
SOCIONOMENs

*Forsknings-
Supplement*

Nr 14



**En oreflekterad
omorganisation**

Av Leila Billquist & Gerd Gustafsson

Förändringar i kommunernas nämnd- och förvaltningsorganisation är ingen ny företeelse. "1900-talets senare hälft har inneburit ständiga försök att anpassa förvaltningsorganisationerna till förändringar i boendemönster, servicekrav, värderingar, politiska ambitioner och näringslivets krav" (Blom 2000, s. 149). Olika kombinationer av privat och offentligt har introducerats under denna period. Förändringarna är bara några i raden av olika styr-, organisations- och verksamhetsformer som har utvecklats. Motiven är i vissa fall av ideologisk art, i andra fall grundade på en ansträngd kommunal ekonomi. Många kommuner har infört en beställar/utförarmodell där beställning och därmed övergripande styrning handhas av det politiska systemet. Produktionens organisering och utförande överläts till antingen fristående offentliga resultatenheter eller till externa entreprenörer.

Inom ramen för denna förändringsprocess fick managementideologin ett starkt genomslag (Montin 1993:739). Den ekonomiska styrningen baseras ju på antaganden att konkurrens och ekonomiska incitament ökar produktivitet och effektivitet i offentliga organisationer (Trydegård 2000).

Även inom socialtjänsten har omorganiseringarna varit många och i ett flertal fall har marknadsorienteringen fått gehör med "affärsmässighet och konkurrenssituationer" som framträdande drag (Blom op. cit., s. 149). Om trenden under slutet av 1960-

talet och fram till början av 1980-talet var integrering har perioden från slutet av 1980-talet till millennieskiftet inneburit en ökad specialisering. Olika grad av specialisering är i dag snarare regel än undantag, där namnen på enheterna liksom deras faktiska uppgifter och graden av uppdelning varierar. Denna specialisering sker ofta inom ramen för en beställar/utförarmodell men kan också ske helt oberoende av en sådan modell. Tanken bakom specialiseringen är att skilja ut det arbete som har en myndighetsutövande karaktär från arbetet med mer behandlingssinriktade ambitioner.

Skälen till förändringarna torde först och främst ha varit av ekonomisk art, men kan också – som vi framhöll inledningsvis – ha en ideologisk överbyggnad. Omorganiseringarna kan i vissa fall ses som rena modeflugor (Borgert 1992, Pettersson 1994). Nya organisationsmodeller tycks många gånger oreflektat tas över från kommun till kommun. Passar dessa organisationsmodeller för vilken kommun eller verksamhet som helst oberoende av till exempel kommunens storlek, geografiska "utseende" eller verksamhetens karaktär? Artikelns syfte är att utifrån ett exempel diskutera dessa förhållanden och belysa några av de konsekvenser en "oreflektad" omorganisering av socialtjänstens verksamhet kan få.

Utvärderingen

Artikeln tar sin utgångspunkt i en utvärdering av en mindre kommuns förändrade socialtjänstorganisation. Socialtjänsten hade omorganiserats i samband med den politiska mandatperioden år 1999-2002. Ansvar för äldreomsorgen respektive individ- och familjeomsorgen sammanfördes till *en* nämnd då det inte ansågs vara ekonomiskt möjligt att fortsätta med en organisation med dessa var för sig. Före omorganisationen arbetade tjänstemännen inom dessa områden med såväl utredning som verkställighet av beslut.

Omorganisationen innebar att man skulle utgå från en funktions- istället för en målgruppsindeldad verksamhet. Den nya organisationen skulle omfatta en beställarfunktion i form av en rättsenhet, kallad *socialkontor*, samt en utförarfunktion i form av flera resultatenheter.^{1 2)} Socialkontoret skulle ansvara för all myndighetsutövning i form av utredning och beslut gällande enskilda personer. Detta kan ses motsvara den definition som finns av begreppet myndighetsutövning i förarbetena till den gamla förvaltningslagen – "utövning av befogenheter att för enskild



Leila Billquist är socionom, fil.dr och universitetslektor i socialt arbete, Göteborgs universitet. Adress: Institutionen för socialt arbete, Box 720, 405 30 Göteborg. E-mail: Leila.Billquist@socwork.gu.se
Telefon 031-773 15 81



Gerd Gustafsson är äldreomsorgsförestandare, fil.dr och universitetslektor i socialt arbete, Göteborgs universitet. Adress: Institutionen för socialt arbete, Box 720, 405 30 Göteborg. E-mail: Gerd.Gustafsson@socwork.gu.se
Telefon 031-773 57 72

1 I utvärderingen har endast två av dessa studerats (behandlingsenheten och hemtjänsten).

2 Resultatenheterna är (till viss del) fiktiva (se t.ex. Brorström & Solli 1990).

bestämma om förmån, rättighet, skyldighet ..." (se vidare Landelius 2002). Till socialkontoret hör således också biståndsbedömningen av äldreomsorg. *Behandlingsenheten*, som fanns i andra lokaler än socialkontoret, skulle utföra psykosocialt behandlingsarbete på uppdrag från socialkontoret inom områdena barn och ungdom, familj och vuxna. Behandlingsenheten skulle också ansvara för bland annat ungdomsmottagning och familjehem. *Hemtjänsten* skulle verkställa beslut om bistånd i form av olika hemtjänstinsatser som beslutats på socialkontoret.

En tanke bakom tjänstemannaorganisationens nya arbetssätt, att separera beslutsfunktionen och verkställigheten i enskilda ärenden, var att den enskildes rättssäkerhet skulle öka. Det saknas en entydig definition om innebörden av rättssäkerhetsbegreppet. Men Gustafsson (2001, s. 124) menar att begreppets kärna är "förhållandet mellan den enskilde och det allmänna och det säger något om vad detta förhållande skall vara präglad av". Hon skiljer mellan ett formellt och ett materiellt rättssäkerhetsbegrepp. Det förra präglas av en hög grad av förutsägbarhet, vilket skyddar mot godtycke. Det senare brukar förknippas med "rättsskydd, rättstrygghet och effektivitet eller materiellt riktiga lösningar".

Det nya arbetssättet skulle också ge större möjligheter till styrning av insatserna och minska kostnaderna för upphandlad vård utanför organisationen. Man ville skapa en "platt och rationell organisation" som gav möjlighet att pröva nya arbetssätt.³⁾

Utvärderingen har skett utifrån en kvalitativ ansats i avseende att belysa vilka konsekvenser omorganisationen har medfört för (enligt upphandlingsdokumentet):

- *Klienten*: om rättssäkerhet och om behov bättre har tillgodosetts, samt om det klientrelaterade arbetet har förändrats.⁴⁾
- *Professionen*: om uppdelningens inverkan på professionen, arbetsmiljön, det förebyggande arbetet samt innebörden av att olika målgrupper har sammanförts.
- *"Mötet mellan klient och profession"*: vilken innebörd förändringen har haft för mötet mellan klient och socialarbetare.

Utvärderingen bygger på observationsstudier av verksamheten, semistrukturerade intervjuer med personal och klienter/omsorgsmottagare samt dokumentationsstudier. Totalt har 30 personer intervjuats. Samtliga i studien ingående personalgrupper har vid ett flertal tillfällen varit föremål för observationer. Bearbetningen och analysen av intervjuerna har gjorts i flera steg. I första steget har en intervju från vardera område gemensamt granskats och analyserats i avsikt att fokusera centrala frågor inom undersökningsområ-

det. Denna första bearbetning och analys har använts som grund för det vidare arbetet med övriga intervjuer. Syftet med bearbetningen har varit att belysa såväl likheter som olikheter i upplevelserna av vad organisationsförändringen inneburit. Vi har speciellt behandlat de delar som fanns angivna i uppdraget men inte utelutit synpunkter rörande andra områden. Utvärderingen genomfördes under år 2000.⁵⁾

Kommunen

Kommunen har cirka 12 000 invånare (år 2000, SCB 2001). Den är geografiskt utspridd genom ett antal öar. Av topografiska orsaker bor nästan hela befolkningen i tätorter. I kommunens centralort bor cirka 3 150 invånare. Förvärvslivet domineras av småföretag vid sidan av den offentliga verksamheten, som sysselsätter cirka 33 procent av befolkningen. Av de förvärvsarbetande arbetar cirka 50 procent utanför kommunen.⁶⁾ År 1999 erhöll 193 hushåll socialbidrag. Tolv procent av de äldre (65 år+) hade någon form av hemhjälp eller hemsjukvård. Av den totala befolkningen är 16 procent över 64 år.

Även om flertalet invånare bor i tätorter finns det människor som bor på "långt" avstånd från centralorten och därmed befinner sig i periferin. Detta beror till stor del på de kommunikationssvårigheter som finns med långa tidsmässiga avstånd, då det ibland saknas direktförbindelser mellan öarna eller till följd av glesa färjeförbindelser. Samma förhållanden gäller för en del av vårdpersonalen inom kommunens hemtjänst. De befinner sig långt från centrum och deras problem riskerar att endast till en del uppfattas av den "centrala makten" (jfr. Bergström & Fog 1996). Däremot finns socialsekreterarna och behandlingsspersonalen stationerade på centralorten men på långt fysiskt avstånd från en del av sina klienter. Detta är faktorer som inte tycks ha beaktats vid organiseringen av kommunens socialtjänst.

Organisationsförändringens konsekvenser

Organisationsförändringens resultat kan sammanfattas under fyra teman:

3 Uppgifter hämtade från måldokument daterat augusti 1998.

4 Fortsättningsvis används ordet klient för dem som har kontakt med socialtjänstens individ- och familjeomsorg och ordet omsorgsmottagare för dem som har kontakt med äldreomsorgen. Här avses båda grupperna.

5 Motsvarande fyra heltidsmånader.

6 82 procent är förvärvsarbetande i åldersgruppen 20–64 år. Totalt utgör den förvärvsarbetande befolkningen 55 procent av invånarna (SCB, 2001)

- Oavsett organisering är relationen grunden i socialt arbete
- En tungrodd informationskedja
- Ökad rättssäkerhet är en illusion
- En omöjlig chefsroll och oklar ansvarsfördelning

Relationen är grunden i socialt arbete

En av de konsekvenser som är förknippad med en allt för strikt funktionsuppdelning är brister i helhetsynen genom bland annat risken för fragmentarisering (Blom op. cit.). Tendenser som också visar sig i denna utvärdering. Personalen betonar vikten av att ha en helhetsyn på klient och omsorgsmottagare, vilket de upplever att de inte har på samma sätt idag som tidigare.

Biståndshandläggarna känner till exempel att de missar helheten då de enbart utreder behovet av äldreomsorg. De ansvarar inte för att besluten omsätts i praktisk handling. För dem är det svårt att motivera ett beslut om de inte samtidigt kan handleda personalen i hur hjälpen skall ges. Samtliga omsorgsgivare menar att man måste se äldreomsorgen som en helhet som skall verka för att omsorgsmottagarna skall få adekvat hjälp. Såväl biståndsbedömare som hemtjänstchef saknar helheten – att få ihop det direkta och indirekta omsorgsarbetet (jfr Gustafsson 1999).

Ingen av de intervjuade omsorgsgivarna anser att den nya organisationen leder till några fördelar för omsorgsmottagarna. Slutsatsen utifrån personalens upplevelser blir att beslut och genomförande bör utgöra *en* enhet för att vara funktionellt fungerande – att hjälpen till omsorgsmottagarna ges utifrån det fattade beslutet (op. cit.).

För socialsekreterarna och behandlarna är det också svårt att se helheten då även de ansvarar för olika delar, utredning eller behandling. Hos socialsekreterarna finns en osäkerhet om klienten får den hjälp som de beställt då de inte ser "slutprodukten". Från behandlingsenheten ifrågasätts ibland den bedömning som gjorts i ärendena – har klientens totala situation beaktats då val av insats gjorts? Detta väcker frågan vem som skall avgöra och bedöma klientens problematik. Vem har tolkningsföreträde och hur precisa är "beställningarna"? Ett visst dubbelarbete mellan de båda enheterna kan förekomma. Exempelvis kan i ett ärende ett behov visa sig som inte angivits i den gjorda utredningen. Behandlarna kan inte själva ta ställning till detta. De måste kontrollera med socialsekreteraren på socialkontoret. Det blir, som en behandlare uttrycker det, "*korskommunikation*" och det tar längre tid innan klienten kan få hjälp. Även för klienten blir det dubbelarbete då denne måste besvara samma frågor två

gånger och det kan vara kränkande att "*få dra sin historia flera gånger*". Det finns en risk att klienten faller emellan de båda enheterna, att det beslutade biståndet inte kommer igång eller att det inte utgör adekvat bistånd.

Klienter och omsorgsmottagare känner inte till att en omorganisation ägt rum, vilket gör att deras kontakter med socialtjänsten försvåras. De vet inte vem de skall vända sig till. I intervjuerna betonar de vikten av ett gott bemötande och de har svårt att se om det har förändrats på något sätt som en följd av organisationsförändringen. Det är, som en klient uttrycker det, "*svårt att se skillnad då det ju inte är samma personer som jobbar där. Det är inte heller samma situation för mig idag som det var tidigare*".

För omsorgsmottagarna är det bemötandet från och kontakten med vårdbiträdena som står i fokus. De har mer sällan kontakt med biståndshandläggarna eller hemtjänstchefen. Dessa kontakter får anhöriga eller vårdbiträden stå för, vilket inte har förändrats genom organisationsförändringen. De omsorgsmottagare och anhöriga som känner eller bor nära hemtjänstchefen tar fortfarande direktkontakt med henne även i biståndsärenden. Den personliga närheten bryter konstruerade organisationsgränser.

Vårdbiträdena utgör omsorgsmottagarnas trygghet. Någon har ett fast vårdbiträde som oftast kommer och som mest har man sex fasta som alternerar. Detta beror på olika grad av hjälpinsatser men också på olika organisering. Samtliga omsorgsmottagare påpekar vikten av att det är samma vårdbiträde som kommer så man hinner lära känna dem, eftersom hjälpen bygger på en relation mellan den som ger respektive tar emot hjälp. Ur omsorgsmottagarnas perspektiv är kontinuitet i förhållande till personalen den viktigaste kvalitetsegenskapen i omsorgen (Edebalk et al. 1993).

Samtliga är också mycket nöjda med det bemötande de får. Vårdbiträdena är trevliga och glada, lätta att prata med. De lyssnar på vad omsorgsmottagaren vill och ger hjälpen på ett bra sätt. Man vänder sig alltid till vårdbiträdet om man har problem eller behöver mer respektive mindre hjälp.

Egentligen finns det bara ett problem i kontakten och det är att vårdbiträdet har så bråttom och att allt måste gå så fort. "*Det skulle vara roligt om de kunde stanna lite, men jag förstår att det är omöjligt. De ska ju hjälpa så många.*" "*Det är inte deras fel att de är så stressade men det blir konstigt när jag ska äta fortare.*" Omsorgsmottagarna har tagit på sig rollen att vara förstående även om de egentligen borde klaga på att de inte får tillräckligt med tid.

Samtliga omsorgsgivare anser att kontakten med omsorgsmottagarna inte har förändrats eller blivit

sämre i och med organisationsförändringen. Ibland upplever de dock på grund av tidsbristen att bemötandet brister då omsorgsmottagarna hela tiden känner att vårdbiträdet är på språng.

Klienterna upplever bemötandet på lite olika sätt. Det är kopplat till de olika socialsekreterarna eller behandlarna. Bland de intervjuade finns upplevelser av att inte ha blivit trodda, att ha blivit klassade som dåliga föräldrar, att ha blivit orättvist och illa behandlade. Några är nöjda med den kontakt de idag har med sin socialsekreterare – *"hon är hård men rättvis"*. De intervjuade som idag har kontakt med behandlingsenheten upplever denna som bra. En ser behandlaren mer som en vän, medan kontakten med socialsekreteraren är som att *"prata med en vägg"*.

Tillgängligheten har inte blivit bättre med den nya organisationen. *"Man får samma tid (samtalstid, vår anm.) när man väl får tag på dom"*. Tiden eller snarare brist på tid tycks vara central för de sökande, som önskar sig mer tid och att bli lyssnade till. Hos socialsekreterarna tycks en strategi för att handskas med den bristande tiden vara att be klienterna återkomma. Man överlämnar åt klienten själv att försöka hitta lösningar och att ta ansvar för en eventuellt fortsatt kontakt. Klienten avvisas inte direkt. Dörren hålls öppen – en slags fördröjningsstrategi (jfr. Minas 2001).

Socialsekreterarnas bild av klientarbetet är splitt-rad. Några menar att bemötandet blivit mer tydligt, att man lägger mer vikt vid att klienten skall vara delaktig. Andra menar att man inte fått mer tid för klienten och att de inte bemöts annorlunda än tidigare. Socialsekreterarna har också olika uppfattning om det är bra eller dåligt att klienterna har flera kontakter. Några lyfter fram att det är negativt för klienten att de måste *"byta relation"* och även de pekar på vikten av kontinuitet. *"Vill klienten ha en kontakt så är det inte möjligt"* (han skall gå till en annan enhet, vår anm.). På behandlingsenheten menar personalen att de inte bemöter sina klienter annorlunda idag än vad de tidigare gjort – det ligger i *"behandlarrollen"*. Trots de svårigheter som behandlingspersonalen pekar på då det gäller organisationen upplever de att kontakten blivit bättre med *"brukarna"* eller åtminstone inte försämrats.

