



LUND UNIVERSITY

Skälig levnadsnivå i Malmö - Om handläggning och bedömning av socialbidragsärenden

Hjort, Torbjörn

2012

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hjort, T. (2012). *Skälig levnadsnivå i Malmö - Om handläggning och bedömning av socialbidragsärenden*. (Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö). Malmö stad.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



Skälig levnadsnivå i Malmö

- Om handläggning och bedömning
av socialbidragsärenden

Torbjörn Hjort

Ett diskussionsunderlag framtaget för
Kommission för ett socialt hållbart Malmö

7 maj 2012

Författare

Torbjörn Hjort

Doktor i socialt arbete, Lunds universitet

Framtagen för

Kommission för ett socialt hållbart Malmö

www.malmo.se/kommission



Ett diskussionsunderlag till Malmökommissionen

Denna vetenskapliga underlagsrapport är ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö. Syftet är att få till stånd en bred diskussion och medverkan kring kommissionens olika frågeställningar om hur skillnader i hälsa ska kunna minska i Malmö. Målet är att den slutrapport som ska lämnas till kommunstyrelsen i december 2012 är så väl förankrad och konkret som möjligt.

Kommunstyrelsen i Malmö beslutade i november 2010 att tillsätta kommissionen, som är politiskt oberoende. Utgående från direktiven ska kommissionen ta fram ett vetenskapligt underlag som bas för politiska beslut om hur ojämlikhet i hälsa ska kunna minskas.

Fokus för slutrapporten är på så kallade sociala determinanter för hälsa och ohälsa. Vi vet att dessa determinanter ytterst förklarar en betydande del av de skillnader i hälsa som finns inom staden och att de går att påverka. Exempel på determinanter är de tidiga barnåren, skolan, arbetslöshet, inkomst, delaktighet i samhället, boendemiljö, segregation och utanförskap.

Författarna till underlagen är ansvariga för innehållet. De slutsatser som redovisas i detta underlag kan inte ses som de som kommer att redovisas i slutrapporten. I slutrapporten kommer helhetsbilden, baserad på samtliga underlag och dialog med olika aktörer, att styra vad kommissionen till slut anser vara mest angeläget att åtgärda för att på sikt minska ojämlikheterna i hälsa i Malmö.

Synpunkter på detta underlag kan framföras till kommissionens huvudsekreterare Anna Balkfors (anna.balkfors@malmo.se) eller via hemsidan www.malmo.se/kommission där samtliga diskussionsunderlag kommer att finnas för nedladdning.



Sven-Olof Isacsson

Professor emeritus, Medicinska Fakulteten, Lunds Universitet,
Skånes universitetssjukhus, Malmö.

Ordförande i *Kommission för ett socialt hållbart Malmö*.

Innehåll

Inledning	5
Socialbidragens inplacering i socialpolitiken	6
Skälig levnadsnivå - ett oklart begrepp	8
Skälig levnadsnivå i Malmö	9
Professionellt handlingsutrymme	10
Arbetsgruppens betydelse för handlingsutrymmet	11
Uppfattningar om riksnormen	12
Ansökningar över norm	14
Ofta förekommande ansökningar över norm	14
Överväganden och bedömningar	14
Vem snarare än vad	15
De som inte har barn	16
Besvärliga ansökningar	16
Förebyggande eller fostrande avslag	17
Förhållningssätt till hushåll med barn	18
Slutsatser	20
Referenser	22
Bilaga	23

Inledning

Denna text är ett underlag framtaget inom ramen för Malmökommissionens arbete. Det behandlar mer specifikt hur Malmö stad policymässigt och i praktiken hanterar frågor om skälig levnadsnivå i förhållande till ekonomiskt bistånd. Fokus ligger alltså på hur välfärdsstaten lokalt valt att förhålla sig de några av stadens mest utsatta grupper. Nyckelfrågor som diskuteras rör synen på och det faktiska förhållningssättet till vilken materiell standard som anses rimlig för en socialbidragstagare och vad dessa uppfattningar grundar sig på.

Texten bygger i huvudsak på en empirisk underökning i form av intervjuer (se vidare metodbeskrivning i bilaga). Att studera hur skälig levnadsnivå tar sig uttryck i socialtjänstens vardag är en komplex uppgift som inrymmer olika typer av svårigheter. Att intervjua verksamhetsföreträdare om hur de ser på och bedömer skälig levnadsnivå är inte helt problemfritt eftersom det innehåller risker om att de intervjuade ger svar som på olika sätt kan ses som önskvärda och som ligger i linje med olika typer av policier och inte på hur man faktiskt förhåller sig. Man hade kunnat tänka sig alternativa metoder som t.ex. att undersöka faktiska beslut eller att fråga personer som ansökt om socialbidrag. Dessa båda alternativ hade emellertid varit mer tidskrävande och när det gäller aktmaterial visar tidigare forskning att detta ofta utgör ett ganska problematiskt material (jfr Lundström 2008).

När det gäller urval har en person med arbetsledarfunktion och med inblick i det dagliga operativa arbetet och en handläggande socialsekreterare på varje stadsdel intervjuats. Arbetsledare och handläggare har intervjuats var för sig. Avseende skriftligt material var ambitionen att studera de regler och den policy som tagits fram på stadsdelsnivå gällande handläggning av socialbidrag. Emellertid visade det sig att denna typ av dokumentation var förhållandevis begränsad. I några stadsdelar fanns material som innehöll lokala preciseringar och konkretiseringar av vissa poster. Detta material har tagits fram som en konsekvens av att Socialstyrelsens och Malmös egna riktlinjer ansetts vara för övergripande och man har efterlyst tydligare beräkningar.

Min bedömning är att intervjupersonerna har gett en förhållandevis god bild av hur det förhåller sig i de olika stadsdelarna. Det finns naturligtvis alltid en risk att man i huvudsak försöker lyfta fram förtjänster och talar tystare om sådant som fungerar sämre. De intervjuade har emellertid varit kritiska mot det egna sättet att arbeta och lyft

fram brister i verksamheterna. En annan aspekt som jag vill nämna i samband med genomförande att intervjuerna är att uppdraget från Malmökommissionen inte enbart handlat om att presentera en beskrivning av arbetet med socialbidrag. Förutom detta är tanken också att ge förslag på möjliga vägar att gå för att utveckla arbetet med socialbidrag och i samband med detta har intervjupersonerna ombetts att resonera kring hur arbetet skulle kunna förbättras i relation till de människor som ansöker om och uppbär socialbidrag. På ett sätt kan man ju säga att dessa resonemang indikerar att delar av socialbidragshanteringen inte fungerar optimalt.

