragssnormen, som exempelvis månadskort för lokaltrafik eller olika typer av sparande och skulder. Det är också möjligt att förändra *riktlinjerna* om tillämpning av socialbidragssnormen vad gäller vissa speciella grupper, som exempelvis studerande eller personer som är arbetslösa eller har missbruksproblem.

Förändringar av organisationen för handläggning av socialbidrag kan innebära att beslut om socialbidrag *centraliseras* eller *decentraliseras*. När handläggning och beslut centraliseras innebär det i allmänhet också att arbetet specialiseras till exempelvis eko-

nomi- eller softgrupper där handläggare som enbart sysslar med socialbidragsfrågor arbetar. När en decentralisering sker läggs socialbidragshandläggningen ofta ut på vad som brukar benämnas behandlingsgrupper, och socialarbetare – så kallade generalister – som handlägger alla typer av ärenden, sköter också om socialbidragshandläggningen.

De organisatoriska förutsättningarna för handläggning och beslut om socialbidrag kopplas ofta samman med olika »modeller« för organisation och arbete med socialbidrag. Olika »modeller« för handläggning av socialbidrag kan ses som ideologiskt motiverade normer och föreställningar om exempelvis hur handlägningsarbetet bör bedrivas, under vilka villkor som socialbidrag bör utgå och hur beslut om socialbidrag bör motiveras. I princip har vi i Sverige under de senaste decennierna kunnat se svängningar mellan två extremer: antingen en försäkringsmodell som likställer handläggning av socialbidrag, villkoren för socialbidrag samt synen på rätten till socialbidrag, med sjukförsäkringssystemet; eller en modell som betonar arbetslinjen och att socialbidrag är förknippat med aktiva krav på arbete och aktivitet hos de bidragssökande från handläggarnas sida.

Socialarbetarkåren som kollektiv påverkas både av de allmänna politiska och ideologiska förändringarna i samhället och av yrkeskårens egna *professionella* krav. Inte minst kan kraven på ökad utbildning och professionalitet bland socialarbetarna tänkas påverka det konkreta arbetet med handläggning av socialbidrag. Likaså den allmänna utbildningsnivån inom yrkeskåren och graden av specialiserad utbildning vad gäller handläggning av socialbidrag.

Slutligen ändrar *individuella* handläggare inställning till socialbidrag och handläggning under loppet av sin livs- och yrkeskarriär. I en tidigare studie (Gustafsson, Hydén & Salonen, 1993) framgick exempelvis att äldre handläggare med många år yrkeserfarenhet tenderade att mer följa normer och riktlinjer, jämfört med yngre och mindre erfarna kollegor.

Att studera hur samtliga dessa faktorer påverkar och inverkar på beslut om socialbidrag och handläggares attityder till socialbidrag, vore självfallet önskvärt – men utgör ett mycket omfattande arbete. I det följande görs en beskrivning av förändringar i beslutsfattande och attityder där inverkan av några av dessa faktorer studeras. Några faktorer har förändrats under undersökningssperioden, som exempelvis normbelopp och riktlinjer, medan andra faktorer som exempelvis organisationen och arbetsmodellerna endast i mindre utsträckning har förändrats under perioden. Tyvärr har det inte varit möjligt att följa individuella förändringar över tid, vilken är en begränsning i undersökningen. Likaså är det mycket svårt att uppskatta i vilken utsträckning som de allmänna ideologiska och politiska förändringarna i samhället kan ha påverkat det faktiska utfallet i undersökningen vid de två tillfällena.

## Metod och material

För att kunna jämföra beslut om socialbidrag är det önskvärt att kunna jämföra lika fall. Det vill säga, fall då de bidragssökanden har så lika ekonomiska och sociala förutsättningar som möjligt. Likaså att de söker socialbidrag under någorlunda likvärdi-

ga förhållanden, exempelvis vid samma typ av socialbyrå eller hos samma typ av handläggare. Det finns flera möjligheter att studera beslut kring socialbidrag. I den tidigare undersökningen (Gustafsson, Hydén & Salonen, 1991) diskuterades tre olika metoder.

En första möjlighet är att använda sig av likartade, *faktiska* fall där så många relevanta faktorer som möjligt hålls konstanta, jämförs. Det vill säga, forskarna försöker med hjälp av exempelvis register identifiera fall som är så lika som möjligt vad gäller familjesammansättning, inkomst- och utgiftssituation. Problemet med denna metodik är att avgöra vad som är relevanta faktorer och att finna faktiska fall som tillåter en jämförelse. Den andra möjligheten är att låta en person *ge sig ut* för att vara klient och presentera samma bakgrund och uppgifter för handläggarna. På så sätt presenteras handläggarna samma bakgrundsuppgifter. Denna metod blir dock i stor utsträckning avhängig själva presentationsarbetet och kan möjligen också uppfattas som etiskt oförsvarbart.