Att hjälpen bygger på en relation är väl känt (Bernler & Johnsson 1988, 2001, Morén 1992). Hur denna relation utvecklas och upplevs visar sig också i vår utvärdering ha stor betydelse för hur klienterna och omsorgsmottagarna upplever bemötande och delaktighet. Att ha blivit sedd och fått förståelse, att man har blivit *"sjyst bemött"* är centralt för de hjälpsökande. Organisationen gestaltas genom socialarbetarna.

En tungrodd informationskedja

I den nya organisationen är omsorgsmottagarna beroende av minst två av socialtjänstens enheter, i vissa fall är också klienterna detta. Kommunikationen måste ske mellan omsorgsmottagare/klient och enheterna. Informationsgången i ett pågående ärende inom hemtjänsten kan beskrivas på följande sätt: (O=omsorgsmottagare; V=vårdbiträde; HC=hemtjänstchef; B=biståndshandläggare; A=anhörig)

- O pratar med V och säger att hon får ordna mer hjälp
- V hänvisar O till B
- V säger till HC och HC kontaktar B och/eller O försöker ta kontakt med B eller ber A kontakta B
- B gör en ny utredning och fattar beslut om hjälpinsatser
- B informerar HC oftast via telefon
- HC informerar V oftast via telefon
- V kan ge hjälpen till O

Detta är en tungrodd informationskedja där många misstag lätt kan ske. Dessutom tar det tid att nå varandra så att alla är välinformerade. *"Information tappas på vägen. Ord tappas. Det tar tid. Ett ärende som vi skulle kunna få svar på direkt kan nu ta en vecka"*. Från alla håll betonas att det blir oerhört tungjobbat eftersom det inte finns direktkontakt mellan de som ger hjälpen och de som beslutar om den. Några vårdbiträdeslokaler har varken dator eller fax så att de som faktiskt ger hjälpen kan se beslutet. De får förlita sig till ett telefonmeddelande. Senare kan beslut och arbetsplaner skickas med vanlig post.

Ingen är positiv till denna omständliga kommunikationskedja. Istället skapar den stor irritation och gör så att det sker dubbelarbete och leder till att vårdbiträdena känner sig utlämnade och stressade.

Hemtjänstens möjligheter att utföra ett arbete med hög kvalitet har blivit sämre eller mycket sämre i den nya organisationen. Tidigare var vårdbiträdena med vid biståndsbedömningarna, vilket gav dem direktinformation om vad de skulle göra. Den indirekta kommunikationen tar också lång tid. Resultatet blir, som ett vårdbiträde uttrycker det, *"ett av tre alternativ: 1) att vi börjar ge hjälp utan bistånd 2) att vi inte ger hjälp för att det inte finns ett bistånd trots att det är solklart att det behövs eller 3) något mitt emellan"*.

Den nya organisationen har medfört att informationen blivit sämre på alla plan. Det blir en tidsfördröjning från det att någon meddelar att de behöver hjälp till dess att hjälpen kan ges. Den ohanterliga kommunikationsvägen gör också att det blir svårt att anpassa hjälpen till förändringar i omsorgsmottagarnas hälsotillstånd. Många kommunikationsled måste passeras, trots att organisationskissen ger sken av en

”platt organisation”. Detta beror på att man har skapat parallella nivåer med ansvar för olika delar av hjälpen. Resultatet blir en rundgång istället för fler led i hierarkisk mening.

Ökad rättssäkerhet är en illusion

Ett syfte med omorganiseringen av socialtjänsten var att den skulle leda till ökad rättssäkerhet och att hjälpbehovet bättre skulle tillgodoses för klienter och omsorgsmottagare. Socialkontoret betecknas som *rättsenhet*. Med denna benämning av socialkontoret indikeras att rättssäkerheten enbart omfattar utredning och beslut, det vill säga det som tidigare beskrivits som formell rättssäkerhet.

Bland personalen var osäkerheten stor kring syftet med omorganisationen. Exempelvis visste inte vårdbiträdena vad syftet var eller trodde de att syftet var att spara pengar och åstadkomma en nära och platt organisation. Hemtjänstchefen och biståndsbedömarna betonar omsorgsmottagarens rättssäkerhet. Däremot upplever alla att rättssäkerheten har blivit sämre i och med att fler arbetsmoment tidsberäknas efter standardiserade mått, inte efter den enskildes behov och miljöns förutsättningar. Det tar till exempel mycket längre tid att hjälpa någon som är upprörd och ledsen jämfört med någon som mår bra. Hänsyn tas inte heller till bostadens standard och utformning. *”Innan styrde behovet, nu är det minuterna som styr”*. Omsorgsmottagarna har dessutom ringa kontakt med dem som beslutar om hjälpinsatserna och vårdbiträdenas insatser följs sällan upp.

Tidsaspekten är ett bekymmer. Risken är att rättssäkerheten ytterligare urholkas genom att omsorgsmottagarna känner av vårdbiträdenas stress. De kräver inte ens att få den hjälp som de är berättigade till. Det tycks inte heller finnas bistånd för att hantera den isolering som drabbar omsorgsmottagarna antingen på grund av deras fysiska besvär eller som en följd av ensamboende. Att omsorgsmottagare som har hemtjänst kan uppleva sig isolerade visar även andra studier (Trydegård op. cit.). Biståndsbedömarna lyfter i intervjuerna just fram att biståndet nästan uteslutande beskrivs som praktisk hjälp och att den sociala hjälpen glöms bort (jfr. Blomdahl-Frej 1998). De menar att omsorgsmottagarnas hjälpbehov inte tillgodoses bättre i den nya organisationen. Man frågar sig *”Vad är hemtjänst egentligen? Till exempel dementa som behöver daglig tillsyn så står det städ var 3:e vecka. Vi får jättekonstiga formuleringar för dem som behöver hjälp med allt”*.

Svaret på frågan om rättssäkerheten har blivit större varierar bland personalen på socialkontoret. Några menar att rättssäkerheten blivit större för kli-

enterna i och med att utredningarna görs bättre, att besluten blivit tydligare och därmed blir lättare att överklaga. Andra känner sig mer osäkra om så är fallet. *”Man säger att det skall vara säkrare, men jag vet inte”*. Från behandlingsenheten menar man att man ser till klientens behov och arbetsmetoderna har blivit bättre. Om klienten har motivationen och kan tillgodogöra sig behandlingen kan de få ut mycket. För andra klienter är det svårare. Det kan då vara värre att tro att organisationen ger klienten hjälp. *”Det blir snarare lika dåligt”*.

Om rättssäkerheten har blivit bättre kan ifrågasättas framför allt i de fall där socialsekreterarens bedömning mer har utgått från ekonomin än från klientens behov. Att man mer sett till vad socialkontoret kan erbjuda än till behov, som det uttrycks i en av intervjuerna. Kanske *”övertalas man att ta emot”* den föreslagna hjälpen (jfr. Billquist 1999). Klienten känner inte heller *”alla gånger igen besluten”*. Stöps klientens behov om för att passa organisationen (jfr. Bernler & Johnsson 1995)? Klienter med en begränsad problematik vars behov kan avhjälpas genom en avgränsad insats tycks få bättre hjälp än tidigare, medan klienter med mer mångfacetterade och komplexa problem kräver en helhetslösning som inte kan tillgodoses i den uppdelade organisationen.

Omsorgsmottagarnas upplevelser av rättssäkerheten kan i stort sägas vara kopplad till utformningen av hjälpen. Några lyfter fram att de kan påverka hur hjälpen skall utföras och också till viss del vad som kan göras inom ramen för det beviljade biståndet. Endast ett par personer nämner att det finns saker som de inte kan få hjälp med. *”Jag har fått information om vad man kan respektive inte kan få hjälp med och det får man ju rätta sig efter. Jag är så tacksam för att få någon hjälp”*. Med undantag för en av de intervjuade nämner ingen möjligheten att överklaga beslut. Man kan fundera över i vilken omfattning tacksamheten över att få någon hjälp hindrar omsorgsmottagaren att uttrycka sina önskemål.

De intervjuade klienterna upplever inte att de har haft någon större delaktighet i det som planeras, inte heller att de fått någon information om sina rättigheter eller möjligheter att överklaga. Om deras rättssäkerhet har blivit bättre har de svårt att uttala sig om. Några tar upp de långa handläggningstiderna och att man inte själv kan ta kontakt med behandlingsenheten. För en av klienterna visade det sig desutom att behandlingsenheten inte kunde ge henne den hjälp hon behövde. Hon fick återvända till socialkontoret för förnyad utredning, vilket innebar en kraftig fördröjning av hjälpinsatsen. En risk tycks finnas att klienterna ”bollas runt” mellan de olika enheterna.

Det är osäkert om en bättre utredning leder till ökad rättssäkerhet för klienterna. För detta krävs både bättre information om rättigheter och möjligheter samt större delaktighet i utredningsprocessen. Ett stort problem är att man inte problematiserat och definierat utredningsbegreppet (Billquist op. cit.). Den största begränsningen ligger dock i att den materiella rättssäkerheten inte alls tycks ha uppmärksamats i samband med organisationsförändringen.

Omöjlig chefsroll och oklar ansvarsfördelning

När vi talar om den omöjliga chefsrollen tänker vi i första hand på de olika roller och omfattande arbetsuppgifter som enhetschefen på socialkontoret och hemtjänstchefen har. Inom organisationen finns även andra svårigheter och otydligheter i ansvarsområden. Den psykosociala arbetsmiljön upplevs inte heller så bra och samarbetet mellan chefer gnisslar. Man anser att det är en dålig ledning med otydliga roller och avsaknad av en framåtanda.

Organisationsförändringens strävan efter en platt organisation har lett till att ansvaret för många olika delar förts samman till en chef. För enhetschefen (socialkontoret) är de delar som förts samman av olika innehållsmässig karaktär; ansvar för utredning och beslut avseende hemtjänst, färdtjänst, bostadsanpassning, individ- och familjeomsorg enligt såväl SoL, LSS, LVU som LVM. Detta har inneburit att enhetschefen har fått ansvar för områden som denne varken har erfarenhet av eller kunskap om. Biståndsbedömarna inom äldre- och handikappomsorgen upplever avsaknad av kompetens hos enhetschefen, även om de är positiva till henne som person och hennes engagemang. För att underlätta för enhetschefen har samordningstjänster införts; en för området missbruk och en för området barn och ungdom. Detta har inte alltid inneburit en avlastning då det har varit svårt att samordna tiderna för teamträffar mellan socialsekreterare och samordningsansvarig. Avgränsningen mellan de båda nivåerna blir otydlig.

För hemtjänstchefen är de delar som förts samman till viss del innehållsmässigt lika men geografiskt utspridda (vårdbiträdesgrupper). Vårdbiträden hade förhoppningar att den nya organisationen skulle leda till en tätare kommunikation med arbetsledaren, dels personligen och dels genom dator och fax, och ett större personligt stöd. Idag är alla negativa och de förväntningar som man hade infriades inte. Alla pekar på omöjligheten att ha en arbetsledare för sju arbetslag placerade på fem geografiskt åtskilda platser. Arbetsledaren skall dessutom ha kontakt med två biståndshandläggare. Resultatet har

blivit att ingen av vårdbiträdesgrupperna hinns med, vilka efterfrågar kontinuerliga möten för information och handledning i själva arbetet. Hemtjänstchefen har dessutom fått ett utökat administrativt ansvar jämfört med tidigare och är också datoransvarig. Hon får ägna allt mer tid till administration och rapportering av timmar för vårdbiträdena, tid som hon istället velat ägna åt arbetsledning och handledning. Nu blir rollen som chef kontrollerande.

Båda cheferna har budget-, arbetsledar- och personalansvar, ansvar för verksamhetens kvalitet och utveckling samt för samverkan mellan enheterna. Till detta kommer också ärenden av mer akut karaktär, till exempel förändring av den sociala jouren, anskaffande av vikarier. De båda chefernas verksamhetsområden kräver en oerhört bred kompetens och man kan fråga sig om det är möjligt att nå en sådan.

I den nya organisationen finns många av de problem som lätt uppstår i en organisation med en alltför strikt funktionsuppdelning; samarbetssvårigheter, oklar ansvarsfördelning och brister i samsynen (Blom op. cit.). Dessa problem och svårigheter blir mest tydliga inom individ- och familjeomsorgens område. Från både socialkontoret och behandlingseenheten tas bristen i samsyn fram. Man gör inte samma bedömningar i ärenden, vilket kan leda till problem för både socialarbetare och klient. Bland annat kan det leda till att behandlingseenheten tycker att de är fel instans, att ärendet kanske är för svårt eller behöver annan hjälp än öppenvård. Behandlingseenheten kan då säga nej och klienten får gå tillbaka till socialkontoret. Det i sin tur väcker irritation på socialkontoret där socialsekreteraren antingen själv behåller ärendet eller försöker hitta en annan instans. Trots funktionsuppdelningen är både socialarbetarnas roller och enheternas gränser otydliga. Från behandlingseenheten framhålls också att kvaliteten på arbetet har försämrats på socialkontoret, att personalomsättningen varit stor och att många är nyutexaminerade socionomer. En bättre styrning hade krävts men man har inte alla gånger varit samspelt på chefsnivå. Skillnaderna i synsätt och svårigheter i samarbetet har lett till ett "vi och dom" tänkande eller till "*två lag*", som en socialsekreterare uttrycker det. Behandlarna upplever att det varit svårt att "*avvisa*" klienter och att man ibland känt sig ifrågasatt från kontorets sida. Från socialkontorets sida lyfts fram att de båda enheterna sitter för långt från varandra, att man saknar den dagliga kontakten. Det blir svårt att "*förstå hur man tänker*". Det blir också ett "*personligt slitage*" genom att den egna utredningen blir ifrågasatt. Det finns en misstro (som några socialsekreterare upplever) från behandlingseenhetens sida att utredningarna inte är bra; att

man på kontoret inte gör riktiga bedömningar. Var och en "värnar om sitt". Att det har blivit så här beror på "oklarheter om hur vi skall jobba".

De båda enheterna arbetar också under olika villkor. På socialkontoret kan man inte säga nej till en klient. De får också ta "alla de obesvarade frågor som ställs till byrån". På behandlingsenheten har man inte myndighetsutövning och arbetar inte under samma press. De har dessutom handledning. Att vara pressad av att spara pengar kan ligga i vägen för ett bra fungerande samarbete. De båda enheterna erhölet inte heller samma resurser för uppbyggandet av sina verksamheter.

Mellan de båda enheterna förekommer lite av samarbete. "Kan jag klara mig utan dom så gör jag det". En del upplever att det finns en rivalitet mellan enheterna, andra inte. Från båda håll ges uttryck för att man skulle vilja göra något av varandras jobb – "en del av utredningen, en del av behandlingen". Genom bland annat en gemensam föreläsningsserie jobbar man på att få bättre samsyn – en önskan om att göra "ett Vi" av de två enheterna.

I den enskilda vårdbiträdesgruppen upplever alla att samarbetet fungerar men alla saknar samarbetet mellan hemtjänstchefen, biståndsbedömarna och vårdbiträden samt samarbetet mellan grupperna på de olika arbetsplatserna. Det finns en "vi och dom" känsla som ingen egentligen vill ha. Dessutom uppfattar man att samarbetet mellan biståndsenheten och hemtjänsten inte är bra. Vissa tror att det kanske finns ett gemensamt synsätt och att det i grunden inte existerar någon rivalitet. Men sättet på vilket det fungerar gör att det inte finns tid för samarbete. Andra ser det som att det faktiskt finns en rivalitet mellan beställare och utförare. Några vårdbiträden menar att även om både beställar- och utförarenheterna vill uppnå god kvalitet i omsorgen, så drar de inte åt samma håll. Ingen ser till helheten utan var och en ser till sitt. Andra menar att det inte finns ett gemensamt synsätt och det leder till brister i samarbetet med biståndsenheten. Även samarbetet med hemtjänstchefen har försämrats.

Omorganisationens syfte att sammanföra olika målgrupper genom att biståndshandläggarna och socialsekreterarna slogs samman till en organisatorisk enhet har reellt inte lyckats. Det förekommer inget direkt samarbete mellan de båda yrkesgrupperna. Personalen ger uttryck för att de jobbar bredvid varandra då deras respektive frågor är så specifika. Man har också återgått till att ha separata handläggartreffar. Målgrupperna diskuteras inte vid samma tillfälle och därmed får man inte del av varandras kompetens och kunskapsområde.

Diskussion och sammanfattning

Konsekvenserna av den genomförda organisationsförändringen är till stora delar negativa. Personalen inom äldre- och handikappomsorgen är entydigt negativa. Förväntningarna som de hade har inte infriats. Verksamheten håller inte god kvalitet och därmed känner de sig frustrerade. Det kostar dem mycket energi med en organisation som inte fungerar. En mer splittrad bild ger personalen inom individ- och familjeomsorgen.