Intervjuguiden har i huvudsak berört tre teman. Det första har fokuserat arbetets organisering och den enskildes förutsättningar att fatta självständiga och professionella beslut. Det andra temat berör riksnormen och uppfattningar kring konstruktionen och utvecklingen av denna. Det tredje temat tar upp frågor om hur man på stadsdelen förhåller sig till ansökningar som ligger utanför normen. Avslutningsvis har de intervjuade ombetts att beskriva på vilka sätt man planerar man för förändringar gällande den egna policyn av socialbidraget och vilka eventuella förändringar man ser som betydelsefulla vad gäller riksnormens konstruktion och räckvidd.

Syftet med studien har inte varit att granska och diskutera varje enskild stadsdels arbete utan snarare att identifiera gemensamma mönster och möjliga undantag från dessa. I denna rapport kommer följaktligen Malmö att ses som en gemensam arena gällande socialbidrags-handläggningen. Detta möjliggör ett större mått av anonymitet för de intervjuade även om det inte går att anonymisera materialet fullt ut, t.ex. för dem som själva arbetar i verksamheterna.

I den fortsatta texten presenteras inledningsvis socialbidraget i en välfärdspolitisk kontext. Därefter diskuteras begreppet skäligt levnadsnivå för att placera in underlagsrapporten i ett sammanhang. Avslutningsvis presenteras vad som framkommit i intervjuerna utifrån temana organisering/handlingsutrymme, uppfattningar om riksnormen samt förhållningssätt till ansökningar över norm.

Socialbidragets inplacering i socialpolitiken

Den svenska välfärdsstaten karaktäriseras av att sträva efter universella lösningar där olika typer av trygghetsarrangemang ska inbegripa en så stor del av befolkningen som möjligt. Under välfärdsstatens uppbyggnad har ambitionen varit att skydda medborgaren mot risker gällande försörjning som ålderdom, sjukdom, arbetslöshet, föräldraskap etc. Denna ambition har resulterat i trygghetssystem som syftar till att täcka en så stor del av befolkningen som möjligt. Exempel på sådana system är arbetslöshetsförsäkring, sjukförsäkring, föräldraförsäkring och pensioner. De generella socialförsäkringssystem som etablerats bygger emellertid till viss del på att den försäkrade kvalificerat sig för försäkringen genom att vara aktiv på arbetsmarknaden. Det finns alltså en tydlig koppling mellan etablering på arbetsmarknaden och att vara berättigad till t.ex. A-kassa eller att ha en sjukförsäkring utöver miniminivån. De generella systemen karaktäriseras av att de just är knutna till etablering på arbetsmarknaden, hanteras av statliga myndigheter och bygger på principen om inkomstbortfall. Under perioder med låg arbetslöshet och ett högt deltagande på arbetsmarknaden är täckningsgraden för dessa system förhållandevis hög.

Emellertid har det sedan flera århundraden tillbaka funnits en fattigvård som har till uppgift att hantera de som saknar möjlighet att klara sin egen försörjning. Denna typ av fattigvård har organiserats på olika sätt. Under välfärdsstatens uppbyggnad då reformoptimismen var hög var tanken att fattigvården skulle reformeras bort genom nya reformer med universella ansatser. Decennierna förflöt men denna rest från förr fortsatte att vara ett socialpolitiskt instrument, låt vara med olika etiketter. Under andra halvan av 1900-talet hann fattighjälp byta namn till socialhjälp för att sedan benämnas socialbidrag. Idag kallas det ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd.

Socialbidraget utgör välfärdsstatens yttersta skyddsnät för den som inte kan försörja sig på annat sätt och där alla andra försörjningsmöjligheter ska vara uttömda. Anledningen till att någon ansöker om socialbidrag är i regel att etableringsgraden på arbetsmarknaden är svag och att personen i fråga inte har kvalificerat sig för de generella trygghetssystemen. Förändringar avseende förutsättningar för de generella systemen, t.ex. högre trösklar i form av högre avgifter i förhållande till A-kassan, högre kvalifikationskrav för att kvalificera sig för A-kassa, ökad restriktivitet gällande bedömning av arbetsförmåga, lägre ersättningsnivåer och begränsningar

gällande ersättningsperioder, får genomslag i antalet socialbidragsansökningar. Det sker följaktligen en övervärling från de statliga socialförsäkringssystemen till det kommunala socialbidraget (jfr Salonen 1997). Det kan således både handla om dem som ännu inte tagit vägen om varken arbetsmarknaden eller socialförsäkringssystemen som om dem som varit etablerade i dessa system t.ex. blivit utförsäkrade. Det är inte givet att någon som blivit utförsäkrad blir berättigad till socialbidrag eftersom beräkningsgrunderna är annorlunda. Medan t.ex. A-kassa och sjukpenning beräknas utifrån den enskildes inkomst beräknas rätten till socialbidrag utifrån hushållets samlade inkomster. Har en eventuell partner en inkomst, om än ganska låg, ligger hushållet förmodligen ändå över den riksnorm utifrån vilken rätten till socialbidrag beräknas.

Vad som karaktäriserar socialbidraget är att det till skillnad från de generella socialförsäkringarna är kommunalt och behovsprövat. Att det är kommunalt innebär att varje kommun håller sig med en egen lokal policy, praxis och regelverk. Detta innebär att det finns stora variationer kring olika aspekter av socialbidraget bland de olika kommunerna. Behovsprövningen innebär att den sökanden utreds och granskas för att kontrollera rätten till socialbidrag. Vanliga kontroller är att titta på den sökandes inkomst tre månader tillbaka samt huruvida den sökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Vid ansökningar förutom dem som ingår i riksnormen är det vidare vanligt med kvittokontroller etc. Som nämnts tidigare ska socialbidraget utgöra samhällets yttersta skyddsnät, något som inte kan komma ifråga förrän alla andra möjligheter uttömts. Tanken är också att socialbidraget enbart ska vara kortvarigt, den riksnorm som ligger till grund för beräkningen av socialbidraget är framtagen med tanken på att socialbidraget enbart ska utgöra försörjningsalternativet under en kortare period. Dock ska socialbidraget under denna period garantera en skälig levnadsnivå, något som kan tolkas som att riksnormen ska garantera en skälig levnadsnivå under en kortare period, dock inte mer varaktigt. I detta sammanhang bör det också framhållas att bedömningen av rätten till socialbidrag följer helt andra handläggningsprocedurer där den enskildes/hushållets sociala förhållanden granskas på ett sätt som skulle vara främmande för de statliga trygghetssystemen. Till detta hör också den sociala skam som det för många innebär att ansöka om och uppbära socialbidrag såväl i andras, som i sina egna ögon (Starrin 2010).