Den tredje metoden är att använda ett fiktivt tillvägagångssätt genom att presentera *skriftliga fallhistorier* utifrån vilka sedan handläggarna kan fatta beslut. Den senare metoden är vanlig inom studier av exempelvis medicinskt beslutsfattande. Metoden har tidigare använts av Terum i Norge (Terum, 1986) samt av Gustafsson, Hydén & Salonen (1993) i Sverige. Problemet med denna metod är att beslutsfattandet blir fiktivt och något artificiellt, samt att informationskällorna är starkt begränsade.

Trots dessa brister har dock den tredje metoden valts eftersom den trots allt ger en möjlighet att jämföra beslut och attityder

mellan förhållandevis stora grupper av handläggare.

För att genomföra studien användes en *enkät* bestående av tre olika delar. (1) Frågor kring handläggarens organisatoriska förutsättningar, yrkesbakgrund och utbildning. (2) Sex olika typfall presenteras med kort bakgrund samt uppgifter om inkomster, utgifter och aktuell social situation. Utifrån dessa skall sedan ett beslut om avslag eller bifall till socialbidrag fattas, samt beslut om eventuell bidragssumma. (3) Ett fyrtiotal frågor om attityder och inställning till socialbidragstagare och orsaker till socialbidragstagande.

Samma enkät användes 1990 för en totalundersökning av samtliga socialbidragshandläggare i Stockholms stad (Hydén, 1990). I den aktuella undersökning som genomfördes 1994 användes åter samma enkät, men på ett urval av socialbidragshandläggare inom Stockholms stad (fyra socialdistrikt). Vissa uppjusteringar av hushållens inkomster och utgifter hade gjorts för att svara mot kostnadsökningarna. Handläggare vid de fyra socialdistrikten, oavsett om de hade socionomutbildning eller ej, och som arbetade med handläggning av socialbidrag deltog i undersökningen. De yrkeskategorier som ingick var arbetsledare, socialsekreterare samt så kallade soft-handläggare, det vill säga vidareutbildad kontorspersonal som huvudsakligen handlägger ansökningar om löpande socialbidrag.

Undersökningen genomfördes likadant vid de två tillfällena. En forskningsassistent åkte runt till de olika arbetsgrupperna vid socialdistrikten. Samtliga handläggare samlades i en gemensam lokal och enkäten delades ut. Den ifylldes sedan individuellt, utan

att handläggarna konfererade inbördes om hur de fattade beslut och gjorde sina beräkningar. Forskningsassisten som var närvarande under hela processen, samlade sedan in enkäterna. Genom detta förfarande garanterades att ifyllande av enkäten gjordes individuellt. Bortfallet kunde också minimeras till de handläggare som var sjuka eller frånvarande av andra orsaker.

Tabell 2  
*Antal handläggare i undersökningen 1990 och 1994.*

	1990	1994
Totalt antal handläggare	422	66
Antal besvarade enkäter	318	59
Bortfall	25 %	11 %

Som framgår av tabell 2 var bortfallet något större i den första undersökningen jämfört med den senare. I materialet från 1994 är andelen soft-handläggare (34 procent) högre än 1990 (24 procent). Det interna bortfallet var vid båda tillfällena förhållandevis litet.

## Handläggarna

En jämförelse mellan de handläggare som besvarat enkäten visar att de är yrkesmäs-

sigt lika erfarna – de har i genomsnitt arbetat 10 år med socialt arbete (tabell 3). Däremot har handläggarna 1994 varit betydligt längre på samma tjänst, något som sannolikt svarar mot en svårare arbetsmarknad för handläggarna och bidrar till mindre rörlighet på arbetsmarknaden. En betydligt större andel av handläggarna 1994 har någon form av utbildning i handläggning i socialbidrag, jämfört med 1990.

Arbetsituationen för socialbidrags-handläggarna har förändrats kraftigt. Ärendebelastningen har ökat med 75 procent mellan 1990 och 1994. Också en betydligt större andel av arbetstiden används åt handläggning av socialbidrag – en ökning med 20 procent.

Klienter som söker socialbidrag vid nybesök får i genomsnitt vänta längre 1994 (12 dagar) innan de får träffa en socialbidrags-handläggare för ett första besök, jämfört med 1990 (nio dagar). (Se tabell 3 nedan.)

## Besluten

För att kunna jämföra hur beslut fattas av olika socialarbetare vid olika arbetsgrupper och distrikt, användes som redan nämnts sex olika fallbeskrivningar. Några av dessa

Tabell 3  
*Handläggare och ärenden.*

	1990	1994
Genomsnittligt antal år med socialt arbete	9,5	10,4
Genomsnittligt antal år med nuvarande tjänst	2,9	5,2
Genomsnittligt antal socialbidragsärenden per månad	44	77
Andel av arbetstiden som används till socialbidragshandläggning	60 %	80 %
Andel handläggare med socialbidragsutbildning	31 %	46 %
Genomsnittlig väntetid för nybesök	9 dagar	12 dagar

var enkla och några mer komplicerade vad gäller grundvalarna för beslutsfattandet.