Att bilderna är olika kan bero på målgruppernas olika behov och livssituationer. Arbetet inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg är i huvudsak ett arbete inriktat på förändring av människors totala livssituation medan omsorgsarbetet både är av förändrande och bevarande karaktär (jfr. Bernler et al. 1991). I den nya organisationen har man inte problematiserat vad som kan innefattas i hemtjänst respektive behandlingsarbete eller överhuvudtaget vad socialt arbete är. Detta leder till problem för klienter/omsorgsmottagare och professionella.

Hade det varit möjligt att redan innan omorganisationen gjordes förutse en del av de konsekvenser som har uppstått? Det framgår inte i underlaget till organisationsförändringen om man har dragit nytta av andra utvärderingar eller forskning som rör organisation och organisationsförändring. Är det faktiskt så att kunskaper inte når utanför forskarsamhället (jfr. Nilsson & Sunesson 1988, Bergmark & Lundström 2000)? I så fall är det en allvarlig kritik mot informationsspridandet och universitetens tredje uppgift. Eller är det så att man inte vill ta till sig den kunskap som produceras, bland annat för att den egna verksamheten upplevs som unik?

Införandet av beställar/utförarmodellen har skapat nya klyftor i organisationen. Socialtjänstens delning efter verksamhetens funktion har möjliggjort en platt organisation med få led i beslutskedjan. Men nya led har tillkommit framför allt vad gäller informationsvägarna mellan funktionerna. Det blir en rundgång i kommunikationen, vilken är större än i hierarkiskt uppbyggda organisationer. För detta har man inte skapat någon organisatorisk plattform där någon förutom socialchefen har ansvaret, vilket leder till svårigheter både vid beslutsfattande och vid informationsutbyte (jfr. Ohlsson & Rombach 1999). Det finns inte heller naturliga mötesplatser varken i tid eller rum. De många informationsvägarna gör att misstag kan ske och information försvinna på vägen. Det faktum att flera led i en kommunikationskedja gör informationen sämre borde vara känt för flertalet socialarbetare.

Omsorgsmottagarna får inte sina behov tillgodosedda bättre än tidigare. Istället tar det längre tid eftersom det är svårare att anpassa hjälpen när hjälpbehovet förändras. Rättssäkerheten upplevs som sämre när beslutet om hjälpinsatserna och dess genomförande inte utgör en helhet. För klienterna är det inte lika tydligt vad organisationsförändringen inneburit beroende på bland annat de olikheter som kan föreligga avseende klientens problematik. För de som har en avgränsad problematik eller som "passar in" inom organisationens egen behandlingsverksamhet blir hjälpbehovet bättre tillgodosett, då metoderna i klientarbetet har utvecklats. För de klienter som har en mer mångfacetterad och komplex problemsituation är däremot risken snarare den att de inte hör hemma på socialkontoret och inte heller på behandlingsenheten. Vart hör de då? Man kan fråga sig om man skall bygga en organisation för dem som behöver *minst* hjälp. Och kan en behandlingsenhet täcka in all typ av problematik? För att kunna specialisera uppgifter behövs en viss volym (jfr. Lundström & Sunesson 2000). Finns denna "volym" inom mindre kommuner? Och är det möjligt i en geografisk utspridd kommun med bristande allmänna kommunikationer? När det gäller rättssäkerheten upplever klienterna ingen förändring, medan personalen kan se att likväl som den nya organisationen kan ge ökad rättssäkerhet kan den också innebära motsatsen.

Många omsorgsmottagare och klienter känner personalen väl vilket beror på kommunens litenhet och dess avskildhet. Man vet vem man ska vända sig till då en hel del av personalen också bor i kommunen. När organisationen förändrades utan att omsorgsmottagarna eller klienterna fick information om detta fortsatte de att kontakta den person som de tidigare haft kontakt med, vilket bidrar till rundgången av ärenden. Kanske kunde en intensiv informationskampanj ha rått bot på detta, men nu prövades inte det.

Den uppdelade organisationen har lett till att samarbetssvårigheter har uppstått och att ett "vi och de" tänkande utvecklats; något som kan ha förstärkts av att de olika personalgrupperna gavs olika förutsättningar för att utveckla sina nya arbetsuppgifter. Förändringen har också försämrat förutsättningen för god arbetsledning genom de många olika arbetsuppgifter som de nya cheferna fått och därmed minskat deras tillgänglighet. Andra studier visar att tillgängligheten till arbetsledning påverkar gruppklimatet i positiv riktning (t.ex. Olsson et al. 1995, Nordström 2000). Är en platt organisation värd sitt pris när den innebär att de anställda upplever sig sakna direkt arbetsledning, någon som har tid för

personalen och utvecklingen av verksamheten? Det man ville med förändringen var att alla inom en enhet skulle få samma arbetsledning. Man negligerade dock avståndet mellan hemtjänstgrupperna och därmed möjligheterna till kontakter mellan "chefen" och "arbetstagarna". På socialbyrån försvarades detta då förutsättningarna för "chefen" att ge likvärdigt stöd till alla biståndsbedömare oavsett område verkar orimligt. Ingen har kunskaper om alla de målgrupper som sammanförts. Den viktigaste resursen i en människovårdande organisation är personalen (Hasenfeld 1992). Tar man fasta på det bör man inte skapa chefsroller som gör det omöjligt att värna den viktigaste resursen. I längden kan det aldrig vara kostnadseffektivt om personalen inte ges rimliga förutsättningar för att utföra sitt arbete.

Omorganisationen kan inte sägas ha uppnått de mål som den eftersträfvade. Frågor som väckts under utvärderingens gång är från vems behov organisationen är gjord; från vem och vilka förutsättningar har man utgått? Detta är också frågor som ställts av en del av personalen och frågor som ständigt bör ställas på alla nivåer i organisationen (jfr. Blom op. cit.). Egentligen visar sig den uppdelade organisationen inte vara bra för någon. Man skulle önska att en analys av de egna specifika förutsättningarna görs innan förändringar genomförs.



Referenser

- Bernler G & Johnsson L (1995) *Den sociala journalen II: Tre bilder av socialtjänstens klienter*. Rapport 1995:7. Inst. för socialt arbete, Göteborgs universitet
- Bergmark Å & Lundström T (2000) Kunskaper och kunskapsyn. Om socialarbetare inom socialtjänsten. *Socionomens forskningssupplement* nr 12, s 2-16
- Bergström L & Fog E (1996) *Att se det möjliga i det verkliga. Om utveckling av sociokulturell kompetens i socialt arbete på landsbygden i norra Bohuslän*. Inst. för socialt arbete, Göteborgs universitet
- Billquist L (1999) *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrå, klientarbetet och klientskapet*. Skriftserien 1999:4. Inst. för socialt arbete, Göteborgs universitet
- Blom B (2000) "Kan socialtjänsten fungera som en marknad?" *Nordisk Socialt Arbeid* Nr 3, s 149-157
- Blomdahl-Frej G (1998) "Social omsorg och socialpedagogik" i Blomdahl-Frej & Eriksson(red) *Social omsorg och socialpedagogik. Filosofi – teori – praktik*. Lund: Studentlitteratur
- Borgert L (1992) *Organisation som mode – kontrasterande bilder av svensk hälso- och sjukvård*. Företagsekonomiska inst., Stockholms universitet
- Edebalk P-G, Samuelsson G, Ingvad B (1993) "Hur pensionärerna rangordnar kvalitetsegenskaper i hemtjänsten". *Nordisk Socialt Arbeid* nr 3, s 41-55
- Gustafsson E (2001) *Missbrukare i rättsstaten*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Gustafsson G (1999) *En omsorgstriad. Om relationer mellan omsorgsmottagare, vårdbiträden och hemtjänstassistenter*. Skriftserien 1999:2. Inst. för socialt arbete, Göteborgs universitet
- Hasenfeld Y (1992) "The Nature of Human Services Organizations" i Hasenfeld (ed) *Human service as complex organizations*. Newbury Park: Sage Publications
- Landelius A-C (2002) "Privatsrättsliga subjekt inom socialtjänsten" i Westerhäll (red) *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Lundström T & Sunesson S (2000) "Socialt arbete utförs i organisationer" i Meeuwisse, Sunesson, Swärd (red) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur
- Minas, R (2001) "Att skilja 'agnarna från vetet' – telefonmottagningarnas organisation och selektion av socialbidragsförfrågningar". *Socialvetenskaplig tidskrift* 2001:3, s 201-219
- Montin S m.fl (1993) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. Rapport till lokaldemokratikommittén, SOU 1993:73. Stockholm: Civildepartementet
- Olsson E, Ingvad B, Hansson K (1995) Arbetsorganisation och gruppklimat i hemtjänsten. *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 2-3 s 227-248
- Trydegård G-B (2000) *Tradition, Change and Variation. Post and present trends in public old-age care*. Inst. för socialt arbete, Stockholms universitet

Fullständig referenslista kan erhållas av författarna.

Antaganden om välfärd

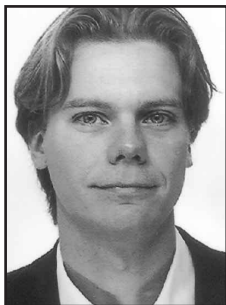
– tolkningen av
socialtjänstlagen under
1980- och 1990-talen¹

Av Håkan Johansson

¹ Jag vill tacka Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) som har finansierat min vistelse vid Departement of Social & policy Sciences, Bath University, England, och därigenom berett mig tid att författa denna artikel.

Socialtjänstlagen är en av den svenska socialpolitikens mest centrala lagstiftningar. Den trädde i kraft i början av 1980-talet och angav ramarna för kommunernas socialpolitiska engagemang inom områden som äldreomsorg, barnomsorg och individ- och familjeomsorg. I socialtjänstlagen angavs även riktlinjer för socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter. På så vis reglerade socialtjänstlagen omfattande delar av kommunernas åtaganden gentemot medborgarna. Socialtjänstlagen är samtidigt en svårgräpbar lagstiftning eftersom den utformades som en ramlag, dvs. den angav endast övergripande direktiv för kommunernas verksamhet och medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Detta var även ett faktum rörande den enskildes rätt till socialbidrag. I "gamla" lagens sjätte paragraf, dvs. före tillkomsten av den "nya" socialtjänstlagen med ikraftträdande fr.o.m. den 1 januari 2002, angavs att socialbidragstagaren hade rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kunde tillgodoses på annat sätt. Biståndet skulle garantera socialbidragstagaren en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärkte hans resurser att leva ett självständigt liv. Men rättens innehåll precisades aldrig ingående, varken i lagstiftningen eller i lagens förarbeten. Inte heller uttrycktes det klart vilka krav på motprestationer som kommunen kunde ställa på den som ansökte om socialbidrag. Därigenom fick landets kommuner en omfattande tolkningsfrihet rörande socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter.

I början av 1990-talet hamnade socialtjänstlagen i blickfånget. Till stor del berodde detta på den snabba vändningen i landets ekonomiska konjunktur. Under stora delar av 1980-talet hade högkonjunkturen förefallit stabil i och med att arbetslösheten var låg, sysselsättningen hög och socialbidragstagandet var av begränsad omfattning. I början av 1990-talet gick emellertid den svenska välfärdsstaten in i en



Håkan Johansson dispute-rade våren 2001 i socialt arbete vid Socialhögskolan i Lund. För tillfället är han post-doc stipendiat vid Department of Social & Policy Sciences, Bath University, England. Hans forskning är inriktad mot frågor rörande socialt medborgarskap och sociala rättigheter i svensk socialpolitik och framför allt det svenska socialbidragssystemet. E-post: sxxhj@bath.ac.uk och Hakan.Johansson@soch.lu.se.

12

djup lågkonjunktur och inom loppet av ett par år flerdubblades arbetslösheten och antalet sysselsatta minskade dramatiskt. Detta fick stora konsekvenser på statens ekonomiska situation och en rad neddragningar gjordes i välfärdssystemen (Johansson 1998; SOU 2000:3; SOU 2000:40; SOU 2001:79).

Nedgången i den svenska ekonomin satte stark press på landets kommuner. I takt med att allt fler stod utan arbete och utförsäkrades från arbetslöshetsförsäkringen ökade antalet socialbidragstagare markant. Mellan 1990 och 1996 mer än fördubblades kommunernas kostnader för socialbidrag och under samma tidsperiod steg antalet bidragshushåll från drygt 270 000 till över 400 000 hushåll (Salonen 1998). Det innebar att socialbidragskostnaderna tog en allt större del av kommunernas budget samtidigt som skatteunderlaget minskade. Sedan mitten av 1990-talet har arbetslösheten minskat och under år 2001 var 4,4 procent av arbetskraften arbetslösa (officiell statistik från Arbetsmarknadsstyrelsen). Kostnaderna för socialbidrag har minskat på ett liknande sätt och 2001 fick cirka 253 000 hushåll socialbidrag någon gång under året (Socialstyrelsen 2002).

Ovanstående resonemang visar på en central problematik för forskare och praktiker inom socialt arbete. På ett övergripande plan angav socialtjänstlagen de övergripande ramarna för socialtjänstlagens verksamhet och den enskildes rättigheter/skyldigheter. Samtidigt fick landets kommuner stor frihet att omtolka lagen i linje med den politiska och ekonomiska utvecklingen, lokala politiska traditioner, socialpolitiska idéströmningar, drivande personer i den lokala politiska kontexten etc. Detta faktum ställdes på sin spets mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen under 1980- och 1990-talen. Vad som har utgjort socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter är således en komplex fråga som i första hand kräver empirisk belysning. Syftet med föreliggande artikel kan därför formuleras enligt följande: Hur har socialtjänstlagen och socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter tolkats under 1980- och 1990-talen? I mitt fall avgränsas behandlingen av frågan till två fall – Linköpings och Norrköpings kommuner.

Socialtjänstlagens utformning

När socialtjänstlagen förbereddes under 1970-talet fanns det en utbredd förhoppning om att den svenska välfärdsstaten skulle fortsätta sin frammarsch. Det närmast förutsattes att socialpolitiken skulle göras mer generös. I första hand gällde detta socialförsäkringssystemen, men även socialtjänsten underställdes samma reformarbete och ambitioner-

na återspeglades i Socialutredningens utredningar samt i den efterföljande propositionen (SOU 1974:39; SOU 1977:40; prop. 1979/80:1). I denna artikel kommer jag inte att diskutera lagen i detalj, utan bara fokusera på föreskrifter som lagstiftaren gjorde om socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter. Jag ska lyfta fram vad jag vill benämna som socialtjänstlagens "kritiska punkter".

Socialtjänstlagens grundläggande drag

Socialtjänstlagen präglas av dess inledande paragrafer. I utredningsarbetet som föregick beslutet om en ny lagstiftning betonades betydelsen av tydligt uttryckta målsättningar. De sågs som en markering att socialtjänsten trädde in i en ny tid och att socialtjänstens verksamhet byggde på samma principer som övriga samhället. De skulle tjäna som politiska riktmärken i det dagliga sociala arbetet. I lagens första paragraf angavs att socialtjänsten skulle baseras på demokratiska och solidariska värderingar för att främja ekonomisk och social trygghet. Betoningen vid dessa målsättningar ställde emellertid ett problem på sin spets: hur skulle den framtida lagen utformas? Lagstiftaren var medveten om att det var svårt att hantera övergripande målsättningar i en lagstiftning, men det fanns en naturlig utväg: en ramlagskonstruktion. Både lagstiftaren och socialutredningen förordade denna lagstiftningsstrategi eftersom den gav kommunerna möjlighet att vidareutveckla de övergripande målsättningarna och arbeta fram nya metoder. Socialutredningen påpekade också att "... den rättsliga regleringen bör lämna utrymme för en utformning av den primärkommunala socialvården under beaktande av kommunens särskilda förutsättningar och behov" (SOU 1974:39, s. 555). En detaljerad lagstiftning riskerade den enskildes behov att underordnas en strikt regeltolkning.

Denna balansgång mellan statlig styrning och lokalt självbestämmande genomsyrade socialtjänstlagen. Risker för att de obestämda rättsreglerna kunde medföra ojämnheter i rättstillämpningen behandlades på en rad olika sätt. Bland annat markerade lagstiftaren att kommunerna hade ett yttersta ansvar för invånarnas sociala situation. Liknande problem förekom rörande den enskildes rätt till ekonomiskt stöd. Regeringen och Socialutredningen argumenterade för att den enskildes rätt till bistånd och ekonomiskt stöd skulle ges en generell och enhetlig utformning. Tanken var att den enskildes behov skulle utgöra utgångspunkten för alla bedömningar. I lagen angavs: "Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodo-

ses på annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv" (prop. 1979/80:1, s. 6). I propositionen angavs att det ekonomiska biståndet skulle täcka den enskildes försörjning och livsföring i övrigt. Det innebar att socialtjänsten skulle bistå den enskildes grundläggande behov av mat, dryck, beklädning, bostad, hushållsutgifter, försäkring, TV-licens etc. Socialministern föreslog även att kommunerna skulle tillämpa en bruttonormprincip, dvs. en socialbidragsnorm som omfattade så många behovsposter som möjligt. Syftet var att ge den enskilde större frihet över sina tillgångar. Nivån på normen angavs emellertid inte i lagen och inte heller i lagens förarbeten.