Minas (2008) menar att arbetet med socialbidrag karaktäriseras av tre principer: det kommunala ansvaret, att skilja mellan berättigade och ej berättigade sökande och kravet att de sökande först och främst ska försöka försörja sig på egen hand. Till dessa principer skulle kunna läggas det ökade kravet på motprestationer eller aktivering för att bli berättigad till socialbidrag. I stort sett alla kommuner i Sverige har sitt eller sina egna projekt i syfte att aktivera arbetslösa socialbidragstagare. Denna trend inom socialbidraget är förhållande svagt utforskad men viktig att förhålla sig till då den utmanar flera föreställningar kring orsaker och åtgärder i förhållande till arbetslöshet, den enskildes ansvar etc. Aktivering kan uppfattas som hårdare tag eller som ett bättre och effektivare sätt att hjälpa människor med deras etablering på arbetsmarkanden. Vi vet att aktivering i andra länder bl.a. påverkats av omgivningens signaler om ökade krav, återhållsamhet med skattepengar, arbetsmoral etc. Denna förändring uttrycks ibland som att välfärdspolitiken mot utsatta grupper bytt fot – från welfare till workfare. Mer övergripande bygger denna utveckling på en ökad betoning av socialbidragstagarens skyldigheter i förhållande till välfärdsstaten (jfr Johansson 2001, Milton 2006). I diskussionen kring aktivering lyfts en central dimension i den svenska välfärdsstaten fram, nämligen dess indelning i selektiva (behovsprövade) och generella åtgärder. Att vara arbetslös och vara inskriven i A-kassan innebär något annat än att vara arbetslös socialbidragstagare. Individens problem kan vara identiskt men välfärdsstatens kategorisering och regelverk gör att vardagen mellan dessa två situationer kan skilja sig åt ganska markant. Johansson (2001) visar på ett tydligt sätt hur just rätten till socialbidrag förändrats under 1980 och 1990-talet. Genom förändringar av regelverk och tolkningar av regelverk skärptes kraven och tyngdpunkten kom att ligga på skyldigheter jämfört med tidigare synsätt som lagt tonvikten vid rättigheter. Följaktligen måste den senare tidens förhållningssätt gentemot arbetslösa socialbidragstagare betraktas ur ett såväl kortare som längre historiskt perspektiv. Dessutom går det inte riktigt att förstå utan att samtidigt betrakta svensk socialpolitik som en del av internationella politiska och ideologiska strömningar.

Avslutningsvis är det betydelsefullt att placera in socialbidraget i en större samhällelig kontext vilket innebär att mer övergripande förändringar som t.ex. ideologiska förskjutningar och konjunktursvängningar. Socialbidraget kan på ett sätt ses som flöte som guppar på ytan och som styrs av olika typer av förändringar som t.ex. påverkar graden av generositet respektive restriktivitet i förhåll-

ingssättet till socialbidraget. Det finns idag ett påtagligt fokus på att socialbidragstagare så snart som möjligt ska lämna socialbidragssystemet. Det framställs nästan som något farligt att uppbära socialbidrag. För varje dag som går ökar risken att bli fast för gott. I och för sig finns det en del forskning som pekar på att det finns en ökad risk för ett mer långvarigt bidragstagande, men det är ändå intressant att konstatera hur debatten kring socialbidraget fokuserar på hur riskfyllt det tycks vara att vara socialbidragstagare. En starkare betoning på vikten av att människor lämnar socialbidraget döljer en del problem som det finns anledning att lyfta fram.

Ett viktigt syfte med socialbidraget är att motverka fattigdom och hjälpa människor som befinner sig i fattigdom. Under de senaste åren har detta syfte inte haft någon framträdande plats i diskussioner om socialbidrag. Snarare är det så att fattigdom, som socialt problem, har fått stå tillbaka för problemen med att människor uppbär socialbidrag. ”Problemradien” har följaktligen reducerats till att handla om socialbidragstagare. Om motsvarande förändringar hade skett inom några av socialtjänstens andra områden, till exempel inom missbruk, skulle det vara så att problemet bestod av dem som blev aktuella inom socialtjänsten – inte andra missbrukare. En konsekvens av denna utveckling när det gäller socialbidraget är att kvalitén på det sociala arbetet snarare tycks handla om att reducera ”socialbidragsstocken” än att motverka fattigdom. I vissa kommuner följs de som lämnar socialbidraget upp i mer genomarbetade utvärderingar eller uppföljningar för att ta reda på bland annat hur försörjningssituationen ser ut, medan man i andra nöjer sig med att konstatera att antalet socialbidragstagare har minskat eller ökat. I denna rapport som fokuserar situationen i Malmö är det viktigt att påpeka att mycket av det som lyfts fram i studien varken är typiskt för eller beroende av faktorer som skulle vara specifika för Malmö. Vad som är specifikt för Malmö är emellertid andelen av befolkningen som uppbär socialbidrag. Medan denna andel uppgår till 6,5 procent Sverige i sin helhet så uppbär 9,3 procent av befolkningen i Malmö socialbidrag, vilket kan ställas mot Stockholm (4,1 %) och Göteborg (7,5) (SCB 2011)¹.

1 Inklusive hushåll som fått introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa utlänningar.

Skälig levnadsnivå – ett oklart begrepp

Socialbidrag/ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd har länge varit ett politiskt och moraliskt laddat välfärdsin-
slag. Vilken levnadsstandard är rimlig för den som inte
kan försörja sig själv? Denna fråga tycks vara speciellt
känslig i förhållande till andra offentliga ersättningssys-
tem och nivån på de lägre lönerna. Det handlar både om
att ”respektavståndet” bör vara tillräckligt stort för att
skapa incitament för socialbidragstagare att skaffa an-
nan försörjning och om moraliska överväganden om vad
som är skäligt och rimligt. Synen på nivån i socialbidra-
get fluktuerar, bland annat beroende på det allmänna
konjunkturläget. Socialbidraget har alltid varit en kom-
munal angelägenhet vilket innebär att det varit en stor
variation i landet gällande policy, regelverk och faktiska
beslut. Varje kommun har haft sin egen norm och ibland
flera olika normer som ungdomsnorm, kortidsnorm el-
ler matnorm. Detta lapptäcke har inneburit ett stort mått
av rättsosäkerhet för den som ansöker om socialbidrag
då utfallet har kunnat ha en påtaglig variation, gällande
samma ansökan, beroende på om ansökan handläggs i
t.ex. Skövde, Göteborg eller Karlskrona. Fram till 1998
var Socialstyrelsens norm enbart en rekommendation
men under detta år blev denna riksnorm, i något revi-
derad form, tvingande i meningen av att kommunerna
inte fick understiga denna norm. Riksnormens konstruk-
tion har tidigare lutat sig mycket mot Konsumentverkets
beräkningar och undersökningar kring hur allmänna
konsumtionsmönster utvecklas men sedan 2006 justeras
riksnormen utifrån konsumentprisindex (KPI). Riksnor-
men är tänkt att utgöra ett golv, utöver detta står det
kommunerna fritt att göra olika typer av tillägg eller helt
enkelt ha en högre norm. Så tycks emellertid inte vara
fallet, även om ingen rikstäckande studie genomförts
tycks det vara så att kommunerna har valt att lägga sig
våldigt nära riksnormen med en förhållandevis restriktiv
hållning till ansökningar utöver normen.