Fall 1 och 2 handlar om samma ensamstående kvinna med två små barn som efter en skilsmässa söker kompletterande socialbidrag. I fall 1 har endast ett av hennes barn daghemsp plats och hennes inkomst utgörs väsentligen av föräldraperning. I fall 2 återkommer hon efter en tid och då har båda barnen daghemsp plats och själv arbetar hon 75 procent.

Fall 3 och 4 utgörs av en ensamstående man som återkommer från en lång resa, utan pengar och inkomster eftersom han sagt upp sig från sitt arbete och söker helt socialbidrag. I fall 4 återkommer han efter att ha fått arbete och begär socialbidrag i avvaktan

på sin första löneutbetalning. Fall 5 utgörs av en flyktingfamilj bestående av två vuxna och två barn som begär socialbidrag som komplettering till sina övriga bidrag. Slutligen, fall 6, utgörs av en ensamstående man som under många år levt på socialbidrag och som har alkoholproblem. Han söker socialbidrag i mitten av månaden eftersom han har blivit av med de pengar han fick i form av socialbidrag två veckor tidigare.

Andelen *bifall* är ungefär det samma de båda åren (tabell 4), med två undantag: avslagen för fall 3 och fall 6 var fler 1994 jämfört med 1990. I båda fallen kan det rimligen tydas som en hårdare attityd hos handläggarna. I fall 3 hade den unge mannen sagt upp sig från sitt arbete och rest jorden runt,

Tabell 4

*Beslut och bidragssummor.*

		1990 (N=318)	1994 (N=59)	Skillnad
Fall 1	Antal bifall	304 (95,6 %)	56 (95 %)	-0,6 %
	Bidragsbeslut (median)	2.250	2.947	31 %
	Socialbidragsbehov	2.250	2.938	31 %
Fall 2	Antal bifall	179 (56,3 %)	34 (57,6 %)	1,3 %
	Bidragsbeslut (median)	1.525	1.954	28 %
	Socialbidragsbehov	1.675	2.138	28 %
Fall 3	Antal bifall	128 (40,3 %)	8 (13,6 %)	-26,7 %
	Bidragsbeslut (median)	4.120	5.993	46 %
	Socialbidragsbehov	4.130	5.963	44 %
Fall 4	Antal bifall	286 (90 %)	57 (97 %)	7 %
	Bidragsbeslut (median)	4.355	6.348	46 %
	Socialbidragsbehov	4.355	6.318	45 %
Fall 5	Antal bifall	297 (93,4 %)	57 (96,6 %)	3,2 %
	Bidragsbeslut (median)	5.465	6.677	22 %
	Socialbidragsbehov	5.465	6.690	22 %
Fall 6	Antal bifall	140 (44 %)	12 (20,3 %)	-23,7 %
	Bidragsbeslut (median)	705	786	12 %
	Socialbidragsbehov	799	630	-27 %

och saknade pengar när han kom hem. I en allmänt mer ekonomiskt restriktiv situation är det uppenbarligen fler som avslår hans ansökan. I fall 6 var det en man med alkoholproblem som hade blivit av med ett redan utbetalt socialbidrag. Också hans ansökan ses med mer restriktiva ögon.

För att analysera vilka faktorer som eventuellt kan påverka beslut om bifall eller avslag har logistisk regressionsanalys utnyttjats (tabell 5). I analysen har ett antal variabler betraktats som oberoende: om handläggaren är socionom, om de har utbildning i socialbidragshandläggning, antalet år i yr-

ket, samt fyra attitydfrågor om kontroll, fusk, socialbidragsnormens tillräcklighet och om man skulle kunna tänka sig att söka socialbidrag själv. Det är endast i tre av fallen (fall 2, 3 och 6) som det finns några större olikheter vad gäller bifall och avslag, varför endast dessa fall diskuteras.

Av tabell 5 framgår att i fall 2 bidrar utbildning i socialbidragshandläggning till en ökad sannolikhet för ett bifallsbeslut både 1990 och 1994. Situationen är dock annorlunda för fall 3 och 6, där utbildning i socialbidragshandläggning 1994 ökar sannolikheten för ett avslagsbeslut. Vad gäller fall 6

Tabell 5

*Logistisk regressionsanalys av faktorer som kan påverka beslut om bifall/avslag. Oddskvot samt p-värde inom parantes.*