I propositionen uttrycktes det dock vissa farhågor för att utformningen av biståndsrätten kunde medföra vissa problem. Å ena sidan var det en självklar förhoppning att "... bedömningen av rätten till bistånd blir så enhetlig som möjligt" (prop. 1979/80:1, s. 183). Ändå valde lagstiftaren att argumentera mot en precis reglering av biståndets eftersom detta bröt mot ramlagsutformningen och helhetssynen. Istället var det omständigheterna i det enskilda fallet som skulle vara avgörande för kommunernas bedömning av en skälig levnadsnivå. Men under utredningsarbetet hade det uppkommit kritik mot att bistandsparagrafens utformning äventyrade rättsliga principer om förutsägbarhet och rättssäkerhet. Lagstiftaren bemötte denna kritik genom att hänvisa till faktorer som balanserade en, så kallad, ogynnsam utveckling. Socialstyrelsen fick i uppgift att bedriva tillsyn för att motverka skillnader mellan kommunerna (prop. 1979/80:1, s. 454). Därutöver fick förvaltningsdomstolarna i uppgift att säkerställa en rättssäker behandling. Den enskilde fick rätt att överklaga med förvaltningsbesvär (prop. 1979/80:1, s. 467). Enligt lagstiftaren var denna möjlighet betydelsefull eftersom förvaltningsdomstolarnas beslut ersatte socialnämndernas beslut, dvs. besvärsvägen gav den enskilde en starkare ställning gentemot kommunen.

Ingen individ hade emellertid ovillkorlig rätt att få sina behov tillgodosedda. Även om tonen i propositionen var relativt generös fanns det en aspekt av bistandsparagrafen som gav kommunerna stora möjligheter att pröva om det verkligen fanns ett behov. I bistandsparagrafen angavs att den enskilde endast hade rätt till stöd om hans behov inte kunde tillgodoses på annat sätt. Rätten till socialbidrag var således fastlagd som en behovsprövad rätt med omfattande lokal tolkningsfrihet. Denna prövning relaterades bland annat till den enskildes skyldighet att stå

till arbetsmarknadens förfogande. Enligt lagstiftaren var det viktigt att socialtjänsten arbetade för att stärka den enskildes möjlighet att få och behålla ett arbete och försörja sig själv. I propositionen uttrycktes att den enskilde var skyldig att "... undergå läkarundersökning av hälsotillstånd och arbetsförmåga, godta lämpliga rehabiliteringsåtgärder som syftar till att han återvinner eller förbättrar sin arbetsförmåga, att han anmäler sig som arbetssökande vid arbetsförmedlingen osv." (prop. 1979/80:1, s. 196). Dessa krav preciserades emellertid inte närmare i vare sig lagstiftningen eller i dess förarbeten.

Socialtjänstlagens kritiska punkter

Vissa av formuleringarna i socialtjänstlagen är svåra att tolka. Först och främst är det svårt att precisera innebörden av "kommunernas yttersta ansvar". Det gäller även formuleringarna om den enskildes rätt till "en skäligen levnadsnivå" och vilka "arbetskrav" som kunde ställas på den enskilde. En exakt innebörd av dessa regleringar preciserades varken i lagtexten eller i lagens förarbeten. Jag menar att detta är biståndsrättens tre kritiska punkter. Tolkning och tillämpning blev i första hand en fråga för kommunernas socialnämnder och socialförvaltningar, men även för tillsynsmyndigheter och förvaltningsdomstolar.

För att få klarhet i hur dessa frågor tolkades, studerade jag protokoll och handlingar från socialnämnderna i Norrköping och Linköping. Jag analyserade även rättsfall från Regeringsrätten samt rapporter från Socialstyrelsen. I samband med denna studie visade det sig att frågan om socialtjänstens organisering och socialbidragets handläggning också var av stor betydelse om man skulle förstå socialbidragstagarnas rättigheter/skyldigheter. I den fortsatta framställningen ska jag diskutera de övergripande dragen i de två kommunernas tolkningar av socialtjänstlagen. Av utrymmesskäl tar jag endast upp två av ovanstående kritiska punkter: kommunernas hantering av socialbidragets handläggning samt skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande.²⁾

Socialbidragets förändrade organisering

Socialbidragets handläggning är ett problem med omfattande kommunal frihet. Trots det genomförde de två socialnämnderna förändringar vid likartade tidpunkter och på ett liknande sätt och det är närmast möjligt att tala om tre olika faser rörande soci-

albidragets handläggning: socialbidrag som sekundärt problem inom socialtjänsten, framväxten av en förenklad handläggning och införandet av aktiva handlägningsformer.

Socialbidrag som sekundärt problem

Under senare hälften av 1970-talet genomförde de två kommunerna omfattande organisationsförändringar och ledorden var helhetssyn och decentralisering. Både Norrköping och Linköping decentraliserade sin verksamhet och delade upp den i mindre självständiga enheter. Det övergripande syftet var att stärka socialsekreterarnas områdesanknytning och de skulle vara "generalister" som kunde ansvara för klientens hela sociala situation. Det sociala arbetet skulle även ske i samverkan med annan offentlig verksamhet; polis, skola, sjukvård och fritidsförvaltning. Men i de rapporter som låg till grund för kommunernas beslut diskuterades socialhjälp mycket kortfattat. En möjlig slutsats är att socialhjälp (och socialbidrag) var ett obetydligt problem för socialnämnderna. Det fanns inga ambitioner om att socialhjälp skulle hanteras på ett speciellt sätt. Istället kunde hanteringen av den enskildes ekonomiska stöd underordnas helhetssynen. Dessa idéer var dominerande under senare delen av 1970-talet och vi kan benämna dem som en första fas rörande socialtjänstens organisering och socialbidragets handläggning.

En förenklad handläggning växer fram

Mot slutet av 1970-talet började socialförvaltningarna att ifrågasätta om socialbidrag verkligen kunde hanteras på samma sätt som övriga delar av socialtjänsten. Denna fråga diskuterades framför allt till i Norrköping. I takt med en tilltagande lågkonjunktur i början av 1980-talet steg socialbidragskostnaderna i kommunen. Detta resulterade i ökad arbetsbelastning för socialsekreterarna och enligt socialförvaltningen tenderade bidragshanteringen att tränga undan övrigt behandlingsarbete. Av den anledningen initierade kommunen ett försöksprojekt med "förenklad handläggning". I stora drag innebar projektet att en ansökan prövades utifrån ekonomisk kriterier. Individens möte med socialbyrån och handläggaren begränsades. Istället var det fullt tillräckligt att fylla i en blankett med inkomstuppgifter och personliga utgifter. Efter några år implementerades modellen i alla kommunens socialsektioner och socialnämnden påpekade att den förenklade handläggningen utgjorde ett centralt instrument för att reformera socialtjänsten och bryta mot fattigvårdens traditioner. Argumentet var att den förenklade handläggningen avdramatiserade socialbidragssystemet.

Socialnämnden i Linköping genomförde liknande reformer. I samband med en omorganisation (1987) påtalade socialnämnden att socialbidrag skulle handläggas ur ett försäkringsperspektiv och efter juridiska och ekonomiska principer. Socialnämnden menade att detta var enda lösningen om man ville undvika att ifrågasätta och kontrollera den enskilde. Istället skulle arbetsrutinerna formaliseras samt avpersonifieras för att undvika kränkningar av individens integritet och stärka hans/hennes självkänsla. Motivet var att socialbidrag skulle handläggas som en socialförsäkringsförmån. I enlighet med dessa motiv centraliserades bidragshandläggningen från övrigt socialt arbete och det infördes separata och specialiserade ekonomienheter. Samtidigt genomgick övrig kommunal förvaltning omfattande decentraliseringar. I Norrköping infördes motsvarande organisatoriska lösningar i början av 1990-talet.

På så vis är det möjligt att urskilja en andra fas rörande bidragshandläggning i de två kommunerna. Handläggningen var lokaliserad till separata enheter. Bidragshandläggaren skulle i första hand agera som en specialist på ekonomiskt bistånd. De övergripande principerna för bidragshandläggningen utgjordes av ett uttalat försäkringsideal med juridiska och ekonomiska förtecken.

En aktiv handläggning tar vid

I början av 1990-talet ökade socialbidragskostnaderna i snabb takt och de två kommunerna genomförde stora förändringar i den lokala förvaltningsstrukturen. Både Norrköping och Linköping införde (varianter av) en beställar/utförarmodell. Socialnämnden omvandlades från en bredare politisk nämnd till en nämnd med myndighetsansvar. Sammantaget innebar dessa händelser – och andra därtill – att det skapades motiv och utrymme för förändringar avseende socialtjänstens organisation och socialbidragets handläggning. Socialnämnderna ifrågasatte den förenklade handläggningen och det förekom argument om att den var passiviserande och ökade riskerna för långvarigt socialbidragstagande. I första hand var det ungdomar som fokuserades. Socialnämnderna hävdade att de istället skulle möta en aktiv socialtjänst med tydligt ställda krav. Det innebar att socialnämnderna eftersträvade en aktiv handläggning med fler kontrollinsatser av olika slag.

I Norrköping genomdrevs den så kallade aktiva handläggningen på bred front. I mitten av 1990-talet upprättade socialförvaltningen handlingsplaner för alla socialbidragstagare och genomförde därmed – vad de själva kallade för – en inventering av socialbidragstagarna. Det övergripande syftet var att kartlägga individernas kvalifikationer och informera om

rättigheter och skyldigheter. I Linköping genomfördes liknande förändringar, om än inte lika omfattande. Det innebar att det hade etablerats nya tankegångar om hur socialtjänsten skulle bemöta en socialbidragstagare. Handlingsplanerna var en tydlig intervention från socialtjänstens sida och avvek på så vis från idén om en avpersonifiering av bidragshandläggningen. Mot slutet av 1990-talet återspeglades även dessa idéer i socialtjänstens organisation. Uppdelningen mellan ekonomi- och utredningsenheter, som hade varit adekvat för den förenklade handläggningen, övergavs till förmån för ett ingående samarbete mellan enheterna. Återigen organiserades de två kommunerna efter geografiska uppdelningar och helhetssynen framhölls som central för socialtjänstens arbete.

Sammanfattningsvis innebar detta att kommunerna återinförde en variant av decentraliserad bidragshandläggning. Skillnaden var dock att handläggarna främst sågs som specialister i samverkan och inte som generalister. De övergripande principerna som skulle präglade handläggning kan kortfattat beskrivas som en aktiv socialtjänst med aktiva handläggningsrutiner och ingående kontrollinslag.

Tydliggjorda skyldigheter

Krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande har utgjort en central del i bedömningen av den enskildes rätt till socialbidrag. Men innebörden av detta krav lämnades i första hand över till kommunernas politik och praxis och som kommer att framgå av diskussionen nedan har innebörden av detta krav skiftat avsevärt under 1980- och 1990-talen. Lika som tidigare menar jag att det är möjligt att urskilja ett gemensamt mönster som förenar de två kommunernas tolkningar. Samtidigt är det viktigt att betona att det också finns tydliga skillnader mellan de två kommunerna.

Allmänna krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande

Under 1980-talets första år publicerade Socialstyrelsen en rapport som preciserade kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Socialstyrelsen poängterade att socialbidragstagare var tvungna att anmäla sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen och aktivt ansöka om arbete. Socialstyrelsen hävdade också att individen var skyldig att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och acceptera erbjudet reguljärt arbete (Socialstyrelsen 1981). I olika rättsfall gav Regeringsrätten uttryck för liknande uppfattningar. Bland annat markerade Regeringsrätten att en kommun inte hade rätt att neka någon socialbidrag för att de avböjde deltagande i ett lokalt reha-

biliteringsprogram. Regeringsrätten påpekade att avslag om socialbidrag endast kunde komma ifråga om den enskilde avböjde ett erbjudande av ett reguljärt lönearbete (RÅ 83 2:70).

Socialnämnderna i Norrköping samt Linköping tolkade skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande på ett liknande sätt. Arbetslöshet ansågs i första hand som ett strukturellt problem som inte kunde påverkas med lokala insatser eller projekt, dvs. arbetslöshet var statens och arbetsförmedlingarnas problem. Ändå bedrev de två kommunerna ett fåtal mindre projekt med fokus på arbetslösa socialbidragstagare. Men socialnämnderna påpekade att ingen var skyldig att delta i projekten. Deltagande var tvärtom frivilligt och projektens syfte var främst att motivera individen och ge stöd för att ta sig tillbaka in på arbetsmarknaden. Med andra ord: socialnämnderna ansåg inte att de skulle bereda arbetslösa socialbidragstagare arbete.

I Linköping fanns det dock ett projekt som hade en något annorlunda utformning. Projektet kallades för *Samhällsmedborgare med ekonomiskt bistånd*. Det initierades i slutet av 1980-talet och gick ut på att socialnämnden omvandlade en del av socialbidragsbudgeten och anställde socialbidragstagaren i sex månader (oftast med ekonomiskt stöd från andra arbetsmarknadspolitiska program). Socialnämnden argumenterade att detta var ett bra sätt att minska socialbidragskostnaderna eftersom individen inte bara fick träning i att arbeta utan också blev berättigad till arbetslöshetsersättning. I genomsnitt anställde kommunen cirka 80 till 90 personer per år. Socialbidragstagaren var dock inte skyldig att delta, utan de arbetslösa bidragstagarna fick ansöka om att delta.

En lokal aktivitetspolitik tar fart

I början av 1990-talet förändrades den ekonomiska situationen snabbt och inom kort inledde socialnämnderna diskussioner rörande hur det var möjligt att stoppa de ökande socialbidragskostnaderna. Även om ett flertal alternativ togs upp till diskussion var de två socialnämnderna i stora drag eniga om att arbetslöshet var ett problem som i första hand kunde lösas genom omfattande arbetsmarknadspolitiska program. Socialnämnderna hyste på så vis stor tilltro till Arbetsmarknadsstyrelsens insatser. Men inom kort framkom allt mer kritik och socialnämnderna ifrågasatte om statens arbetsmarknadspolitiska program hade avsedd effekt. Kritik riktades även mot arbetsförmedlingarna. Enligt socialnämnderna förbisa de socialbidragstagarna som specifik grupp. Inom kort återspeglades denna kritik i den lokala politiken.

De två kommunerna initierade en handfull pro-

jekt som riktades mot arbetslösa socialbidragstagare och i första hand var det ungdomar som utgjorde målgruppen. Ett illustrativt projekt i Norrköpings kommun var *Projekt operation jobb jakt*. Detta projekt gick ut på att kommunen "samlade in" så många sommarjobb som möjligt inom offentlig och privat sektor. De ungdomar som ansökte om socialbidrag fick sedan erbjudande om sommarjobb med betalning. I samband med ansökan fick de även information om att de inte hade rätt att avvisa detta erbjudande. Om de avvisade sommarjobbet hade de förbrukat sin rätt till socialbidrag. I efterföljande utvärderingar menade socialnämnden i Norrköping att projektet var en framgång. Totalt hade 260 ungdomar fått sommarjobb och socialförvaltningen hade lärt sig nya administrativa rutiner. De menade att det var betydelsefullt att direkt erbjuda en person ett arbete eller annan form av sysselsättning då han eller hon ansökte om socialbidrag. Syftet var att sätta behovsprövningen i direkt dager. De följande åren initierade socialnämnden i Norrköping ytterligare projekt med liknande utformning. Socialnämnden i Linköping införde också projekt som uttryckte ett tilltagande arbetsmarknadspolitiskt engagemang i kommunen.

Partikulära krav skapas

Intresset för arbetsmarknadspolitiska projekt ökade markant i mitten av 1990-talet. Norrköping och Linköping inrättade politiska nämnder och administrativa enheter för att hantera kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamheter. De argumenterade för att kommunerna skulle ta en mer aktiv roll för att skapa jobb till arbetslösa socialbidragstagare. Samtidigt (1995) beslutade Regeringsrätten att den enskilde inte bara var skyldig att delta i statliga arbetsmarknadspolitiska program, utan även kommunala. Strax därefter (1996) beslutade Regeringsrätten att den enskilde var skyldig att acceptera erbjudet arbete och sysselsättningsprojekt, även om deltagande inte berättigade till en lön. Det innebar att utrymet för kommunala insatser ökade och detta återspeglades i den lokala politiken (RÅ 1995 ref 97; RÅ 1996 ref 70).

I en uppmärksammad rapport från 1996 argumenterade kommunstyrelsen i Norrköping att alla socialbidragstagare skulle aktiveras. Kommunstyrelsen var medveten om att ambitionen krävde en expansion av antalet lokala projekt och inom kort beslutades att kommunen skulle bygga upp ett batteri av åtgärder. Socialförvaltningen och arbetsmarknadsenheten intensifierade sina insatser och i en rapport anmäldes att under 1997 bedrev kommunen 28 projekt som enbart inriktades mot socialbi-

dragstagare samt att cirka 1.800 socialbidragstagare aktiverades i olika projekt. Deltagande innebar exempelvis att den enskilde arbetade i ett kafé, rensade parker, deltog i olika utbildningsprogram eller utvecklade sina "sociala" färdigheter. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att i merparten av dessa projekt var socialbidrag den dominerande ersättningsformen. Därutöver bedrev kommunen en rad andra projekt i samarbete med arbetsförmedling och länsarbetsnämnd.