Riksnormen har således delvis inneburit att variationen
har minskat mellan olika kommuner, samtidigt finns det
fortfarande skillnader mellan hur kommuner förhåller
sig till ansökningar över norm. Hur detta tar sig uttryck
finns det enbart begränsade kunskaper om då det saknas
någon form av systematisk rapportering från kommuner
till t.ex. Socialstyrelsen. Vi vet att kommuner söker lös-
ningar genom olika typer av arrangemang, som t.ex. ge-
nerella påslag till barnfamiljer, men någon mer systema-
tisk genomgång av hur olika kommuner hanterar sådant
som inte ryms inom riksnormen saknas. I en nyligen
genomförd kartläggning genomförd av Socialstyrelsen

(2012) bekräftas denna bild. I de lokala styrdokument
kommunerna håller sig med saknas någon tydligare
skrivning av hur skälig levnadsnivå ska tolkas. Socialsty-
relsen konstaterar dock att riksnormen tycks utgöra ett
mått på skälig levnadsnivå, något Socialstyrelsen också
ställer sig kritisk till.

Skälig levnadsnivå i Malmö

Resultatet av intervjuundersökningen presenteras nedan utifrån tre övergripande teman som också låg till grund för intervjuguiden. Det första temat rör det sammanhang de intervjuade personerna befinner sig i. Frågor som diskuteras handlar om verksamhetens organisation och möjlighet att på ett självständigt sätt utforma sitt arbetssätt. Vidare berörs hur den enskilde uppfattar sitt personliga och professionella handlingsutrymme. Det andra temat fokuserar på uppfattningar om riksnormen. Aspekter som belopp, konstruktion och utvecklingstendenser gällande riksnormen behandlas. Det tredje temat inriktar sig på ansökningar över norm och i detta sammanhang berörs frågor som vilka poster ansökningarna gäller och hur man förhåller sig till dessa ansökningar. Som en fördjupning av detta tema följer också ett avsnitt som specifikt fokuserar ansökningar över norm till barnfamiljer.

När det gäller utvecklingen av socialbidrag i Malmö stad i sin helhet under det senaste decenniet har den andel som uppbar socialbidrag i och för sig minskat något men nivån är ändå förhållandevis hög i jämförelse med riket i stort. Trenden med minskande försörjningsstöd, såväl i Malmö som i riket, vände dock 2008 och de tre senaste åren har antalet biståndshushåll ökat från 6 200 till 8 300 i Malmö. Ökningen i antal hushåll med försörjningsstöd var drygt 8 procent under 2011 jämfört med föregående år (Malmö stad 2012).

Tabell 1: Biståndsmottagare inklusive barn i % av befolkningen.

Källa: Stadskontoret: Ekonomiskt bistånd i Malmö: utveckling 2000-2011.

	Malmö	Riket
2000	15	6
2001	14	5
2002	13	5
2003	12	5
2004	11	5
2005	11	4
2006	10	4
2007	9	4
2008	9	4
2009	9	5
2010	9	5

Om man istället väljer att bryta ner Malmö i dess stadsdelar framträder en bild med stora skillnader. De olika stadsdelarna skiljer sig åt på flera olika sätt. De ser olika ut vad gäller demografi, socioekonomisk sammansättning, antal invånare etc. Detta innebär i sin tur att arbetet med socialbidrag dels organiseras på olika sätt och dels att omfattningen av socialbidragstagare ser olika ut. Nedan följer en kortfattad beskrivning av hur denna fördelning ser ut. I detta sammanhang kan det vara av intresse att ge en bild av hur de olika stadsdelarna skiljer sig åt vad gäller hur stor andel av hushållen som under 2011 uppbar socialbidrag.

Tabell 2: Andel hushåll som uppbar socialbidrag

Källa: Socialstyrelsen, öppna jämförelser ekonomiskt bistånd 2011.

Centrum	4,9
S Innerstaden	13,0
V Innerstaden	2,5
Limhamn Bunkeflo	1,5
Hyllie	9,9
Fosie	14,2
Oxie	3,7
Rosengård	26,3
Husie	2,2
Kirseberg	9,9
Malmö	8,7
Riket	4,5

Vad som också är betydelsefullt är varaktigheten, d.v.s. under hur långa perioder hushållen i genomsnitt uppbar socialbidrag. Forskning visar att det förmodligen är mer betydelsefullt att fokusera på varaktigheten än hur många som uppbar socialbidrag. Om alla de som uppbar socialbidrag endast hade gjort detta under en kortare period hade det varit mindre problematiskt, då hade socialbidraget fungerat som en övergångslösning. Emellertid pekar utvecklingen mot allt längre socialbidragsperioder vilket pekar på att hushållen får det allt svårare att hitta annan försörjning. Ett sätt att beskriva varaktighetsdimensionen gällande socialbidraget är att studera fördelningen avseende andelen långvariga hushåll (10 månader eller mer under ett år) i förhållande till det totala antalet socialbidragshushåll.

Tabell 3: Andel långvariga socialbidragshushåll.

Källa: Stadskontoret: Ekonomiskt bistånd i Malmö: utveckling 2000-2011

Centrum	30,7
S Innerstaden	47,8
V Innerstaden	21,3
Limhamn Bunkeflo	21,1
Hyllie	33,1
Fosie	41,6
Oxie	27,7
Rosengård	46,2
Husie	23,9
Kirseberg	35,1
Malmö	41,9

Med tanke på hur inkomstfördelningen i Malmö ser ut tecknar dessa statistiska uppgifter en tämligen förväntad bild av hur socialbidragstagandet fördelar sig bland de olika stadsdelarna. Det är viktigt att lyfta fram att det i grunden är inkomstfördelningen som styr fördelningen av socialbidragstagande. Socialbidrag utgör en bland flera faktorer som tillsammans bildar förutsättningar för en vardag i fattigdom och ekonomisk utsatthet.