	Bifall/Avslag	
	1990	1994
<b>FALL 2</b>		
Socialsekreterare	0 (.9)	.05 (.9)
Soft-utbildning	.4 (.01)	.02 (0.03)
År i yrket	.04 (.03)	-.01 (.9)
Ökade kontrollmöjligheter	-.02 (.8)	.2 (.2)
Fusk	.01 (.9)	.3 (.08)
Normen tillräcklig	.01 (.7)	-.1 (.3)
Själv söka	0 (.9)	-.05 (.8)
<b>FALL 3</b>		
Socialsekreterare	.3 (.04)	-.04 (.9)
Soft-utbildning	.3 (.03)	-.3 (.07)
År i yrket	-.01 (.4)	.27 (.1)
Ökade kontrollmöjligheter	.02 (.7)	-.32 (.2)
Fusk	.02 (.8)	.02 (.9)
Normen tillräcklig	.03 (.4)	.5 (.07)
Själv söka	.1 (.2)	.3 (.6)
<b>FALL 6</b>		
Socialsekreterare	.2 (.1)	-.004 (.9)
Soft-utbildning	.01 (.9)	-.7 (.2)
År i yrket	-.02 (.2)	-.2 (.06)
Ökade kontrollmöjligheter	-.02 (.7)	-.2 (.3)
Fusk	.01 (.9)	-.004 (.9)
Normen tillräcklig	.2 (.6)	-.8 (.6)
Själv söka	.1 (.1)	-.8 (.8)

leder längre yrkeserfarenhet både 1990 och 1994 till ökad chans för ett avslagsbeslut.

*Beslutssumman*, det vill säga hur mycket hushållet får i socialbidrag, har förändrats mellan 1990 och 1994. Dessa förändringar förklaras dock i de flesta fall av förändringar vad gäller normer och faktiska inkomster och utgifter.

Det är svårt att göra en jämförelse mellan åren eftersom alla kostnader och socialbidragsnormer förändrats. Ett sätt att göra en jämförelse är dock att jämföra skillnaden mellan socialbidragsbehovet och mediansummorna. Socialbidragsbehovet har räknats ut på exakt samma – mer eller mindre godtyckliga – sätt för samtliga fall och båda åren. Genom att tillämpa samma matematiska operation bör summorna vara jämförbara. Det visar sig då att förändringarna i medianvärdet för beslutssummorna genomgående är lika stora som förändringarna i socialbidragsbehovet. Ett undantag finns dock och det gäller fall 6. Skälet till minskningen av socialbidragsbehovet beror på effekterna av normförändringar som är radikalare för korttidsbidrag.

De som beviljas socialbidrag får alltså nominellt lika mycket i socialbidrag de båda åren, med hänsyn tagen till förändringarna av socialbidragsnormen. Samtidigt visar dock en närmare analys av hushållens utgifter och inkomster i de sex exempel som använts att utgifterna ökat betydligt mer än inkomsterna. I synnerhet har hyreskostnaderna ökat kraftigt under perioden. Som en konsekvens minskar alltså det relativa värdet av socialbidraget eftersom en proportionellt större andel av bidraget 1994 jämfört med 1991 består av hyreskostnader. För kvinnan i fall 1 och 2 tillkommer

också en förhållandevis kraftig ökning av barnomsorgsavgiften. Reellt sett har alltså socialbidragets värde urholkats under perioden.

*Spridningen* vad gäller beslutssumman är större i de två första fallen 1994 jämfört med 1990 (standardavvikelsen var mer än dubbelt så stor 1994 jämfört med 1990). Denna skillnad beror dock till största delen på att det förekommer fler extremvärden 1994 jämfört med 1990. Generellt är dock fortfarande förhållandevis stor spridning mellan olika handläggare vad gäller bidragssummorna.

Det finns inte några starka statistiska samband mellan de attityder som handläggarna har vad gäller exempelvis önskan om möjlighet till ökad kontroll av de sökande, och nivån på socialbidragssumman. Det finns ej heller några klara mönster, och den förklarade variansen är genomgående mycket låg. Det är av det skälet svårt att peka på att handläggarnas attityder har någon större eller avgörande betydelse för socialbidragssumman.

*Sammanfattningsvis* kan vi alltså säga att det är en något restriktivare attityd till tveksamma fall 1994 jämfört med 1991. Men inga större grundläggande förändringar i beslutsmönstret kan skönjas mellan olika handläggare.

## Attityder till socialbidrag

I enkäten fanns en del med som handlade om handläggarnas inställning eller attityder till socialbidraget, dess orsaker och handläggning. I denna del fanns påståenden som handläggarna fick markera sitt instämmande i på en femgradig skala. För att underlät-