I Linköping genomfördes liknande satsningar på arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Socialnämnden initierade nya projekt, men "Samhällsmedborgare med ekonomiskt bistånd" förblev den dominerande insatsen. Det innebar att kommunen utökade antalet personer som anställdes. Toppen nåddes 1996, då 200 personer anställdes av socialnämnden. Därutöver bedrev kommunen andra projekt. I slutet av 1997 meddelade socialnämnden att cirka 440 socialbidragstagare var aktiverade i olika lokala projekt. Socialbidrag var dock inte den grundläggande ersättningsformen i dessa projekt, utan ersättning utgick i form av lön, utbildningsbidrag eller annan offentlig ersättning.

Skillnaderna mellan de två kommunerna förstärktes i slutet av 1990-talet. Norrköpings kommun inrättade 1998 en ungdomsenhet för att samordna kommunens bidragshandläggare med handläggare från arbetsmarknadsenheten. Syftet var att vidareutveckla arbetet med att placera arbetslösa och socialbidragstagande ungdomar i olika lokala projekt och åtgärder. Genom de nya administrativa rutiner förstärktes kopplingen mellan rätt till bidrag och skyldighet att delta i lokala åtgärder. I skarp kontrast beslutade socialnämnden i Linköping 1999 att kommunen inte skulle satsa omfattande medel på lokala arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Krav på arbete och aktivitet

Min studie visar att det har skett ett skifte rörande synen på arbetskrav inom socialtjänsten. Under 1980-talet var staten och arbetsförmedlingarna ansvariga för att placera arbetslösa i åtgärder, vilket bland annat resulterade i att kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande effektuerades av arbetsförmedlingens handläggare. Jag vill beskriva detta som att arbetskraven inom socialtjänsten är *indirekta*. Under 1990-talets senare hälft strävade de två kommunerna snarare att inrätta en direkt koppling mellan rätt till bistånd och skyldighet att stå till arbetsmarknadens förfogande (läs: delta i lokalt projekt). I teorin skulle socialbidrag vara en ersättning för aktivitet eller arbete och Regeringsrättens skiftande domar öppnade även upp för sådana tolkning-

ar av socialtjänstlagen. Kommunerna initierade projekt för att förverkliga skyldigheten. I Norrköping eftersträvade kommunen att förstärka den administrativa kopplingen mellan bidragshandläggning och projektverksamheter genom olika omorganiseringar. Skyldigheten skulle inte vara något vagt eller avlägset, utan snarare ett *direkt och konkret* krav som kunde ställas vid själva behovsprövningen.

Samtidigt är det viktigt att betona skillnaderna mellan kommunerna. Min studie har visat att antalet projekt i Norrköping vida översteg antalet i Linköping. I Norrköping var socialbidrag också en klart mer dominerande ersättningsform i olika lokala projekt. I Linköping användes skiftande ersättningar och man hyste stor tillit till den så kallade omvandlingsmodellen. Norrköping verkar även vara ett speciellt fall i relation till övriga landet. I enkätstudier har Svenska Kommunförbundet visat att antalet socialbidragstagare i lokala arbetsprojekt pendlade mellan 5.000 och 10.000 i slutet av 1990-talet (Svenska Kommunförbundet 1997; Svenska Kommunförbundet 1998; Svenska Kommunförbundet 1999; Johansson 2000). Parallellerna ska inte överdrivas eftersom de nationella uppgifterna baseras på enkätundersökningar och är svåra att tolka i relation till lokal empiri.

Socialförsäkringsideal och återfunnen selektivism

I början av 1990-talet drabbades den svenska välfärdsstaten av en omfattande ekonomisk nedgång som satte djupa spår i de socialpolitiska systemen. Socialbidragssystemet utgör inget undantag. Tvärtom påverkades socialbidragssystemet starkt av förändringarna på den svenska arbetsmarknaden och av neddragningarna i socialförsäkringssystemen. Det är mot denna bakgrund som jag menar att man bör förstå kommunernas tolkningar av 1982 års socialtjänstlag och jag vill hävda att det har skett ett tydligt brott mellan två skiftande ställningstaganden rörande socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter. Under 1980-talet dominerades tolkningen av universalistiska ideal. Under 1990-talet har socialtjänstlagen närmast omtolkats i enlighet med en selektiv logik. I den fortsatta diskussionen skall jag analysera dessa ställningstaganden och jag avslutar artikeln med att relatera dessa två ställningstaganden till de ändringar som införts i socialtjänstlagen.

Socialbidrag som socialförsäkringsideal

Kommunernas tolkningar av socialtjänstlagen under 1980-talet präglades av en ambition att förstärka socialbidragstagarnas rättigheter och begränsa deras

skyldigheter. Detta ställningstagande illustrerades främst av de två kommunernas implementering av en förenklad handläggning av socialbidrag. Rätten till socialbidrag skulle bedömas efter ekonomiska och juridiska principer med syftet att stärka rättssäkerheten inom socialtjänsten. I mina ögon utgjorde detta ett försök att upphäva den principiella åtskillnaden mellan socialbidrag och socialförsäkringsförmåner. Ambitionen var att socialbidragstagarna skulle behandlas efter samma administrativa rutiner som socialförsäkringstagarna, dvs. socialbidragssystemets behovsprövande och selektiva drag skulle tonas ned. Tanken om att avpersonifiera bidragshandläggningen var ett tydligt exempel på detta. De två socialnämnderna utnyttjade därmed socialtjänstlagens flexibilitet och lånade helt enkelt socialförsäkringssystemets principer.

Det var inte bara bidragshandläggningen som genomsyrades av dessa ambitioner, utan också synen på arbetskrav inom socialtjänsten. Från min horisont är det möjligt att tolka de "indirekta" kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande som en tanke om att socialbidragstagare inte skulle behandlas annorlunda än andra arbetslösa. Motivet var att förhindra stigmatisering av arbetslösa socialbidragstagare. Också utformningen av socialbidragssystemet präglades av liknande målsättningar. I stora drag strävade de två kommunerna att inkludera så många poster som möjligt i bruttonormen (normen skulle vara så generell som möjligt) och man höjde även normen vid ett flertal tillfällen (den skulle vara så generös som möjligt). Syftet med denna normkonstruktion var att begränsa behovsprövningen och ge individen utökat självbestämmande över sin egen ekonomi.

Sammanfattningsvis innebar detta att de två kommunerna (med stöd av Socialstyrelsen och Regeringsrätten) försökte att begränsa socialbidragssystemets behovsprövande drag och förstärka socialbidragstagarnas rättigheter i en administrativ och materiell bemärkelse. Som jag ser det låg dessa tolkningar i linje med det allmänna socialpolitiska klimatet i Sverige. Under stora delar av 1980-talet fanns det uttryckliga ambitioner om att vidareutveckla en välfärdsstatlig expansion.

Återfunna former av selektivism

Tanken om att socialbidragssystemet skulle eftersträva universalistiska ideal kritiserades starkt under 1990-talets första hälft. Utgångspunkten var att den förenklade handläggningen sågs som passiviserande och direkt kostnadsdrivande. Istället skulle socialnämnderna aktivera socialbidragstagarna och de skulle ta ett ökat ansvar för sin egen situation. Ett

exempel är de handlingsplaner som utvecklades i Norrköping. Dessa utgjorde närmast ett försök att införa ett "kontrakt" mellan myndighet och bidragstagare. Vad som är komplicerat med detta "kontraktstänkande" är självfallet att endast en av parterna definierade villkoren för "kontraktet".

Innebörden av "kontraktstänkandet" ställdes på sin spets genom kommunernas ökade intresse att bedriva olika former av sysselsättningsprojekt. Syftet med projekten var att säkerställa att socialbidragstagarna hade en direkt och konkret skyldighet att ta ställning till då de ansökte om socialbidrag. Detta var den principiella hållningen. Socialbidragstagarna skulle vara aktiva: antingen i arbete eller i annan verksamhet. På detta sätt blev de lokala projekten ett uttryck för förstärkt prövning av individens rätt till socialbidrag. Liknande tankegångar präglade socialnämndernas hantering av socialbidragssystemet. Under 1990-talet genomfördes en rad förändringar av normkonstruktionen och den generella bruttonormen bröts upp i mindre beståndsdelar som prövades separat. Det innebar ökade möjligheter att pröva den enskildes behov.

Jag vill hävda att detta illustrerar hur socialbidragssystemet har blivit ett mer selektivt bidragssystem. Först och främst uttryckte de två socialnämnderna inga ambitioner att förstärka socialbidragstagarnas rättigheter, utan snarare betonades de prövande och kontrollerande inslagen. Inte heller fanns det någon ambition att ställa samma krav på socialbidragstagare som socialförsäkringstagare, utan snarare sågs det som positivt att det ställdes mer strikta krav på socialbidragstagare som arbetslösa individer. Sammantaget innebar detta att den enskildes skyldigheter kom i förgrunden vid tolkningen av socialtjänstlagen. Återigen är det möjligt att se dessa tolkningar av socialtjänstlagen som illustrationer på ett övergripande socialpolitiskt klimat. I takt med att problemen inom den svenska välfärdsstaten tilltog markerade kommunerna socialbidragssystemets särart i relation till socialförsäkringssystemen. Det skulle inte råda några tvivel om att socialbidrag skulle vara en behovsprövad förmån med tydliga krav och skyldigheter.

Förändrade utgångspunkter

I början av det nya millenniet infördes en helt ny socialtjänstlag, vilken trädde i kraft den 1 januari 2002 (prop. 2000/01:80). Jag vill dock inte beteckna denna nya socialtjänstlag som helt ny. Snarare hade centrala förändringar redan genomförts 1998 i och med revisionen av 1982 års socialtjänstlag. Detta gällde framför allt förändringar rörande socialbidragstagares rättigheter och skyldigheter. Av den

anledningen väljer jag att främst fokusera på förändringarna från 1998 (prop. 1996/97:124).

I 1982 års socialtjänstlag valde lagstiftaren att inte precisera innebörden av termen skälig levnadsnivå. I det perspektivet innebar den reviderade socialtjänstlagen från 1998 en stor förändring. I lagen infördes det nämligen en så kallad riksnorm som minskade utrymmet för kommunala tolkningar avsevärt. På det hela taget stärktes den enskildes rätt till socialbidrag i en materiell mening. Delvis hade denna utveckling påbörjats under ett tidigt 1990-tal, då Regeringsrätten beslutade om att det skulle finnas en gemensam riktlinje för innebörden av en skälig levnadsnivå (Socialstyrelsens normrekommendation), dvs. en klar förstärkning av den enskildes rättigheter (i en materiell mening). I teorin innebar det att det blev enklare för den enskilde att veta vad han eller hon hade rätt till. Vissa poster utelämnades dock från riksnormen och undantogs från rätten till överprövning. Motsvarande förstärkningar återupprepades i 2002 års nya socialtjänstlag. I den nya lagstiftningen fick den enskilde också möjlighet att överklaga alla beslut om bistånd till förvaltningsdomstolar.

Den legala och materiella förstärkningen av den enskildes rätt till socialbidrag (eller försörjningsstöd som det numera kallas) utgör en viktig reform inom socialtjänsten. Jag vill emellertid hävda att etableringen av en riksnorm ändå fick en undanskymd roll i 1998 års reviderade socialtjänstlag och även i 2002 års nya socialtjänstlag. I 1998 års revision slogs det nämligen fast att kommunerna hade rätt att kräva att den enskilde deltog i någon form av kompetensutvecklande verksamhet för att vara berättigad till socialbidrag. Det innebar att kommunerna fick en legal rätt att kräva deltagande i lokala aktivitets- och sysselsättningsprojekt, även om ersättning för deltagande endast var socialbidrag. I lagen klargjordes dessutom att socialförvaltningen fick tillgripa sanktioner om individen inte fullföljde sina skyldigheter. Dessutom skrevs det explicit att socialbidragstagaren inte skulle betraktas som arbetstagare (prop. 1996/97:124, s. 8).

Dessa förändringar kan tolkas som att kommunerna gavs utökade möjligheter att pröva om den enskildes behov kunde tillgodoses på annat sätt. I en mer tillspetsad tolkning är det möjligt att hävda att den enskildes rätt till ekonomiskt stöd snarare underordnades en skyldighet att delta i olika lokala projekt eller andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Med andra ord: rätten till socialbidrag villkorades. Motsvarande förändringar återupprepades i 2002 års nya socialtjänstlag.

Avslutning

Det råder inga tvivel om att det har skett stora förändringar i svensk socialbidragspolitik och den genomgripande trenden ter sig tydlig. Under 1990-talet har det skett en ökad fokusering på socialbidragstagarnas skyldigheter. I första hand har dessa uttryckts i termer av arbete och aktivitet i olika former. Det innebär att den allmänna politiska hållningen har inriktats mot att socialbidragstagarna helst skall arbeta, även om ersättning för arbete endast är socialbidrag. Som alternativ till arbete har det utvecklats omfattande lokala sysselsättningsprojekt som enbart riktats mot socialbidragstagare. Min studie har visat att kommunerna var drivande krafter i att utveckla sådana politiska åtgärder. Därefter har kommunerna givits tydliga legala sanktionsmedel om den enskilde inte uppfyller de uppställda kraven. Detta slogs fast i 1998 års reviderade socialtjänstlag och återupprepades i 2002 års nya socialtjänstlag. En av konsekvenserna är allt mer oklara gränser mellan kommunernas socialtjänst och statens arbetsmarknadspolitik. I skrivande stund finns det få studier som visar på vad denna formella rätt till sanktioner innebär i praktiken samt sammanblandningen mellan arbetsmarknadspolitik och socialpolitik inom socialtjänstens domän. Till viss del har utvecklingen inom socialbidragspolitikerna vissa likheter med förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen. Ett tydligt exempel är den omdiskuterade aktivitetsgarantin som har medfört uttalade krav och skyldigheter riktade mot arbetslösa.

Förändringarna i den svenska socialbidragspolitikerna ska inte ses som exceptionella på något sätt. I ett internationellt perspektiv har ett flertal välfärdsstater genomfört liknande förändringar av nationella socialbidragssystem. Det ter sig som om ett flertal av de europeiska välfärdsstaterna är i färd med att omdefiniera socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter. Den gemensamma nämnaren är en betoning av aktiva istället för passiva åtgärder, sanktioner istället för stöd och skyldigheter istället för rättigheter (Hanesch 2001; Heikkilä 1999; Johansson 2001a; Lödemel 1997 & Lödemel & Trickey 2001).



Referenser

- Hanesch, W. (2001), *Activation Policies in the Context of Social Assistance*. Report 4. Helsinki: STAKES.
- Heikkilä, M. (1999), *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Johansson, H. (1998), *Att organisera välfärden – Institutionella nyordningar i de svenska välfärdssystemen under 1990-talet*. Meddelande från Socialhögskolan 1998:10. Lund: Socialhögskolan.
- Johansson, H. (2000), "Ungdomar med socialbidrag – ett politiskt problem för 1990-talet", Bergmark, Å. (red.), *Välfärd och försörjning*, SOU 2000: 40.
- Johansson, H. (2001a), "Activation Policies in the Nordic Countries: Social Democratic Universalism under Pressure", *Journal of European Area Studies*. Vol. 9, No. 1, pp. 63-77.
- Johansson, H. (2001b), *I det sociala medborgarskapets skugga – rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv förlag.
- Lödemel, I. (1997), *Pisken i arbetslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Fafo-rapport 226, Oslo: Fafo.
- Lödemel, I. & H. Trickey (2001), *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- Prop. 1979/80:1, *Om socialtjänsten*.
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*
- RÅ 83 2:70.
- RÅ 1995 ref 97.
- RÅ 1996 ref 70.
- Salonen, T. (1998), "Marginaliseringsmönster i nittiotalets Sverige", *Välfärden – verkan och samverkan*. Rapport nr. 1. Stockholm: Försäkringskassförbundet.
- Socialstyrelsen, (1981), *Rätten till bistånd*. Allmänna råd från Socialstyrelsen 1981:1. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, (2002), *Ekonomiskt bistånd 2001*. Statistik Socialtjänst 2002:6. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1974:39, *Socialvården: mål och medel*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1977:40, *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskäl*. Delbetänkande, Kommittén Välfärdsboks slut. Stockholm Fritzes.
- SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning*. Delbetänkande, Kommittén Välfärdsboks slut. Stockholm Fritzes.
- SOU 2001:79, *Välfärdsboks slut för 1990-talet*. Slutbetänkande, Kommittén Välfärdsboks slut. Stockholm: Fritzes.
- Svenska Kommunförbundet, (1997), *Arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder i Sveriges kommuner – en sammanställning med nyckeltal*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet, (1998), *Kommunernas ekonomiska läge, mars 1998*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet, (1999), *Kommunerna i arbetsmarknadspolitik – en enkätundersökning 1998*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Barns och ungas utsatthet i pressen

av Gunvor Andersson & Tommy Lundström

Pressen är ett av våra inflytelserika massmedier, men att pressen skulle beskriva verkligheten på ett helt och hållet objektivt och opartiskt sätt är det knappast någon som tror på längre. Den bild som visas upp konstrueras genom att en journalist (eller någon annan på redaktionen) ger det skrivna innebörd och mening, både genom valet av innehåll och form och genom att texten placeras i ett specifikt sammanhang.