PROFESSIONELLT HANDLINGSUTRYMME

För att placera in det de intervjuade har att säga om hur de hanterar och förhåller sig till skäligen levnadsnivå är det viktigt att ge en bild av de förutsättningar handläggare och arbetsledare har att bedriva ett, enligt deras egen uppfattning, professionellt socialt arbete. Med ett professionellt socialt arbete avses i detta sammanhang möjlighet att använda de kunskaper och den erfarenhet man besitter på området. Vidare handlar det om att på ett förhållandevis självständigt sätt ges möjlighet att göra bedömningar. Även om likhet i bedömning eftersträvas innebär ett professionellt förhållningssätt att handläggare och arbetsledare har möjlighet att göra självständiga bedömningar utifrån en individuell behovsprövning. Detta innebär bland annat att faktorer som policy, regelverk, ledning, arbetsplatskultur kan uppfattas som hinder och reducerar handlingsutrymmet till att snarare handla om schabloniserade bedömningar. När det gäller hur socialarbetarna upplever sina möjligheter att agera och bedöma utifrån ett profes-

sionellt handlingsutrymme delas redovisningen in i en del som berör arbetsenheten mer övergripande och en annan del där den enskilde socialarbetarens situation diskuteras.

Även om Malmö stad består av tio stadsdelar där var och en på ett sätt fungerar som en självständig kommun framgår det att det finns en viss styrning i hur verksamheten ska bedrivas. Det finns t.ex. centralt utformade styrdokument och riktlinjer, vidare har en stadsdel stött på patrull då den försökt införa ett schabloniserat tillägg till riksnormen. Emellertid pekar intervjuerna på att man ser sig som förhållandevis självständig gällande hur man inom stadsdelen väljer att organisera arbetet med socialbidrag. Den övergripande bilden är att man som både handläggare och chef tycker sig ha en tämligen stor frihet att planera, organisera och bedriva arbetet utifrån egna bedömningar av relevanta arbetsformer. Varje verksamhet sköter sig själv och man ger inte uttryck för några direkta centraliseringstendenser. Bland de intervjuade finns det några som ger uttryck för en annan uppfattning och som t.ex. talar om likriktning. Emellertid lyfts inte detta fram som något negativt utan något som kan öka likabehandlingen av klienter mellan olika stadsdelar.

Hur man valt att organisera arbetet med socialbidrag skiljer sig åt vad gäller flera olika aspekter, t.ex. grad av specialisering och kategorisering av klientgrupper. Argument som lyfts fram avseende organiseringen och hur man arbetar berör bland annat befolkningens mängd i stadsdelen, den socioekonomiska sammansättningen, demografiska förhållanden och traditioner tillbaka i tiden. Inom vissa verksamheter finns det kvar flera ”trojjanare” som på olika sätt präglar verksamheten och värnar invanda arbetssätt. Inom andra verksamheter är personalomsättningen betydligt större och personalen består huvudsakligen av förhållandevis nyutexaminerade socionomer som ständigt sneglar efter andra typer av arbeten. För att ge en överskådlig bild av hur man valt att organisera arbetet med socialbidrag kan man förenklat säga att de små socialkontoren med ett mindre antal socialbidragstagare har ungefär en handfull handläggare som hanterar samtliga typer av ärenden som rör socialbidraget. Här finns alltså ingen specialisering eller uppdelning i underavdelningar. Motpolen till denna mer småstadslignande organisation finner man i stadsdelar med ett betydligt högre antal socialbidragstagare. I dessa stadsdelar är det vanligt att det i organisationen finns en mottagningsgrupp som har till uppgift att skilja agnarna från vetet, d.v.s. att göra en inledande bedömning som innebär att de som inte anses berätti-

gade till socialbidrag på ett tidigt stadium sällas bort. Ett sådant arbetssätt innebär att antalet ärenden som sedan utreds på traditionell väg kan minskas. Om detta förfaringsätt ska tolkas i mer positiv dager kan det ses som ett sätt att undvika att människor blir föremål för socialtjänstens utredning i ”onödan” om det ändå är tämligen uppenbart att de inte är berättigade till socialbidrag (jfr Bergmark & Lundström 1998, Byberg 2002, Minas 2005). Förutom mottagningsgrupp är det vanligt att man delar in arbetet utifrån olika klientkategorier, t.ex. ålder eller problematik. Några stadsdelar har en uppdelning mellan de som anses stå närmare arbetsmarkanden och de som befinner sig längre ifrån. Ett annat sätt att ordna är att ha specifika åldersgrupper, där ungdomar vanligtvis utgör en specifik grupp. När det gäller kategorisering utifrån problematik kan gränsdragningen ibland luckras upp på grund av ärendebelastning. Bergmark och Lundström (1998) menar att uppdelning i olika klientgrupper ibland uttrycks i form av metoder. Ofta är arbetet organiserat efter t.ex. olika klientgrupper och då benämns detta ibland som en specifik metod. Bland de intervjuade som arbetar på de mer specialiserade stadsdelarna kopplas organisering inte direkt samman med metod. Det finns i och för sig en stadsdel där en socialsekreterare avsatts för att fokusera på barnfamiljer med långvarigt socialbidrag och det framkommer att det utvecklas olika arbetssätt beroende på vilken kategori man arbetar men det talas inte om någon direkt explicit metod i samband med val organisering.

En annan aspekt som är betydelsefull för bedömningen av socialbidrag är hur den politiska nämnden förhåller sig till frågor som rör detta område. Detta ser olika ut bland Sveriges kommuner. I vissa fall finns socialbidraget knappt på dagordningen så länge det inte handlar om att kostnaderna eskalerar. I andra kommuner är politikerna betydligt mer intresserade av att detaljgranska handläggning och beslut. Bilden av hur det ser ut i Malmö drar snarast åt det förra; nämndens ledamöter sänder inte direkt några signaler om att vilja veta mer om socialbidraget. Intresset handlar till stora delar om inflöde och utflöde av socialbidragstagare samt huruvida kostnaderna ökar eller minskar. I några stadsdelar granskas slumpmässigt utvalda ärenden, men det är enbart vid enstaka tillfällen tjänstemän behöver svara på frågor om dessa ärenden. På frågan hur väl den intervjuade trodde att politikerna var insatta i riksnormen, t.ex. ungefärliga summor till olika hushållstyper, vad de flesta av uppfattningen att politikernas kunskaper var tämligen begränsade. De lokala politikernas grad av engagemang kan ses på olika sätt. Å den ena sidan kan det vara

önskvärt med engagerade och intresserade politiker som dessutom, ur ett medborgarperspektiv, har god kännedom om levnadsvillkoren för utsatta grupper. Men å den andra sidan kan den professionella friheten uppfattas som större med en politisk nämnd som följer arbetet mer på avstånd.