Tabell 6

## Uppfattningar om orsaker till socialbidragstagande. (Procent)

	1990 (N=318)			1994 (N=59)		
	Vanligt förekommande	Ej vanligt förekommande	Vet ej	Vanligt förekommande	Ej vanligt förekommande	Vet ej
1. Arbetslöshet pga psykosociala/socialmedicinska skäl	12	60	28	81	–	19
2. Arbetslös pga av arbetsbrist	29	33	38	95	–	5
3. Otillräcklig inkomst vid heltidsarbete	59	15	26	23	39	38
4. Otillräcklig inkomst vid deltidsarbete	33	40	27	56	38	6
5. Otillräcklig ersättning från KAS	39	26	35	91	2	7
6. Otillräcklig ersättning utbildningsbidrag	16	59	25	84	4	12
7. Invandrare som studerar SFI	12	74	14	81	5	14
8. Invandrare studerar SFI, utan arbete	20	54	26	82	2	16
9. Låg sjuk/föräldrapenning	13	49	38	73	2	25
10. Låg pension	46	22	32	24	33	43
11. Brist på barnomsorg	4	84	12	15	44	41
12. Avvaktan lön	6	68	26	57	9	34
13. Avvaktan studiemedel	69	9	22	31	34	35
14. Separation/skilmässa	30	28	42	47	15	38
15. Kontokorts eller bankskulder	31	44	25	62	21	17

(Samtliga förändringar  $\chi^2 > 0,05$ )

ta en jämförelse har handläggarnas svar grupperats i tre undergrupper: vanligt förekommande (1, 2), ej vanligt förekommande (4, 5) och vet ej (3). Genom att jämföra svaren mellan de två åren är det möjligt att skönja eventuella attitydförskjutningar hos handläggarna. (Se tabell 6.)

I ett första avsnitt frågas efter handläggarnas uppfattning om orsaker till socialbidragstagande (frågorna 1–15). Här märks en mycket klar förskjutning av handläggarnas uppfattningar.

Som framgår av tabell 6 har det skett en mycket markant förskjutning av uppfattningar om orsaker till socialbidragstagande. Handläggarna betonade 1990 faktorer som hade att göra med låg inkomst vid heltidsarbete, låg pension och avvaktan vid utbetalning av studiemedel som de främsta orsa-

kerna till socialbidragstagande (frågorna 3, 10, 13). Fyra år senare är bilden helt förändrad: samtliga av de nämnda orsakerna och situationerna bedöms som mindre vanligt förekommande. Mest framhävs nu arbetslöshet på grund av socialmedicinska skäl, arbetslöshet, och otillräcklig ersättning från olika bidragssystem (frågorna 1, 2, 5–9) som orsaker till socialbidrag. Det som tidigare uppfattades som två stora orsaker till socialbidragstagande, låg pension och avvaktan studiemedel, skattas nu som mindre frekventa orsaker. Uppfattningen av orsaker som låg pension och avvaktan studiemedel är man nu istället mer allmänt frågande till – »vet ej«-andelen hög.

Denna attitydförändring till orsakerna till socialbidragstagande speglar ganska väl den förskjutning som skett bland socialbi-

dragstagarna, där framför allt arbetslöshet och förändringarna på arbetsmarknaden är allt viktigare faktorer (Salonen, 1994).

I en andra del fanns en rad påstående som handläggarna fick ange sin grad av instämmande i på en skala från ett till fem. Dessa frågor gällde handläggarnas inställning till och syn på socialbidragsnormerna

och sina möjligheter att kontrollera de sökande (tabell 7).

Vad gäller uppfattningar om olika hushållsgrupper eventuellt underutnyttjar socialbidrag (frågorna 16–19) har det skett små förändringar – möjligen har handläggarna blivit mer osäkra. Fler handläggare 1994 menar att socialbidragsnormen är för låg för

Tabell 7

*Uppfattning om socialbidragshandläggning. (Procent)*

	1990 (N=318)			1994 (N=59)		
	Instämmer	Instämmer ej	Vet ej	Instämmer	Instämmer ej	Vet ej
16. Familjer underutnyttjar socialbidrag*	60	22	18	54	16	30
17. Ensamstående kvinnor underutnyttjar socialbidrag*	39	32	29	42	30	28
18. Ensamstående män med barn underutnyttjar*	41	36	23	30	38	32
19. Pensionärer underutnyttjar*	64	15	21	63	12	25
20. Normen är för låg för ensamstående*	19	58	23	32	54	14
21. Normen för låg för ensamstående man med barn*	34	43	23	46	35	19
22. Normen för låg för familjer med 4 barn**	20	54	26	28	61	11
23. Normen tillämpas lika i alla socialdistrikt**	18	61	21	26	65	9
24. Normen tillämpas lika inom arbetsgruppen**	31	51	18	44	49	7
25. Socialtjänsten bör ha möjlighet att kontrollera uppgifter**	46	33	21	79	14	7
26. Socialtjänsten bör kunna ställa villkor om behandling*	59	20	21	74	9	17
27. Vanligt att oriktiga uppgifter lämnas av sökande*	29	48	23	40	47	13
28. Vanligt att socialbidrag utbetalas fastän klienten har inkomst*	25	60	15	18	56	26
29. Jag skulle söka socialbidrag om jag var berättigad**	47	45	8	61	27	11

\*Icke-signifikanta förändringar: \*\*Signifikanta förändringar;  $\chi^2 > 0,05$ .

olika grupper (frågorna 20–22). Detta kan möjligen hänga samman med förändringar av normen i en minskad riktning.