Hur skildrar då dags- och kvällspress barns och ungas utsatthet?¹⁾ Det är den fråga som styrkt oss när vi bevakat fem tidningar i fyra månader och klippt allt om barns utsatthet, som vi bedömt skulle kunna falla inom ramen för social barnavård, så som vi som forskare i socialt arbete känner detta område sedan tidigare (se t.ex. Andersson, 1995; Andersson et al., 1996; Lundström, 2000). Ansatsen är alltså bred och vi har inte bara samlat pressklipp om dramatiska fall, där barn dödas eller socialtjänsten utsätts för hård kritik. Vi har också klipp om barn som utsatts för mer vardagliga händelser eller utsatt andra för något. I denna artikel vill vi ge en överblick av tidningarnas skrivelser om barns utsatthet. Vi utelämnar i det här sammanhanget vad som skrivs om just verksamhetsfältet eller yrkesområdet social barnavård – eller socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

Formulerat annorlunda och något mer teoretiskt kan den fråga vi ställt sägas lyda: Vilka bilder av *soci-*



Gunvor Andersson är leg. psykolog och professor i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet. Medverkar i grundutbildning och forskarutbildning samt bedriver egen forskning, huvudsakligen inom området för social barnavård.
Telefon: 046-222 00 00.



Tommy Lundström är professor i socialt arbete vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet. Hans forskning är inriktad på social barnavård samt det sociala arbetets organisation, metoder och resultat, särskilt inom socialtjänsten. E-post: tommy.lundstrom@socarb.su.se.

ala problem bland barn och unga presenteras i pressen? Eller mer specifikt: Vilka samhällsföreteelser ses som farliga eller icke önskvärda för det uppväxande släktet och på vad sätt utgör det uppväxande släktet ett hot för individer och samhället? Just spänningen mellan barn och unga som å ena sidan oskyldiga offer och å andra sidan hotfulla förövare går som en röd tråd genom barnavårdslagstiftningen under 1900-talet, och förutom att ge en överblick över vad pressen skriver om utsatta barn, vill vi i den här artikeln särskilt fokusera hur denna spänning gestaltas. Avslutningsvis reflekterar vi över vad som står och inte står i tidningarna och pressens bild av barn i förhållande till andra bilder av barns utsatthet.

Det har såvitt vi vet inte tidigare gjorts någon undersökning av pressens bild av barns och ungas utsatthet och vi hoppas att den här artikeln kan bidra till en diskussion bland socialarbetare och andra om vad allmänheten får veta och inte får veta om barns utsatthet, men kanske kan den också säga något om de sociala problem som ses och inte ses av den sociala barnavården.

Begreppsdefinitioner

Flera olika former av utsatthet bland barn och unga betraktas som sociala problem i vårt samhälle. Att tala om något som ett socialt problem är att yttra sig om ett förhållande men också att uttrycka en värderande bedömning om något som är icke-önskvärdt, skadligt eller farligt, påpekar Sune Sunesson (2000). Det krävs en viss synlighet för att företeelser ska räknas som sociala problem, menar Anna Meeuwisse och Hans Swärd (2002). Med synlighet menas att de syns i det offentliga rummet och förs upp som ett ämne på den offentliga arenan. Medierna har här en central roll. Medier är en viktig maktresurs i samhället i sin ställning mellan allmänheten och de samhälleliga institutionerna och har stor betydelse för vad som skall ses som problem och hur problemen skall uppfattas (Pettersson & Carlberg 1990). Medier kan ses som en viktig arena för en "publik konstruktion" (Dalquist, 1998, s. 229) av sociala problem. Pressen och andra medier är med andra ord viktiga för vad och hur allmänheten kommer att uppfatta sociala problem.

Vårt sätt att använda begreppet utsatta barn och unga utgår från vad som är vanligt i social barnavård, alltså sådan verksamhet som är organiserad i kom-

¹ Artikeln ingår i forskningsprojektet Social barnavård – massmediers bild och praktikers syn som finansieras av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

munernas socialtjänst och har som målgrupp barn och ungdomar, deras familjer och nätverk (Andersson m.fl. 1996). De barn som berörs av eller potentiellt skulle kunna beröras av social barnavård kan då per definition betecknas som utsatta, vare sig det manifesteras i att de far illa eller beter sig illa. Vi har uteslutit artiklar om barn utanför Sverige och allmänna artiklar om skolsystemet, skolans kvalitet och inriktning, även om sådana ibland kan beröra utsatthet (som betygshets). Däremot har vi inkluderat artiklar som berör mobbning, våld i skolan och liknande. Det är inte helt självklart vad som menas med barn. Vi har i vårt urval av pressklipp utgått från den definition som anges i svensk lag och i FN:s barnkonvention, där barn är 0-18 år.

Metod

Artikeln bygger på en undersökning där pressens bevakning följs i fem dagstidningar under fyra månader (januari, mars, maj och juli 2001). Tidningarna är Aftonbladet (AB), Dagens Nyheter (DN), Länstidningen (LT), Skånska Dagbladet (SkD), Sydsvenska Dagbladet (SDS).² Därmed ingår såväl lokaltidningar som kvälls- och morgontidningar. Sammanlagt har under dessa fyra månader insamlats 1.180 klipp.

Vi har gjort klipp manuellt, d.v.s. vi har gått igenom tidningarna och själva bedömt vilka artiklar, notiser etc., som svarar mot frågeställningarna. Detta är ett tidsödande arbetssätt och det har blivit vanligare att forskning om press görs med hjälp av datoriserade sökmotorer. Även om det sistnämnda är forskningsekonomiskt försvarbart, särskilt om man arbetar kvantitativt med texterna, har det nackdelar. Vissa av våra notiser har inte gått att återfinna i de datoriserade arkiven. Dessutom saknas större delen av lokalpressen i databaserna och man kan inte få den kontextualiserade helhetsbild av materialet som "riktiga" klipp ger.

Den här artikeln bygger i huvudsak på en kvantitativ analys av klipp. Vår grundfråga är: Vad skriver tidningarna om när det gäller utsatta barn och unga (snarare än hur skriver de, som vore huvudfrågan vid en diskursanalys). Vi rör oss på en ytdimension där vi tar fasta på artiklarnas innehåll snarare än författarnas sätt att argumentera (se Bergström och Boreus, 2000 för en genomgång av metodfrågor). För att visa vilken vikt tidningarna lägger vid olika sociala barn-

och ungdomsproblem har vi kodat klipp i ett antal teman, som är utgångspunkten för artikelns struktur. Dessa teman har tagits fram i växelverkan mellan vår förförståelse och en provomgång under den första undersökningsmånaden. Efter insamlingen av klipp har vissa smärre justeringar av de ingående temana gjorts. Vid sidan av data om artiklarnas storlek och placering har vi även kodat sådant som kön (på offer och förövare), vilka myndigheter som varit iblandade osv. Vi har också gjort minnesanteckningar där det i text framgår vad artikeln handlar om. Dessa har varit till hjälp när vi gått igenom och kategoriserat materialet till denna artikel.

Vi gör inga stora anspråk på att kunna dra långtgående generella slutsatser. Liksom i många andra mediananalyser, hänger svårigheterna ihop med valet av tidningar och tidsperiod. Undersökningen är inte heltäckande och det är viktigt att understryka att medier som radio och TV inte ingår i undersökningen. Att klippa under en specifik tidsperiod innebär också det en avgränsning. Man får utgå från att uppmärksammandet av barns utsatthet varierar över tid. Vi menar dock att de sociala problematiker vi identifierar och den övergripande beskrivning vi ger av hur de behandlas har giltighet utanför de data som vi har arbetat med. Liknande resultat skulle sannolikt ha erhållits om fler dagstidningar inkluderats och om vi valt en annan (närliggande) tidsperiod.

Hur mycket skriver man?

När det gäller det utrymme tidningarna ger barns och ungas utsatthet har vi begränsat oss till att räkna antalet artiklar, deras fördelning på de olika tidningarna, artiklarnas storlek och i vilken utsträckning våra frågor getts utrymme på förstasidorna. Vi kan således inte jämföra vilket utrymme barns utsatthet ges i förhållande till andra problematiker.

Tabell 1

Antalet artiklar fördelade på tidningar

	Antal	Procent
Aftonbladet	138	12
Dagens Nyheter	206	17
Länstidningen	84	7
Sydsvenska Dagbladet	388	33
Skånska Dagbladet	364	31
Summa	1180	100

Tabell 1 visar hur många gånger som tidningarna har behandlat frågor om barns och ungas utsatthet under de fyra undersökningsmånaderna. Om en och samma nyhet eller frågeställning behandlas sammanhängande i flera artiklar i samma tidning har vi endast gjort

² Tidningarnas TS-upplaga under helåret 2001 (vardagar) var för AB 402.000, DN 361.000, LT 18.000 (med täckning främst i Södertälje och Nykvarns kommuner), SDS 138.000 (med täckning främst i sydvästra Skåne), SKD 44.000 (med täckning i Skåne) (källa: Tidningsstatistik).

en notering, men i stället noterat att "artikeln" kan omfatta flera tidningssidor. För enkelhetens skull kommer vi att använda beteckningen artikel eller klipp om var och en av de 1.180 klippen, även om det ibland betyder en kort notis och ibland ett stort uppslag.

Det är som framgår av tabell 1 stor skillnad när det gäller hur många artiklar av relevans för våra frågeställningar som de olika tidningarna har publicerat. Sydsvenska Dagbladet som skrivit mest har nästan 400 noteringar jämfört med cirka 80 för Läns-tidningen. Med tanke på att Läns-tidningen till skillnad från de andra endast utkommer sex dagar i veckan är skillnaderna mellan LT och AB i stort sett försumbara. I SDS och SkD är det mycket vanligt med korta notiser, närmare 70 procent av klippen utgjordes av sådana notiser. Det är att jämföra med AB och LT, där motsvarande siffror var mellan drygt 40 och knappt 50 procent. DN med sina drygt 60 procent har en mellanställning.³⁾ Olikheter i tidningarnas eller artiklarnas storlek kan knappast förklara hela skillnaden i hur ofta man skriver om utsatta barn. En delförklaring är den vikt som SkD och SDS lägger vid lokala nyheter, omkring 70 procent av artiklarna - eller snarare notiserna - utgörs där av lokala nyheter om barns utsatthet. Motsvarande siffra för LT är 60 procent.

Vad skriver tidningarna om?

Vårt sätt att närma oss frågan vad man skriver om har varit att koda artiklarna efter ett antal övergripande teman enligt de 14 rubriker som presenteras i tabell 2. Varje artikel har med andra ord insorterats under en viss given rubrik. Det har naturligtvis inte varit helt lätt och ibland inneburit gränsdragningsproblem. Vi har utgått från tidningarnas presentation av frågan genom att göra en bedömning av artikelns helhet. Det är således artikelns budskap till läsaren som vi utgått från.

I tabell 2 framgår att vi sorterat in våra 14 teman under fem olika huvudrubriker, som också utgör rubriker för den resultatredovisning som följer. De sex första temana handlar på olika sätt om *barn och unga som offer* (mottagare) eller utsatta för något eller någon, på ett sätt som berör eller skulle kunna beröra social barnavård. Följande tre teman handlar om *barn och unga som förövare* (agenter), som har

³ En notis har räknats som mindre än en 1/5 dels tidningssida. Vi har även noterat vilka artiklar som presentationsmässigt är att betrakta som notiser. Det vill säga sådana som placerats på "notisplats", längst ut till vänster eller höger på tidningssida eller i underkant. Överensstämmelsen mellan dessa båda mått är mycket stor (över 90 procent).

Tabell 2

Artiklarnas teman

Tema	Antal	Procent
Barn och unga som offer		
Utsatt för våld/hot/annat utanför familjen	248	21
Utsatt för sexuella övergrepp utanför familjen	176	15
Misshandel och övergrepp inom familjen	51	4
Utsatt för rån och stöld	38	3
Barns utsatthet för föräldrars problem	10	1
Barn och unga med psykiska problem	8	1
Barn och unga som förövare		
Barns och ungas våld	229	19
Barns och ungas övriga kriminalitet	92	8
Stökiga barn och unga	69	6
Mobbning och missbruk		
Alkohol- och drogmissbruk bland unga	56	5
Mobbning	50	4
Utsatta uppväxtmiljöer, fattigdom	24	2
Socialt arbete och andra samhällsinsatser	109	9
Övrigt	20	2

betett sig illa, utsatt andra för missgärningar av olika slag – vilket också är den sociala barnavårdens angelägenhet. I resultatredovisningen behandlas kort artiklar om utsatta *uppväxtmiljöer* och fattigdomens villkor. Det blev inte så många artiklar under detta tema, eftersom vi bara tog med artiklar, som sade något om barn eller konsekvenserna för barn. I föreliggande artikel behandlas inte temat *socialt arbete och andra samhällsinsatser*, eftersom det inte har fokus på de utsatta barnen utan på den sociala barnavården eller socialtjänsten.

Barn och unga som offer

Som framgår av tabell 2 har nästan hälften (531) av alla urklipp i vår klippsamling fokus på barn och unga (0-18 år) som offer. *Misshandel och övergrepp inom familjen* och *Sexuella övergrepp utanför familjen* har skilts ut som två separata teman, därför att bådadera är allvarliga missförhållanden som aktualiserar socialtjänstens ingripande till skydd för utsatta barn. Enligt pressens rapportering är det emellertid betydligt vanligare att barn och unga utsätts för *våld, hot och annat utanför familjen*. De tre följande

temana med barn som offer utgör en mindre andel av vår klippssamling. Vi börjar resultatredovisningen med det vanligaste temat.

Utsatt för våld/hot/annat utanför familjen

De flesta artiklar i detta tema handlar om individuella barn och det är tämligen sällsynt att barns utsatthet för dylikt våld behandlas mer generell, även om det finns några artiklar som kopplar utsatthet till FN:s barnkonvention eller statistik från Brottsförebyggande Rådet, till uttalanden från Barnombudsmannen eller Rädda Barnen.

En stor grupp artiklar (omkring 80 i detta tema) handlar om barn (0-18), som utsatts för *våld och fysisk misshandel*. Någon enstaka gång kan en notis handla om att en pojke blir sparkad eller nerslagen, utan att det anges eller spekuleras om vem som gjort det. Vanligare är emellertid att pojkar misshandlas, blir knivskurna, sparkade eller slagna av andra pojkar, ofta tämligen jämnåriga. Flickor blir misshandlade och knivskurna av pojkar (exempel på rubrik: *15-årig flicka misshandlades av jämnårig, SDS 22/5*). Bara en notis visar att en flicka misshandlades av en annan flicka. Det förekommer också att vuxna utsätter barn för misshandel (per definition andra vuxna än familjemedlemmar). Särskilt stor uppmärksamhet gav tidningarna en tragisk händelse, där en sexårig flicka högs i huvudet av en 26-årig yxbeväpnad man, som rymt från en rättspsykiatrisk klinik. Flickan blev svårt skadad men överlevde, mannen tog sitt liv (exempel på rubrik: *Ljungby i chock efter yxdådet*). Även andra, mindre allvarliga fall, där barn misshandlas av vuxna rapporteras, även om de är få i förhållande till barns utsatthet för andra barn. Det kan vara t.ex. en pojke som blivit slagen för att han väckt en mans ilska, en mamma som slagit sin sons kompis, en barnskötare som sparkat en femårig flicka i magen, en förskollärare som bitit en ettårig flicka.

Nästan lika många artiklar (omkring 70) handlar om barn, som utsatts för *mord och dödligt våld*. Man skrev om fyra mord som inträffade under vår undersökningsperiod. Eftersom utgångspunkten i detta tema är artiklar, som har det utsatta barnet i fokus, får det s.k. Höganäs-mordet störst uppmärksamhet (exempel på rubrik: *13-årig skånsk flicka misstänks mördad, SDS 10/5*). I flera veckor var det oklart vem som dödat henne och tidningarna gav stor plats åt spekulationer om vad flickan varit utsatt för och av vem (33 artiklar). När det väl stod klart att det var en 15-årig pojke, flyttades uppmärksamheten över till förövaren (se nedan). Olika mordfall ges olika stort utrymme och framför allt är det olika i vad mån fokus är på offret eller förövaren. Det skrevs överhuvudtaget sparsamt om fallet, där en 17-årig flicka

dödades av sin tränare. I det s.k. Bromma-mordet vändes tidningarnas uppmärksamhet snabbt bort från den dödade 16-åringen mot de tämligen jämnåriga förövarna (se nedan). Det s.k. sax-mordet i Södertälje fick visst utrymme, men när det stod klart att det var en 12-årig pojke som dödat honom, nöjde sig tidningarna i stort sett med att återge korta TT-meddelanden. Det förmodade läsarintresset kanske balanseras av pressetiska hänsyn, när yngre barn är inblandade? Men hur kan det komma sig att den 11-årige pojken Johan från Sundsvall, som mördades för mycket länge sedan, fortsätter att uppmärksammas (i inte mindre än 11 artiklar)? Fallet aktualiserades därför att en man nu hävdar att han är skyldig till mordet. Hänsynen till offret står mot det förmodade läsarintresset för handlingen? Eftersom den skyldige är en vuxen man, underlättas kanske pressens insyn?