Arbetsgruppens betydelse för handlingsutrymmet

En annan dimension av det professionella handlingsutrymmet utgörs av hur den enskilde socialarbetaren i förhållande till aspekter som regelverk, ledning och kolleger uppfattar att hon har möjlighet att göra självständiga bedömningar. Den professionelles handlingsutrymme är en fråga som befinner sig i ett spänningsfält mellan förväntningar och önskemål på en ökad grad av likabehandling å den ena sidan och å den andra sidan tanken på att besluten ska grunda sig på en bedömning av den enskilde klientens specifika förutsättningar och behov. En utveckling mot en ökad grad av användandet av manualer, ett utbyggt och mer detaljerat regelverk, täta utvärderingar etc. pekar mot en begränsning av den professionelles individuella handlingsutrymme. Emellertid finns det även argument för det motsatta, att ett utökat regelverk snarare kan öka handlingsutrymmet för den enskilde socialarbetaren om hon eller han har goda kunskaper om hur regelverket fungerar (Evans & Harris 2004). Det finns också anledning att peka på att handlingsutrymme inte per automatik behöver innebära något positivt, det finns alltid en risk att handlingsutrymme istället tar sig uttryck i godtycke, att den enskilde socialarbetaren grundar sina beslut i personligt tyckande, inte sällan utifrån en moralisk klangbotten (ibid).

Inom Malmö stad har det pågått ett arbete i syfte att minska skillnaderna gällande bedömningar mellan såväl stadsdelar som enskilda handläggare. Jag har inte direkt frågat efter hur detta arbete mer konkret tar sig uttryck i chefernas eller handläggarnas vardag, men det är inte direkt något som uppkommer mer frekvent när de intervjuade pratar om sitt handlingsutrymme. Majoriteten av de intervjuade menar att de har ett handlingsutrymme som är tillräckligt för att göra självständiga bedömningar. Det är inte direkt något tal om att ledningen detaljstyr och att man som handläggare upplever sig som bakbunden sin chef. Snarare är det Malmö stads riktlinjer om bedömningar gällande socialbidraget som utgör den egentliga styrningen. Detta dokument lyfts i olika hög grad fram som betydelsefullt, men det tycks vara överordnat de olika chefernas uppfattningar.

Förutom regelverk och ledning utgör arbetsgruppen och det kollegiala utbytet en betydelsefull påverkansfaktor för hur den enskilde handläggaren uppfattar sitt handlingsutrymme. Hur man inom arbetsgruppen generellt diskuterar och förhåller sig till olika typer av bedömningar påverkar naturligtvis den enskilde handläggaren. I en studie om svenska och finska socialarbetares uppfattning om sitt arbete visade det sig att de som arbetar med försörjnings- och arbetsmarknadsrelaterade frågor i högre utsträckning än socialarbetare med annan inriktning såg fattigdom och arbetslöshet som individuellt orsakat samt förespråkade ökade krav i förhållande till socialbidragstagare (Kroll & Blomberg 2010). Huruvida detta är fallet i Malmö har inte studerats specifikt men det finns inget som talar för att Malmö skulle skilja sig från landet i övrigt. Bilden från intervjuerna är att kolleger utgör ett starkt stöd och att man i stor utsträckning ventilerar besvärliga bedömningar. Till sjuvende och sist är det handläggaren själv som har sista ordet men det tycks finnas en förhållandevis stor samsyn inom de olika arbetsgrupperna. Man vet vad kollegerna tycker och man vet också vilka förslag på beslut som är kontroversiella. Den generella bilden är att man snarare talar om kollegor som ett stöd i beslutsfattandet än en begränsning av handlingsutrymmet. Samtidigt vet man också vilka kolleger man ska prata med och vilka man har förtroende för.

UPPFATTNINGAR OM RIKSNORMEN

Som nämnts tidigare infördes den tvingande riksnormen 1998 för att motverka den variation som rådde bland kommunerna avseende de beslut som fattades gällande socialbidrag. Många kommuner höll sig med en egen norm och inom vissa kommuner hade man till och med olika typer av normer.

För att ge ett exempel på vad riksnormen (2011) kan innebära för ett hushåll har jag valt ut två hushållstyper. Det första hushållet består av en vuxen och ett 15-årigt barn. Normen för denna hushållstyp ligger på 6 570 kr per månad och detta ska täcka individuella kostnader för livsmedel, kläder/skor, fritid/lek, hygien (barn- och ungdomsförsäkring). Vidare ingår hushållsgemensamma kostnader för dagstidning, telefon, TV-licens och förbrukningsvaror. För hushållstypen två vuxna och två barn, 5 (som går i allmän förskola och därmed äter lunch) och 9 år är motsvarande belopp 10590 kr per månad. Vad som inte ingår i normen är boendekostnaden som prövas särskilt enligt en lokal policy. Vidare kan hushållet söka för hushållsel, fack-

föreningsavgift, A-kassa och arbetsresor, sjukvård, medicin och akut tandvård. Ansökningar gällande dessa poster prövas utifrån vad som anses skäligt. Utöver dessa poster finns det möjlighet att ansöka om det mesta, men kommunerna intar generellt en restriktiv hållning.