Vad gäller frågan om normen tillämpas lika i alla socialdistrikt (fråga 23) och inom det egna socialdistriktet (fråga 24) är det fler 1994 som menar att så är fallet. Förändringen handlar om att andelen osäkra har minskat kraftigt – det vill säga handläggarna har 1994 en tydligare åsikt jämfört med 1990. Möjligen kan detta hänga samman med att det svåra ekonomiska läget har ökat medvetenheten om hur normen bör tillämpas. Dessutom har en större andel av handläggarna 1994 genomgått en utbildning i socialbidragshandläggning, jämfört med situationen 1990.

Det har skett en klar attitydförändring vad gäller uppfattningen om i vilken utsträckning som socialtjänsten bör ha möjlighet att *kontrollera* de sökandes uppgifter: 1990 instämde 46 procent av de svarande i detta påstående medan andelen som instämde 1994 var 79 procent. En liknande – om än svagare och osäkrare – åsiktsförskjutning kan vi se vad gäller frågan om socialtjänsten bör ha rätt att ställa *villkor* om behandling för att utge socialbidrag. I den tidigare undersökningar instämde 59 procent i detta påstående, medan 79 procent instämde 1994.

Vad gällde möjligheten att lita på klienterna har det också skett en förskjutning i riktning mot en något större misstro mot bidragssökarna. Andelen som menar att det är vanligt att sökande lämnar oriktiga uppgifter har ökat från 29 procent till 40 procent. Det är framför allt gruppen osäkra («vet ej») som minskat. Vad gäller påståendet att det är vanligt att socialbidrag utbetalas trots att

den sökande har inkomster har osäkerheten möjligen ökat något: från 15 procent 1990 till 26 procent fyra år senare. Vad gäller frågorna 24–29 finns inga markanta skillnader mellan olika yrkeskategorier.

Sist ställdes frågan om handläggaren skulle kunna tänka sig att själv söka socialbidrag under förutsättning han/hon visste att han/hon var berättigad till socialbidrag. 1990 var det ungefär lika många som kunde tänka sig att söka socialbidrag som det var som inte kunde tänka sig detta. Fyra år senare har andelen handläggare som kan tänka sig söka socialbidrag ökat markant. Kanske avspeglar detta försämrade ekonomiska villkor också för socialarbetare.

## Nedskärningar och klienternas moral

Analysen av materialet ger vid handen att de förändringar som skett vad gäller handläggarnas inställning och beslut om socialbidrag inte kan hänföras till en enda faktor utan är sammansatt. Det är möjligt att identifiera tre olika typer av förändringar.

För det första kan vi observera förändringar av *uppfattningar* som har att göra med en anpassning till *förändringar av klientgruppen*. Handläggarna betonar 1994 att faktorer som exempelvis arbetslöshet och låga ersättningsnivåer har större betydelse vad gäller orsaker till socialbidragstagande jämfört med 1990. Orsakerna till denna förändring har säkerligen i stor utsträckning sin grund i handläggarnas erfarenhet av reella förändringar bland de bidragssökande.

För det andra, förändring av *attityder* och *inställning* till de bidragssökande som klienter. Skillnaderna mellan de två undersök-

ningsåren är markanta. Handläggarna 1994 ställer sig positiva till att få ökade möjligheter att kontrollera de sökandes uppgifter och till att få ställa villkor för att socialbidrag skall utgå. Dessutom finns det en betydligt större osäkerhet 1994 om i vilken utsträckning klienter fuskar med sin socialbidragsansökan och exempelvis inte uppger löneinkomster som skulle minska socialbidraget. Till det kommer en mer bestämd uppfattning om att klienter bedöms olika vid olika socialdistrikt och av olika handläggare. Dessa attitydförändringar pekar på ett ökat ifrågasättande av klienternas *moraliska status*, samtidigt med ett kritiskt medvetande om den egna organisationens funktions sätt. Handläggarna tycks däremot inte mena att det är vissa grupper av klienter som över eller underutnyttjar socialbidragssystemet – här finns det små förändringar mellan åren. Förändringarna gäller istället gruppen klienter som faktiskt får socialbidrag och i vilken utsträckning som handläggarna kan lita på dessa klienter.

Dessa förändringar har sannolikt en sammansatt bakgrund. Förändrade signaler från politiskt håll inom kommunen om exempelvis striktare ekonomiska ramar och en striktare tillämpningar av normer och riktlinjer, antyder de beslutsramar socialarbetarna har att agera inom. Till detta kommer förändringarna av de organisatoriska styrmekanismerna inom socialtjänsten i form av framför allt lokalt budgetansvar. Det innebär de enskilda socialdistrikten och de olika arbetsgrupperna måste ta ett långtgående ansvar för de ekonomiska konsekvenserna av bland annat sina beslut om socialbidrag. Som ett resultat blir de faktiska ekonomiska beslutsramarna som socialarbetare har att

röra sig inom, mycket begränsade. En direkt följd av detta är exempelvis en striktare sällning av klienter och en hårdare kontroll av de uppgifter som klienter lämnar.