En mindre grupp av artiklar handlar om *hot och skrämself*. Det är pojkar och flickor som utsätts för knivhot och hot om att bli dödade och annan skrämself, antingen i direkta möten eller per mobiltelefon. Av tidningsinformationen att döma är det vanligare att pojkar blir hotade av pojkar vid direkta möten och flickor blir hotade per telefon. Även vuxna kan sätta skräck i barn, sålunda har t.ex. en chaufför hotat en pojke och en mamma hotat en annan pojke.

Det finns ett fåtal artiklar i detta tema, som inte kan definieras in i nyss nämnda kategorier utan snarare får kallas *annat*. Det är enstaka bekymmer med att någon langat sprit till flickor, att en flicka placerats i okänt familjehem istället för hos släktingar, att en tvångsomhändertagen flicka (felaktigt) placerats i häkte, att en flicka försvunnit från sitt jourhem och att en pojke inte fått kontaktfamilj trots sina problem. Det betyder då att *annat* kan vara sådant som barn utsätts för av socialtjänsten. Vi har också placerat fyra artiklar om barnpensionat (DN) i detta tema. Det har egentligen ingenting med socialtjänsten att göra, eftersom det var välbeställda föräldrar, som placerade sina barn där, medan de reste på semester o.d. De nu vuxna barnen berättar emellertid om separationer och övergivenhet, som för tankarna till andra typer av institutionsvistelser för (utsatta) barn.

I artiklarna om individuella barn framgår i de allra flesta fall barnens ålder och kön. Både yngre barn och tonåringar är offer för våld och hot utanför familjen. Yngre pojkar är oftare utsatta än flickor i 0-12-årsåldern, men i tonåren (13-18) drabbas pojkar och flickor lika ofta. Om ålder och kön är ett vanligt sätt att identifiera barn, är det desto ovanligare att finna någonting i tidningstexten, som anger om de inte är svenskar utan har rötter i ett annat land. I

några få artiklar i det här aktuella temat kan man finna att det är barn till invandrare eller flyktingar, som är utsatta (offer). Det är t.ex. bråk mellan två familjer i Rosengård, en invandratät stadsdel i Malmö, som startade med att en fyraårig pojke blev slagen. Andra exempel är ett attentat mot en invandrarfamilj i ett bostadsområde, förmodad rasism som skäl till mobbning och kränkande ord som "svartskalle". I inget fall framkommer det att någon av dem som utsatt andra för misshandel och hot har invandrabakgrund.

Sexuella övergrepp – utanför familjen

Det skrivs betydligt mer om sexuella övergrepp utanför än inom familjen, i synnerhet när vi tar med artiklar om pedofilhärvor och barnpornografi på nätet. Ett par sådana "pedofilhärvor" fick relativt mycket uppmärksamhet under undersökningsperioden, liksom att en universitetsanställd, en doktorand och en polisman hade barnpornografi i sina datorer. Det finns också en annan grupp av artiklar, som inte har något individuellt offer i fokus, nämligen rapporter om sexualbrottskommitténs arbete, Rädda Barnens pojkmottagning eller pedofili i allmänhet.

Vanligare är dock att individuella barn och unga framstår som offer (över 100 artiklar i detta tema). Om man tittar på vilka som är offer för sexuella ofredanden och övergrepp, är det lika ofta yngre barn som tonåringar. I enstaka fall har pojkar blivit utsatta för sexuella övergrepp, av pedofiler, av en ledare på ett grupphem, av en annan pojke. Det allra vanligaste är emellertid att det är flickor, som är utsatta. Flera artiklar handlar om flickor som utsatts för gruppvåldtäkt, våldtäkt, våldtäktsförsök, blivit sexuellt ofredade eller antastade. De kan också ha utsatts för blottare eller fått sextal per telefon. Några artiklar handlar om anställningsförhållanden, där en chef, en läkare, en elevstödjare på en skola, en fritidsledare utsatt flickor för övergrepp. Det är (enligt pressen) nästan alltid vuxna män som är förövare, bara i några fall är det tonårspojkar och i ett fall en yngre pojke. Annat etniskt ursprung än svenskt framgår inte i något fall, vare sig för offer eller förövare.

Ur klippen framträder en bild av att när pojkar och flickor utsätts för våld utanför familjen är det i stor utsträckning från jämnåriga pojkar, medan det framför allt är flickor som utsätts för sexuella övergrepp och då av vuxna män.

Misshandel och övergrepp inom familjen

I detta tema handlar de flesta artiklarna om individuella barn, som utsatts för fysisk misshandel (25

eller sexuella övergrepp (13) av föräldrar eller – i enstaka fall – av andra familjemedlemmar. När det gäller rapporter om barnmisshandel med anledning av att *Kommittén mot barnmisshandel* presenterade sitt slutbetänkande, är det inte aktuellt med individuella offer. Sådana artiklar handlar om barnmisshandel i allmänhet, med fokus på föräldrars misshandel av egna barn. Det är något vanligare att pojkar framstår som offer för misshandel och övergrepp än att flickor gör det, någon enstaka gång kan det vara bådadera eller också nämns inte barnets kön. Det är oftast pappor som slår sina barn, söner eller döttrar, eller misshandlar både mor och barn. Det kan emellertid också vara en mamma som ger sin tonårsdotter en örfil eller slår sin lille pojke. I något lokalt omskrivet fall är det båda föräldrarna som slår både tonårsdottern och hennes pojkvän, man kan ana att deras upprördhet har att göra med icke-svensk bakgrund. (Under undersökningsperioden skrevs ingenting om s.k. hedersmord, åtminstone inte som berörde flickor under 18 år). I två artiklar om misshandel framgår det att offret, barnet, har invandrabakgrund. I rapporter om sexuella övergrepp inom familjen är det oftast en pappa som förgriper sig på sin dotter. I en artikel uppmärksammas att fadern friats från misstanke om sexuellt övergrepp. Ett fosterbarn är utsatt för farfadern i familjehemmet.

Ingen av dess händelser väcker några större rubriker. Vi hade förväntat oss att den här typen av artiklar skulle vara betydligt vanligare än vad som var fallet – med tanke på att det är ett vanligt tema inom social barnavård.

Utsatt för rån och stöld

Detta är ett mindre omfattande tema, där de utsatta barnen nämns i tidningen, därför att de anmält stöld eller rån till polisen. Som offer uppmärksammas de knappast av socialtjänsten, som har större anledning att uppmärksamma förövaren. Vi har dock valt att ha med ett tema om barn som utsätts för *stöld och rån*, där artiklar som fokuserar offren får plats. Både pojkar och flickor är utsatta för stöld av sina tillhörigheter. Det vanligaste är att bli bestulen på mobiltelefon och pengar. Det kan också vara CD-skiva, klocka, cykel, moped och det väckte en viss uppmärksamhet i en lokaltidning att en liten flicka blev bestulen på sin nalle, som dock kom tillbaka efter vädjan i tidningen. Det är naturligtvis inte vanligt att det framgår vem som stulit eller rånat, men om det framgår är det vanligen jämnåriga.

Barns utsatthet för föräldrars problem

Artiklarna under detta tema är få. Här hade vi tänkt oss artiklar om barns utsatthet, när föräldrarna själ-

va har problem t.ex. med alkohol och droger, med psykisk sjukdom eller begåvningshandikapp. Det är nämligen mycket vanliga orsaker till att barn får insatser från socialtjänsten. Det finns enstaka artiklar om Rädda Barnens satsning på föräldrautbildning för (främst) invandrarfamiljer, om familjerådgivningen på Rosengård i Malmö, hur hjälp till föräldrar återverkar på barnen. Det finns en rapport från ett forskningsprojekt som visar att "riskmödrars" barn får ett sämre liv och fler problem – vart sjunde hamnar hos "socialen" och vart fjärde riskerar barnmisshandel. Där individuella barn nämns, även om det är föräldrarnas problem som fokuseras, handlar det om en pappa som mördat sitt barns mamma, en pappa som kidnappat sitt barn, en pappa som hotat både mor och barn, om kvinnovåld som drabbar barnen. Det är bara tio artiklar i detta tema, som i annat sammanhang skulle ses som ett viktigt skäl till barns utsatthet (se t.ex. Andersson, 1991; Lundström, 2000). Även här kan man finna att pressen lyfter fram händelser med våld och hot, snarare än försummelser och brister.

Barn och unga med psykiska problem

Hur kunde det bli så få artiklar under detta tema? Någon enstaka artikel handlar om individuella barn, tonårsflickor, som får behandling inom barnpsykiatri eller (felaktigt) hamnar inom vuxenpsykiatri. Någon enstaka artikel berör debatten om DAMP eller de ökade köerna till barnpsykiatriska mottagningar och någon berättar om lärarutbildning om barns självmordsbeteende samt om projekt om flickor som skär sig (skadar sig själva). Det är allt.

Barn och unga som förövare

De 390 klipp under denna rubrik - fördelade på tre teman - fokuserar barn och unga som på olika sätt beskrivs som förövare. De har skadat eller i vart fall stört enskilda individer, grupper eller den allmänna ordningen. Barnet eller den unge är med andra ord den skyldige. I de allra flesta fall bygger artiklarna på enskilda händelser (främst brott av olika slag) där enskilda individer är inblandade. Ofta rör det sig om brott där barn och unga också utgör offren. Knappt 50 av klipp behandlar mer allmänt problematiska och våldsamma barn och unga. Det förstnämnda temat är det vanligast förekommande av de tre och förutom *Utsatt för våld/hot/annat utanför familjen* det vanligaste temat överhuvudtaget.

Barns och ungas våld

Till *Barns och ungas våld* har vi räknat artiklar som på något sätt inkluderar att barn och unga tillfogar någon fysisk skada eller hotar med våld samt artiklar

som handlar om barns och ungas våld utan att de utgår från en specifik händelse. Det är nästan uteslutande pojkar som är förövare. I de artiklar som handlar om en individuell förövare och där dennes kön går att identifiera var det nio av tio som handlade om pojkars våld. Motsvarande siffra för flickor är mindre än fem procent (i några fall var pojkar och flickor tillsammans förövare).

De mest omskrivna fallen är Brommamordet där en 16-årig pojke på en gymnasieskola i Stockholm under början av år 2001 blev skjuten till döds av två tämligen jämnåriga pojkar. Omkring 25 artiklar handlar om denna händelse, flera av dem med central placering på förstasidan och med stort utrymme inne i tidningen. Förutom att utgöra ett våldsbrott bland andra aktualiserade Brommamordet, för tidningarna, ett antal mer allmängiltiga problem. Tidningarna kopplade händelsen till sociala problematiker som (det ökande) skolväldet, förekomsten av vapen bland unga i allmänhet och i skolan i synnerhet och man gjorde jämförelser mellan Brommamordet och några uppmärksammade fall i USA där barn skjuts till döds i skolor. Kanske var det möjligheten att göra den typen av kopplingar mellan det individuella fallet och dessa sociala problematiker, som bidrog till att fallet fick så stort utrymme. I efterhand då det framkom att mordet snarast var del i en narkotikauppgörelse, kan en del av dessa kopplingar ses som både långsökta och utan stöd i det som faktiskt framkommit.

Det andra fallet som väckte stor uppmärksamhet i tidningarna var det tidigare nämnda Höganäsmordet, där en 13-årig flicka mördades. När det framkom att flickan dödats av en 15-årig pojke skrevs några artiklar om domen mot förövaren och några artiklar som söker förklaringar till händelsen i antaganden om pojkens psykiska sjukdom. Också det så kallade saxmordet i Södertälje återfinns under detta tema i några korta notiser om att en 12-åring befunnits skyldig till en 11-årig pojkes död. Man kan vara förvånad av att en sådan ovanlig händelse (ett barn dödar ett barn) väcker så lite uppmärksamhet. Kan pressetiska överväganden ha spelat en roll? I så fall är det möjligt att skriva om en 15-årig pojke som i Höganäsfallet, medan det är mer problematiskt att skriva om en 12-årig förövare. Möjligen kan straffmyndighetsåldern spela en roll. Själva det faktum att Höganäsmordet behandlades i domstol, men inte händelserna i Södertälje, ger tidningarna mer att skriva om vilket naturligtvis kan bidra till den mer omfattande bevakningen.

Vid sidan av några få mycket omskrivna händelser dominerar klipp under detta tema rent kvantitativt av en mängd korta notiser och artiklar. Omkring

två tredjedelar av artiklarna tar mindre än en femtedels tidningssida i anspråk. I en forskningsrapport om brottsligheten i allmänhet i pressen konstaterar Dahlgren (1992) att sett i kvantitativa termer dominerar korta notiser och artiklar. Likadant är det när det gäller ungdomsvåldet. De vanligaste klippen är notiser som enbart ger ett litet utsnitt ur ett större förlopp. De kan handla om misshandelsfall där en ungdom slagit en annan. De anteckningar vi gjort lyder inte sällan "pojke slår pojke". De många tidningsnotiserna innehåller korta beskrivningar av brottet och gärningsmannen (rubrik: *15-åring hotade kvinnlig läkare med köttkniv*), ibland något kort om motivet ("han lider av empatistörningar och får medicin för sina våldstendenser") och de åtgärder som vidtagits (polisen utreder nu misstankarna mot 15-åringen) (exemplen ur AB, 11/5). Det är ovanligt att de här notiserna följs upp. Till skillnad från de stora fallen, som läsaren kan följa "från början till slut" och där det ofta görs explicita kopplingar till etablerade sociala problematiker, får man i denna flod av notiser en mängd frysta bilder, ett slags snapshots från längre händelsekedjor. Tillsammans, genom sin massverkan, bidrar de kan man föreställa sig till skapandet av bilden av den farliga ungdomen.

Vid sidan av texter som utgår från enskilda händelser, finns ett femtiotal klipp som handlar allmänt om barns våld som en etablerad social problematik. Här återfinns artiklar, debattinlägg och ledare om kartläggningar av ungdomsvåldets omfattning, våldet på gator och torg och samhällets insatser och åtgärder för att komma till rätta med den våldsamma ungdomen (exempelvis reportage från s.k. §12-hem).

Barns och ungas övriga kriminalitet

Under temat *barns och ungas övriga kriminalitet* återfinns artiklar som behandlar kriminalitet utan våld. Det är artiklar som sällan når förstasidorna utan ofta har formen av korta notiser. Här finns inga stora fall som dominerar och över 80 procent av klippen tar mindre plats än en femtedels tidningssida. Många handlar om "traditionell" och kanske ibland t.o.m. trivial ungdomsbrottslighet som moped- och bilstölder, snatterier, anlagda bränder och stölder av mobiltelefoner.

Brottslighet kopplad till bilar skriver man om i flera artiklar, ett par exempel på rubriker: *Miste körkortet – kompisen rattfull* (AB, 11/5), *Biltjuvar fast efter biljakt* (om en 14- och en 15-åring i LT, 2/7). Här finns också notiser om stölder och inbrott i villor och affärer, särskilt i Skånska Dagbladet och Sydsvenska Dagbladet. I SDS skriver man om en flicka som stulit smink (12/7) och en pojke som stulit blommor (25/5). I SkD rapporterar man om en stöld av en biki-

ni (31/5), stöld av pincetter (27/3) och snatterier för 667 kr (11/7). I de tre sistnämnda fallen var det flickor som var förövare. Även om pojkbrotten är kraftigt överrepresenterade också under detta tema är det betydligt vanligare att flickor framträder som förövare (drygt 20 procent) i jämförelse med temat barns och ungas våld (mindre än fem procent).

Stökiga barn och unga

I temat *stökiga barn och unga* är barn och ungdomar visserligen förövare, men det är tveksamt, om det kan beskrivas som kriminalitet. Gränserna gentemot kriminalitet är svårdragna och knappast värderingsfria, men här har vi kodat sådant som stökigheter på gator och torg, som inte går att klassificera som missbruksartiklar, kringdrivande gäng, bråk på festplats (utan att det beskrivs som våld) stenkastning, viss skadegörelse (pojke sparkar till bil). Inte sällan är det svårt att identifiera några speciella individer i dessa fall, utan det handlar om bråkig ungdom som uppträder i form av (anonyma) gäng. Klotter utgör det vanligaste sociala problemet under detta tema. I de fall man kan identifiera kön liknar pojknas överrepresentation den för temat *barns och ungas våld*. I omkring nio av tio artiklar är det pojkar som pekas ut som förövare.

Mobbning och missbruk

Mobbning och missbruk bland barn och ungdom är teman där barn kan beskrivas både som offer och förövare. Som *mobbning* har vi kodat artiklar som handlar om barn som trakasserar och/eller utsätter andra barn för våld inom skolan. Vi har varit restriktiva på så sätt att endast om tidningarna själva specifikt använt begreppet mobbning, har vi angett detta tema. Det betyder att våldshändelser som inträffat i skolan, men som inte beskrivs som mobbning, har kodats på annat sätt (till exempel Bromma-mordet). I de fall det går att identifiera individuella offer var det fyra gånger vanligare att de var flickor. Det motsatta gäller för förövare, där pojknas är kraftigt överrepresenterade. I några av de fall där det finns ett individuellt offer är det flickor som tidigare utsatts som berättar sina upplevelser. Det vanligaste är dock att det inte går att identifiera kön vare sig för offer eller förövare. Artiklar diskuterar i stället mobbning i mer allmänna termer och kan beröra rapporter om Skolverkets undersökningar om mobbning, riksdagsmotioner i ämnet och speciella metoder eller lokala satsningar för att motverka mobbning.