Studier (t.ex. Halleröd 2010) visar att riksnormen under de senaste två decennierna halkat efter den allmänna inkomstutvecklingen och standardhöjningen. Skillnaderna i materiella förutsättningar har ökat förhållandevis påtagligt mellan de som är etablerade på arbetsmarkanden och de som befinner sig utanför, framför allt gäller detta de som uppstår socialbidrag. Det finns därför anledning att ställa frågor om denna utveckling ger några avtryck i arbetet med socialbidrag och i så fall vilka. Vidare finns det anledning att lyfta fram det faktum att de generella socialförsäkringssystemen som arbetslöshets- och sjukförsäkring urholkats under det senaste decenniet. Det har blivit svårare att kvalificera sig för försäkringarna och det har vidare skett en utträngning från systemen. I praktiken innebär dessa förändringar att ersättningsnivåerna inte följt den allmänna inkomstutvecklingen och att ersättningsnivåerna också stegvis minskas i vissa av systemen. Vidare ställs det högre krav för att kvalificera sig för systemen och det finns också fler explicita tidsgränser för hur länge en individ tillåts få ersättning från t.ex. sjukförsäkringen. Grundprinciperna om koppling till inkomst och hög täckningsgrad tycks följaktligen inte längre lika betydelsefulla. Men för riksnormens räkning är det mest betydelsefulla att nivåerna i de generella systemen sänkts vilket skapar ett tryck neråt gällande riksnormen. Vidare har förmodligen även politiska utspel om t.ex. sänkta ungdomslöner, som ju hade inneburit att avståndet till riksnormen minskade, en dämpande effekt gällande förväntade höjningar av riksnormen. Att de generella socialförsäkringssystemen blir allt trängre och att arbetslöshetsnivåerna är förhållandevis höga innebär att fler förväntas ansöka om socialbidrag. Även detta fungerar förmodligen som en bromskloss mot en mer generös riksnorm då det skulle innebära ökade kostnader för kommunerna. Emellertid är detta sista argument svårt att ”få tag på” empiriskt då få beslutsfattare offentligt skulle gå med på att sådana omvärldsfaktorer påverkar vad som anses vara en skälig levnadsnivå.

Socialbidraget är per definition utformat för att vara under en kort period. I en idealsituation med låg arbetslöshet, väl utbyggda generella system och kortvariga socialbidragperioder skulle kanske ett högt socialbidragstagande inte vara speciellt problematiskt. Människor lämnar snabbt

systemet och försörjer sig på annat sätt. Vad som under det senaste decenniet varit en förhållandevis tydlig trend är dock att perioderna med socialbidrag för många tenderar att bli längre (Bergmark & Bäckman 2010). Förutom en rad andra problem som att ett varaktigt socialbidragstagande tenderar att också minska möjligheter till etablering på arbetsmarkanden innebär längre perioder med socialbidrag också att den ekonomiska situationen blir alltmer pressad (jfr Saraceno 2002).

I tidigare studier kring konstruktionen av riksnormen visar det sig att det finns ett spänningsförhållande mellan att betona incitamentstanken och att fokusera på skälig levnadsnivå (jfr Hjort 2010). När det gäller incitament är en betydelsefull princip att socialbidraget ska vara konstruerat på ett sätt som gör att socialbidragstagaren strävar efter att lämna socialbidragssystemet för annan försörjning. Riksnormen bör då helst inte innebära en krona mer än att den ger incitament att lämna socialbidraget. För dem som fokuserar på skälig levnadsnivå är det betydelsefullt att socialbidraget innebär ett anständigt skydd även för dem som helt eller delvis står utanför arbetsmarkanden och socialförsäkringssystemet. I detta synsätt ligger också socialtjänstlagens formuleringar kring att socialtjänsten på demokratins och solidaritetens grund ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, och aktiva deltagande i samhällslivet. Dessa båda synsätt kan vara svåra att förena i det praktiska sociala arbetet. Dessutom sätter naturligtvis också det allmänna samhällsklimatet med dess uppfattningar om samhällets roll i förhållande till sociala problem som fattigdom sig prägel även på det sociala arbetet.

När det gäller de intervjuades syn på riksnormen, dess nivåer och konstruktion, tycks enigheten vara förhållandevis stor om att riksnormen inte är tillräcklig för att tillförsäkra en skälig levnadsnivå. Till sin konstruktion innehåller riksnormen olika poster som styr en slags idé om vart pengarna bör gå. I och för sig är det inte de intervjuades uppfattning att socialbidraget används på detta sätt utan några lägger mer pengar på t.ex. kläder eller mat än vad som ryms inom riksnormen. Detta innebär att det blir mindre kvar för andra poster. Men fortfarande finns den bakomliggande tanken kring hur pengarna bör fördelas och blir därför svårt att bortse från för handläggaren, bland annat gäller ju detta bedömningar vid ansökningar över norm. En majoritet av de intervjuade reagerar på vissa särskilda poster och en post som många lyfter fram är frånvaron av dator och Internet i riksnormen. Dels

menar man att dator och Internet mer eller mindre är en förutsättning för att kunna hantera vardagen idag då det förväntas att man kan skaffa information och kommunicera via Internet. För barn och ungdomar är det också i princip en förutsättning för att klara skolarbetet och vara en del i den Internetbaserade kommunikationen bland kamrater.

Generellt är även uppfattningen att de summor som ligger till grund för risknormen är för låga för att tillförsäkra en skälig levnadsnivå. En vanlig uppfattning bland de intervjuade är att normen möjligen kan vara tillräcklig för ett kortvarigt socialbidragstagande, d.v.s. några månader. Men överstiger varaktigheten dessa månader räcker inte riksnormen till. En av de intervjuade ger följande beskrivning:

Vi pönerar att du är låginkomsttagare och det bänder någonting. Eller att du har gått på en sjukpenning på 75 procent. Det bänder någonting så att du står där och behöver hjälp och ekonomiskt stöd. Du har vissa saker hemma även om du har levt väldigt enkelt. Man har ändå några säsongers kläder och möbler eller sådant som kan gå sönder. Ett halvår ett år, då börjar det brinna i knutarna.

En annan betydelsefull aspekt är om den som ansöker gör det förhållandevis snabbt efter att en nedgång i inkomsten inträffat, för den som väntar länge och så att säga pressar sig för att klara vardagen innan han eller hon beslutar sig för att ansöka behöver ganska snart mer än vad risknormen kan erbjuda. Utifrån de intervjuades uppfattningar tycks det alltså vara så att för att klara sig på riksnormen bör man tidigare ha haft en betydligt högre inkomst, ansöka så snart man är ur tremånaderskarantänen (vid prövning av rätten till socialbidrag undersöks inkomsten vanligen tre månader tillbaka), och enbart kvarstanna i socialbidrag under några månader. Att ha en allt för låg inkomst under en lite längre period före socialbidragstagandet innebär att man på ett sätt redan börjat leva som om man hade socialbidrag. Det som framkommer i intervjuerna bekräftas i forskning (se t.ex. Saraceno 2002) som visar att ett hushåll blir allt fattigare ju längre socialbidragsperioden varar.