Det är säkerligen inte heller utan betydelse att det i situationer som i massmedia definieras som en »ekonomisk kris«, förs diskussioner om i vilken utsträckning klienter »lurar till sig« ekonomiska bidrag från stat och kommun. I många avseenden har denna diskussion starka drag av vad den engelske sociologen Stanley Cohen kallat »moral panic« (Cohen, 1973). Det vill säga, specifika sociala grupper som exempelvis socialbidragstagare, får tjäna som en projektions-tavla för vidare och mer djupgående moraliska och politiska problem och frågeställningar i samhället. Oavsett om socialarbetarna vill eller ej kommer de att bli en del av denna kollektiva diskussion och deltar därmed i uppkomsten av en »moral panic« – antingen de instämmer i misstankarna mot eller försvarar socialbidragstagarna.

Intressant nog förefaller det inte som handläggarnas attityder har något direkt, kausalt samband med de beslut om socialbidrag de fattar. Därmed kan troligen inte förändringarna i handläggarnas attityder över tid ses som den direkta orsaken till olikheterna i beslutsfattande. Snarare pekar detta på att både attityder och beslutsfattande är ett resultat av de förändrade ramarna för beslutsfattande, både ekonomiskt och ideologiskt.

För det tredje, förändringarna vad gäller beslutsfattande handlar i stor utsträckning om en *speciell typ av situationer*, nämligen då klienter på något sätt kan betraktas som moraliskt *ansvariga* för sin svåra ekonomiska situation: om man exempelvis sagt upp

sig själv från sitt arbete, eller slarvat bort sitt socialbidrag. Med andra ord lägger man större vikt vid handlingssätt där den sökande själv kan betraktas som ansvarig för sin ekonomiska situation (Hydén, 1996; Kullberg, 1994).

De sökande får däremot i princip lika mycket pengar med hänsyn till att det skett förändringar av socialbidragsnormerna. Den förhållandevis stora spridningen i beslut och bidragssumma mellan olika handläggare är den samma båda åren. Det betyder att det ur den sökandes synvinkel fortfarande är så att chansen är stor att det beslutade bidragsbeloppet kan variera mycket beroende på vilket socialdistrikt och handläggare man råkar tillhöra och träffa på.

Det förefaller därmed rimligt att påstå att de förändringar som sker av beslutsfattande och attityder *inte* tar sig uttryck i en *allmänt* mer restriktiv hållning, utan i stor utsträckning handlar om frågor som är relaterade till en bedömning och värdering av klienternas egna *moraliska ansvar* för sin ekonomiska situation och klienternas *trovärdighet*. Bedömningen av detta ansvar förefaller handla om två frågor.

För det första, i vilken utsträckning som klienterna genom sitt  *eget handlande* har förorsakat sin situation, eller om de har *drabbats* av ekonomiska svårigheter mer eller mindre mot sin egen förskyllan (Kullberg, 1994). I det första fallet bedöms de sökande mer restriktivt i en samhällsekonomiskt knappare situation; i det senare fallet bedöms de i allt väsentligt lika trots förändringarna i de samhälleliga, ekonomiska förutsättningarna.

För det andra, ett mer generellt ifrågasättande och misstroende av klienternas *mora-*

*liska karaktär*, det vill säga ett ifrågasättande av om klienterna kan betraktas som trovärdiga vad gäller den information de lämnar, och av de klienter som på olika sätt försöker utnyttja socialbidragssystemet för egen vinning.

Det tilltagande moraliska ifrågasättandet av vissa klienter i vissa omständigheter förefaller motsvaras av en önskan från socialarbetarna att kunna ställa villkor och krav på de bidragssökande – samt att kunna kontrollera lämnade uppgifter. Denna reaktion kan tolkas på två olika sätt. Historiskt påminner förhållningssättet om synsättet i den gamla fattigvårdslagstiftningen som bland annat syftade till att skilja mellan de ofrivilligt och frivilligt fattiga. För att upprätthålla denna distinktion förknippades ansökan och mottagande av fattighjälp med svårigheter som skulle avhålla dem som inte var berättigade till fattighjälp från att söka (Himmelfarb, 1985). Samtidigt kan det uppfattas som en reaktion som knyter an till en uppfattning som står nära det traditionella fackliga argumentet att socialbidrag inte får uppfattas som ett alternativ till lönearbete (Lundström, 1986). Därigenom betonas nödvändigheten att socialbidragstagande måste svara mot vissa motprestationer från de sökandes sida.