Alkohol- och drogmissbruk är ett traditionellt tungt socialt problem i beskrivningar av ungas livsvillkor. Man kan snarast vara förvånad över hur relativt lite som skrivs om man jämför med den mycket

stora mängden artiklar om ungdomsvåld. Liksom för mobbing är det relativt sett ovanligt med artiklar som utgår från individer. I så fall kan det till exempel handla om langning eller att en ung (oftast pojke) åkt fast för innehav av narkotika. Det är emellertid vanligare med artiklar som beskriver problemet i allmänhet, exempelvis i form av en rapport om drogbruket bland ungdomar i EU (inklusive Sverige) och artiklar om svenska undersökningar om drogbruk. Här finns emellertid även en del notiser om Valborgsfirandet, fester där det förekommer knark etc.

Uppväxtmiljö

Ett mindre antal artiklar (24) handlar om fattigdom och utsatthet, där det nämns hur det drabbar barn eller vilka konsekvenser det får för barn. I Aftonbladets serie om fattiga och rika finns t.ex. en text som handlar om en mamma och hennes barn som fick bo på vandrarhem, eftersom deras pengar inte räckte till hyra. En annan text har rubriken *Det gör ont när man inte kan köpa kläder till sina barn*. Länstidningen har en artikel om ett forskningsprojekt om barns ekonomiska utsatthet, där fokus ligger på fattiga barn i Södertälje. En del artiklar handlar om hur nedskärningar drabbar barnen. Nedskärningar på dagis och större barngrupper drabbar barnen. Nedskärningar i barn- och ungdomsidrotten drabbar barnen. Bostadspolitiken skapar utsatta bostadsområden. I samband med slutbetänkandet från *Kommittén Valfärdsbokslut* rapporteras om välfärdsförändringar för utsatta grupper, däribland barn. Barnombudsmanen har också undersökt barns livsvillkor och pekar på vissa barns utsatthet. Statistiska Centralbyrån har publicerat en rapport om fattigdom, där det bl.a. framgår att föräldrars fattigdom drabbar barn. Det finns exempel på hur ensamma mammors villkor återverkar på barnen och att det är svårt för fattiga pappor att upprätthålla umgänge med sina barn efter skilsmässa. I några artiklar om stadsdelen Rosengård i Malmö framgår även barns utsatta situation.

Sammanlagt är det bara två procent av alla artiklar, som mer generellt handlar om barns utsatthet till följd av uppväxtmiljö, brister i välfärden, brister i bostadspolitik, nedskärningar, fattigdom. Det är förvånansvärt få artiklar, men då har vi tagit bort dem som inte nämner något om barn eller konsekvenser för barn – även om läsaren kanske begriper att barn på ett eller annat sätt berörs.

Avslutande diskussion

Titeln på den här artikeln skulle, mer utförligt, kunna vara: Vad skriver tidningarna om barn och

unga, som är utsatta på ett sätt som skulle kunna definieras in under den sociala barnavårdens verksamhetsområde?

I det sammanhanget gör utsattheten således inte bara barn till offer utan också till förövare. Det är kanske alltför hårda beteckningar för barn. Det hade möjligen varit lämpligare att använda beteckningar som mottagare och agent (jfr t.ex. Bergström & Boréus 2000). Vårt syfte med forskningsprojektet har varit att ta reda på pressens bild av såväl barn som social barnavård. I denna artikel har vi dock begränsat oss till barnen samt begränsat oss till *vad* som skrivs, omfattning och tematiskt innehåll, och inte gått in på *hur* det skrivs eller *vad* texten *gör* med läsaren (jfr Tolson 2001).

I valet av tidningsurklipp har vi haft en bred ansats och inte begränsat oss till dramatiska händelser och svåra brott, utan vi har velat ha med vardagliga händelser och rutinbetonad nyhetsförmedling. Vi kan med lätthet konstatera att det är betydligt vanligare med nyhetsförmedling om inträffade händelser (endera parten identifierad) eller handlingar (med både agent och mottagare) än med artiklar som mer generellt behandlar barns utsatthet, dess orsaker eller möjliga lösningar.

Om vi använder den vardagliga definitionen av barn som 0-12 år och ungdomar som 13-18 år, kan vi konstatera att det är ungdomarna får mest spaltutrymmen. För deras del rapporteras lika ofta om pojkar och flickor som offer. Bland förövarna dominerar emellertid pojkar, de är agenter i tio gånger så många artiklar som flickorna. I den mån pressen bidrar till att forma människors världsbild fylls den världsbilden av misshandel, hot om våld, våld, inte sällan dödligt våld och mord. Det gäller vare sig barn och ungdomar är offer eller förövare. Man måste fråga sig i vilken grad pressbevakningen styrs av faktisk förekomst eller av andra faktorer. En rimlig hypotes är att nyhetsvärderingen spelar en avgörande roll också när det gäller socialt utsatta barn. Beträffande medier och brott finns det en lång rad studier, varav några inkluderar ungdomsbrott. Vanligen har man funnit att brottsnyheter är av stort medialt intresse och att våldsbrott och våld mot person är överrepresenterade i rapporteringen. Forskare har visat på pressens bidrag till att moralisk panik har utbrutit men också till att utpeka skyldiga, för att återställa lugnet. (För en översikt av forskning om medier och brott, se Pollack, 2001; Dalquist, 1998; Estrada, 1999; Ohlsson, 1997.)

Det går knappast att överskatta mediernas roll i konstruktionen av ett socialt problem, framhåller t.ex. Ulf Dalquist (1998). Det finns emellertid anledning att fundera över konstruktionens relation

SOCIONOMENS
**Forsknings-
 Supplement**

Redaktion

Lena Engelmark
 chefredaktör och ansvarig utgivare
 08-617 44 37

E-post

l.engelmark@akademssr.se

Weddig Runquist

gästredaktör

Telefon, växel

08-617 44 00

Telefax

08-617 44 40

Adress

Box 12800
 112 96 Stockholm

E-post

socionomen@akademssr.se

Internet

www.socionomen.nu

**Supplementets redaktionsråd/lektörer**

Elisabeth Backe-Hansen, Margareta Bäck-
 Wiklund, Ulf G. Conrah, Ulla-Carin Hedin, Sven
 Hessle, Eva Jeppsson-Grassman, Stig Larsson,
 Lennart Nygren, Tapio Salonen, Sissel Seim,
 Haluk Soydan, Rolf Stål,
 Lars Svedberg och
 Peter Westlund

Åsikter som framförs i signerade artiklar
 och recensioner står för författarna.

Socionomen
 ISSN 0283—1929

till faktiska sakförhållanden, påpekar han. Vi kan redan vid en ytlig genomgång konstatera att den sociala barnavården, så som vi känner den, är mer upptagen av vad vuxna utsätter barn för än vad barn (upp till 18) utsätter varandra för. När vi läst våra klipp har vi överraskats av hur ofta det rapporteras om hur barn och framför allt tonåringar utsätter varandra för misshandel och övergrepp. Man kan fundera över, om det är något som försumrats inom social barnavård, det lidande det är för tonåringar att bli utsatta för jämnårigas misshandel, våld, hot och stölder.

En annan kontrast mellan pressens bild och barns utsatthet enligt andra källor, är att kopplingen mellan barns utsatthet och föräldrars försummelser och tillkortakommanden knappast förekommer alls i pressen, medan den är mycket vanlig i det sociala arbetet. Bara enstaka artiklar antyder orsaker eller försöker ge förklaringar. Det är också ytterst sällan etnisk bakgrund framgår eller antyds, utom i enstaka fall där någon artikel explicit handlar om flyktingbarns svårigheter eller någon invandrarfamilj berättar om sin situation. Möjligen kan de redan insatta koppla enstaka rapporter från namngivna stadsdelar till klass och etnicitet. Vi kan emellertid inte säga att det är pressen som lyfter fram invandrarungdomars missgärningar. Det var det inte heller i Peter Dahlgrens (1992) undersökning av pressrapportering om brottsincidenter och brottslig verksamhet, där invandrarbakgrund framkom endast i fyra procent av artiklarna i hans material. För att förstå hur allmänheten kan få sin negativa bild av invandrarungdomars brottslighet förstärkt av pressen, vilket ofta framhålls, räcker det uppenbarligen inte att ta reda på vad som står i tidningarna. Man måste gå vidare och fundera över *hur* det skrivs och – inte minst – *hur* texter tolkas utifrån läsarens förväntningar.

Man skulle kunna tro att barn (upp till 18) är mer socialt utsatta i storstäder än i mindre städer och på landsorten, det är vad man får veta från andra källor. Om man hämtar sin information från tidningarna – de tidningar vi läst – är så inte alls fallet. I lokalnyheterna rapporteras betydligt oftare om barn och ungdomar som far illa eller betar sig illa i mindre orter än i våra storstäder, låt vara att det framför allt återfinns i korta notiser och att det ofta handlar om relativt triviala händelser.

Om bakgrundsfaktorer som klass och etnicitet inte är framträdande i tidningstexterna, är däremot kön och ålder mycket vanliga sätt att kategorisera barn och unga i de artiklar som utgår från enskilda händelser. Då finner vi – inte oväntat – att tonåringar får större utrymme än yngre barn. Vi finner också att pojkar får större utrymme än flickor. Låt oss

emellertid för ett ögonblick bortse från det vanligaste och mest framträdande och istället granska när flickor framställs som förövare. Det är inte ofta, bara i 38 artiklar. De få flickor som framställs som förövare i temat om våld har slagit eller sparkat en annan flicka eller en vårdare. Hälften av artiklarna om flickors missgärningar rör kriminalitet (utan våldsinslag). Flickor snattar kläder, bikini, smink, bh, pinnett och en åker utan tågbiljett. Det rapporteras t.o.m. om flickan som lämnade tillbaka det stulna, när hon ertappades vid kassan. I ett par artiklar rapporteras om stökiga flickor som avstängts från skolan och i ett fall har en flicka klottrat. I några fall handlar det om ringa narkotikabrott eller langning av sprit. Det är tämligen uppenbart att det krävs mindre för att flickors missgärningar ska rapporteras i lokalnyheterna. Detta leder tankarna till att könskillnaderna i pressens rapportering i stor utsträckning sammanfaller med de allmänna könsrollsnormerna, liksom i Astrid Schlytters (1999) granskning av rättsfall. Pojknormerna är mer tillåtande än flicknormerna och pojkarnas handlingsutrymmen är betydligt större än flickornas, de tillåts vara besvärligare för omgivningen. Om man vänder på det, kan man också tänka sig att det är pojkars missgärningar, som är intressantare både för pressen och för allmänheten, medan flickornas missgärningar är av annat slag och mindre intressanta ur nyhetssynpunkt. Flickor förekommer som offer lika ofta som pojkar, men de är betydligt oftare offer för sexuella övergrepp - utanför familjen. Det är också i överensstämmelse med förväntningarna. Nog kan man säga att pressen både fastställer och cementerar genusordningen?

Det finns de som hävdar att nyhetskällorna kanske är de viktigaste i nyhetsprocessen, att journalister i själva verket är "källornas fångar", som exempelvis Bo Hagström (2002) har påpekat. I så fall är det polisen och journalisternas tillgång till inkomna polisanmälningar som är den viktigaste källan till hur barns sociala utsatthet framställs i pressen. Det framgår klart av artiklarna. Det är sällan eller aldrig socialtjänsten, som är källa för den nyhetsrapporteringen, som kan definieras in i dess ansvarsområde.

Vi har pekat på vår förvåning över att så få artiklar handlar om barnmisshandel, eller annat där utsattheten hänger samman med föräldrars problem (konsekvenser av missbruk, vanvård osv). Under vår undersökningsperiod, och även under hela det år vi följde tidningarna, dök det inte upp något sådant barnavårdsfall, som väckte stor uppmärksamhet. Det kan vara värt att påminna om att de mest omskrivna barnavårdsfallen (bland annat Michael, den väst-

tyske 4-åring som misshandlades till döds i norra Sverige) har mer än 10 år på nacken. Man kan fråga sig om frånvaron av dramatiska barnavårdsfall i pressen är ett resultat av redaktionella bedömningar eller om det inte funnits något att rapportera om. Antalet fall av uppkärlat dödligt våld mot barn under 15 år är relativt konstant under 1990-talet. I genomsnitt dödas omkring sju barn per år (i omkring 90 procent av fallen med förälder som förövare) och det finns inga tendenser till ökning, men inte heller minskning (Ryning, 2000). Anmälningar om att barn far illa har däremot ökat kraftigt under 1990-talet. Man kan tycka att det är märkligt att artiklar om barnmisshandel och övriga föräldrarelaterade problem får så liten plats i pressen. En möjlig förklaring är att det har att göra med redaktionella bedömningar och sådant som tidsandan snarare än faktiskt förekomst av problem.

Det är ingen tvekan om att den besvärliga ungdomen (här inkluderar vi både brottslighet och våld) är den sociala problematik som dominerar i våra pressklipp. Skulle man sammanfatta våra fyra månaders tidningsläsning i en enda fras skulle den bli: *Det är farligt att vara ung och unga människor är farliga*. Inledningsvis konstaterade vi att press och andra medier har stor betydelse för hur allmänheten kommer att uppfatta vår tids frågor. De utgör en arena för publik konstruktion av sociala problematiker. Däremot är det inte självklart att mediabilder övertas av allmänheten i enkla raka processer. Texterna tas emot av aktiva läsare med olika erfarenhetsbakgrund, kunskap och skilda strategier i sitt läsande och i sin textanvändning (Aldridge, 1994; Dalquist, 1998; Fairclough, 1995). Mot bakgrund av våra fynd och annan forskning om brott och ungdomsbrott (se Estrada, 1999; Pollack, 2001) går det ändå knappast att komma till någon annan slutsats än att pressens konstruktion av ungas utsatthet domineras av våld och brottslighet. Bilden av den farliga ungdomen konstrueras, förstärks och cementeras av pressen.



Referenser

- Aldridge, Meryl (1994) *Making social work news*. London: Routledge.
- Andersson, Gunvor (1991) *Socialt arbete med små barn*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Gunvor (1995) *Barn i samhällsvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Gunvor, Aronsson, Karin, Hessle, Sven, Hollander, Anna & Lundström, Tommy (1996) *Barnet i den sociala barnvården*. Stockholm: Liber/Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Bergström, Göran & Boréus Kristina (2000) *Textens mening och makt*. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys. Lund: Studentlitteratur.
- Dahlgren, Peter (1992) *Pressens bild av brottsligheten*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Estrada, Felipe (1999) *Ungdomsbrottslighet som samhällsproblem: utveckling, uppmärksamhet och reaktion*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Dalquist, Ulf (1998) *Större våld än nöden kräver? Medieväldsbatten i Sverige 1980-1995*. Umeå: Boréa.
- Fairclough, Norman (1995). *Media discourse*. London, Edward Arnold.
- Hadenius, Stig & Weibull, Lennart (1999) *Massmedier. Press, Radio & TV i förvandling*. Stockholm: Bonnier Alba.
- Hagström, Bo (2002) *Svensk sjukvård i och under press. Pressens rapportering om svensk hälso- och sjukvård*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundström, Tommy (1996) *Den sociala barnvården*. I Andersson, G., Aronsson, K., Hessle, S., Hollander, A. & Lundström, T.: *Barnet i den sociala barnvården*. Stockholm: Liber/Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Lundström, T. (2000) *Om kommunernas sociala barnvård*. I Szebehely, M. (red.) SOU 2000:38, forskarantologi.
- Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (2002) *Vad är ett socialt problem?* I Meeuwisse, A. & Swärd, H. (red.) Perspektiv på sociala problem. Stockholm: Natur och Kultur.
- Ohlsson, Lars (1997) *Bilden av den "Hotfulla ungdomen"*. Om ungdomsproblem och om fastställandet och upprätthållandet av samhällets moraliska gränser. Lund: Värpinge Ord & Bild.
- Pettersson, Olof & Carlberg, Ingrid (1990) *Makten över tanken: En bok om det svenska massmediasamhället*. Stockholm: Carlssons.
- Pollack, Ester (2001) *En studie i medier och brott*. Stockholm: Stockholms universitet, Institutionen för journalistik, medier och kommunikation
- Rying, Mikael (2000) *Dödligt våld i Sverige 1990 till 1998*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Schlytter, Astrid (1999) *Kön och juridik i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Sunesson, Sune (2000) *Socialt arbete som internationellt forskningsområde*. I Meeuwisse, A., Sunesson, S. & Swärd, H. (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Tolson, Andrew (2001) *Mediations. Text and Discourse in Media Studies*. London: Arnolds.



SOCIONOMENS
**Forsknings-
 Supplement**