Diskussionen om villkoren för att få socialbidrag, och i vilken utsträckning det är en rättighet eller inte, hör i stor utsträckning hemma i den samhälleliga politiska och ideologiska diskursen. Denna diskurs får relevans för socialarbetarnas framför allt i form av en *legitimitetsdiskurs*. Socialarbetarna är »gräsrotsbyråkrater» som arbetar på delegation av folkvalda politiker och som bland annat av det skälet är underkastade ett krav på

legitimitet för sina beslut. Socialarbetare måste kunde redovisa för de beslut som de fattar inte i termer av personliga preferenser och skäl, utan i ett språkbruk som har en förankring i den politiska och ideologiska diskursen (Lipsky, 1980). Det betyder att socialarbetare måste kunna legitimera sina beslut, bifall eller avslag till socialbidrag, i termer som ansluter till existerande samhälleliga och kulturella föreställningar och normer om sociala rättigheter och skyldigheter. Något som inte minst blir speciellt tydligt i ekonomiska kristider.

Av det skälet blir olika »modeller« för socialbidragshandläggning intressanta eftersom de erbjuder ett språk för att uttrycka och artikulera den egna praktiken. Dessutom erbjuder de ett språkbruk som ansluter till aktuella och historiska kulturella föreställningar om sociala rättigheter och skyldigheter. På så sätt framstår de enskilda handläggarnas beslut inte längre som individuella och privata beslut, utan uttryck för, och del av en historisk och ideologisk tradition vad gäller synen på exempelvis relatio-

nen mellan »arbete och bidrag«, eller »individens relation till staten«.

Den slutsats som alltså kan dras från undersökningen, är att ekonomiskt mer knappa resurser för utbetalning och beslut om socialbidrag i viss utsträckning leder till förändrade beslut om socialbidrag och till en förändring av attityder och uppfattningar hos handläggarna. Men dessa förändringar orsakas av och filtreras genom en rad samhälleliga processer och föreställningar som ger dem deras form. Politiska och organisatoriska förändringar ger upphov till förändringar, medan våra kulturella föreställningar har betydelse för ifrågasättandet av de bidragssökandes *moraliska* ansvar och karaktär. Knappare ekonomiska ramar för socialbidrag leder alltså *inte* till en allmänt mer restriktiv hållning från socialbidragshandläggarnas sida, utan snarare till en restriktivitet som står i samklang med grundläggande kulturella – snarare än sociala – föreställningar om individens rättigheter och skyldigheter.

## Referenser

- Cohen, S. (1973) *Folk Devils and Moral Panics*. London: Paladin.
- Gustafsson, B., Hydén, L. C., & Salonen, T. (1991). *Socialbidragsansökningar i de tre storstäderna*. Stockholm: Fou-byrån, Stockholms socialförvaltning, nr. 144.
- Gustafsson, B., Hydén, L-C. & Salonen, T. (1993) Decision-making on Social Assistance in Major Cities in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2:197–203.
- Himmelfarb, G. (1985) *The Idea of Poverty. England in the Early Industrial Age*. London: Faber & Faber.
- Hydén, L-C. (1990) *Handläggare om socialbidrag. En enkätstudie*. FoU-byrån, rapport nr. 136, Stockholms socialförvaltning.
- Hydén, L-C. (1996) Applying for Money. The Encounter Between Social Workers and Clients as a Question of Morality. *British Journal of Social Work* (Under tryckning).
- Hydén, L-C., Kyhle Westermark, P. & Stenberg, S-Å. (1995) *Att besluta om socialbidrag. En studie i 11 svenska kommuner*. CUS-skrift 1995:1. Stockholm: Centrum för utvärdering i socialt arbete.

- Kullberg, C. (1994) *Socialt arbete som kommunikativ praktik. Samtal med och om klienter*. Linköping Studies in Arts and Science # 115, Linköpings universitet.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Publications of Russel Sage Foundation.
- Lundström, T. (1986) *Arbetslösheten och socialvården*. Rapport i socialt arbete nr. 28. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Salonen, T. (1994) *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Fritzes.
- Terum, L. I. (1986) *Geografisk ulikskap og nasjonale normer. Variasjoner i behandlingen av sosialhjelpsklientar*. Oslo: Institutt for anvendt sosialvitenskaplig forskning.
- 

## Summary

### *Decisions on social welfare benefits. Changes in decisions and attitudes to benefits 1990–1994*

In what way are the decisions on social welfare benefits by social workers effected by changes in the economic and political frameworks of social work? This question is discussed by comparing the results from a questionnaire issued to social workers in Stockholm in both 1990 and 1994.

The analysis of the material shows three

kinds of changes in decision-making about social welfare benefits. First a change in the conception of who the clients are and what their needs are. Second the attitudes of the social workers towards the clients. Third a change in the moral evaluation of the reasons that led the clients to apply for benefits.