Även om majoriteten anser att riksnormen är för låg för dem som har socialbidrag under längre perioder finns det ändå en tveksamhet till att göra förändringar i normen för långvariga socialbidragstagare. Det finns dock olika uppfattningar om detta, några argumenterar för uppräknningar i normen för långvariga socialbidrag. I dessa argument ligger aspekter som skälig levnadsnivå, anständighet och att ge barn möjligheter till en positiv utveckling. För de som

argumenterar emot handlar det i grund och botten om frågan om incitament att lämna socialbidraget. Några nämner att en allmän höjning generellt gör andra försörjningsskällor (t.ex. arbete) mindre lockande då det, för den som uppburit socialbidrag under en längre period, oftast rör sig om arbeten med förhållandevis låga löner. I detta sammanhang tycks det gå en skiljelinje mellan de intervjuade huruvida en generell höjning är att föredra i förhållande ökade möjligheter att bevilja utöver norm. De som förordar en generell höjning gör detta utifrån argument som att dagens nivåer de facto är för låga, att det skulle innebära mindre byråkrati och kontroll för såväl klient som handläggare. Vidare skulle det skapa lite luft och utrymme för hushållen att kunna planera och vara något mer långsiktig hushållsekonomiskt, till skillnad från dagens situation där det är svårt att se längre än närmaste dagarna eller veckan. De som istället argumenterar för att dagens norm hålls mer eller mindre intakt och att resurserna istället läggs på att större utrymme för beviljningar över norm lyfter fram den individuella behovsprövningen som central. En typ av argumentation handlar om betydelsen av en förhållandevis tät kontakt med socialbidrags-hushållen så att man kan identifiera varje hushålls specifika behov och stödja dem på väg mot självförsörjning. En annan typ av argumentation lyfter fram risker med att en förhöjd norm skulle innebära att det skulle vara svårare att bevilja utöver norm till dem som har behov av detta. Med andra ord representerar de båda uppfattningarna å den ena sidan en ambition att minska detaljregleringen och kontrollen och att låta hushållen ha större möjligheter att hantera sin ekonomi mer självständigt. Men å den andra sidan finns uppfattningen att detta skulle öka schabloniseringen så att olika behov inte skulle tillgodoses och att det också skulle kunna innebära att hushållen i slutändan fick mindre.

ANSÖKNINGAR ÖVER NORM

Sett till riksnormens konstruktion har den sedan den blev tvingande reducerats gällande vissa poster som idag får sökas utöver norm i särskild ordning. Bevekelsegrunderna till detta var förmodligen flera men en var sannolikt att signalera att socialbidraget är tänkt att fungera som försörjning under en kort period. En konsekvens blev att socialbidragstagaren fick göra fler ansökningar för olika specifika poster, för något som tidigare ingick i normen. Eftersom det finns ett visst motstånd inbyggt mot att ansöka om socialbidrag och kanske i ännu högre grad när en viss post kräver specifika motiveringar är det rimligt att tänka sig att man väljer att inte ansöka utöver norm.

Ofta förekommande ansökningar över norm

När det gäller ansökningar utöver norm skiljer det sig åt mellan de olika stadsdelarna, bland annat beroende på demografiska förhållanden. Studien är inte genomförd på ett sätt som möjliggör en mer systematisk analys utan de intervjuade har svarat utifrån deras uppfattningar gällande vanliga ansökningar över norm. Det finns vidare inte något som tyder på att finns någon statistik kring ansökningar över norm. Vanliga ansökningar som nämns är busskort, kläder (många nämner vinterkläder vilket möjligen kan förklaras med att intervjuerna huvudsakligen är genomförda under november-december), hemutrustning, skulder (hyresskulder, men även andra typer av skulder), tandvård, cyklar till barn, medicin, träningskort, fritidsaktiviteter och läger till barn och livsmedel.

Förutom att lista de poster som var vanligt förekommande avseende ansökningar över norm ombads även de intervjuade att försöka ge en bild av vilka dessa vanligen förekommande ansökningar som de uppfattade som förhållandevis givna som beviljande respektive avslag. Det finns inget tydligt mönster i hur de olika stadsdelarna förhåller sig till detta. När det gäller till exempel kläder är det vanligtvis tämligen oproblemiskt att bevilja en person som vistats på behandlingshem eller kriminalvårdsanstalt ett klädbidrag. Men för andra bidrag till kläder hänvisar vissa stadsdelar till normen medan andra beviljar, framför allt när det gäller barn. På frågan om vad som kan betraktas som förhållandevis givna beviljanden nämns följande poster: vinterjackor, vinterkläder, barnaktiviteter, möbler, träningskort, cyklar, tandvård, hemutrustning och spädbarnsutrustning. När det gäller avslag är det dessa poster som lyfts fram: läkemedel utan högkostnadsskydd, fotbollskor, fotbollsavgift, resor, busskort (om den sökande inte har någon av socialtjänsten anvisad aktivitet), extra kläder, skulder och fritid.

Överväganden och bedömningar

Vid fastställandet av riksnormen är avståndet till nivåerna i de generella socialförsäkringssystemen såsom A-kassa och sjukförsäkring och till de lägsta lönenivåerna betydelsefulla. Detta s.k. respektavstånd ska vara av den omfattning att det dels ger incitament till att söka sig från socialbidraget och dels kan anses som skäligt och legitimt i förhållande till den allmänna opinionen. Om respektavståndet rör summor och mer generella skillnader mellan olika inkomstsystem skulle jag i detta sammanhang vilja lyfta fram vad som kan benämnas som det moraliska respektavståndet. Det moraliska respektavståndet utgör en förhållandevis be-

tydelsefull referenspunkt för hur olika typer av ansökningar över norm bedöms. Det bygger på överväganden och beslut som grundar sig på allmänna uppfattningar kring vad som är rimligt respektive inte rimligt. Det kan t.ex. handla om att socialsekreteraren gör jämförelser med sina egna möjligheter till konsumtion. Arbetsledarna betonar att man på olika sätt försöker diskutera detta och peka på betydelsen av professionellt grundade beslut. Nedanstående två citat är exempel på hur arbetsledare uttalar sig gällande deras diskussioner med handläggare.

Ibland är där vissa saker som är laddade... ibland kommer ju den där oprofessionaliteten in i bilden där man någonstans sätter sig själv in och nej, men det här har jag inte råd till och det kan inte jag göra. Och då får man ge tillbaka och säga, - Det är synd att du inte kan göra det, men det är inte därför vi är här. Vi får tänka om.

Där kan vi ofta hamna och min utgångspunkt i dom diskussionerna är att man kan inte bevilja det lägsta beloppet utan det måste finnas ett visst handlingsutrymme så det finns en valmöjlighet. Det måste i alla fall finnas tre-fyra saker att välja på. Vi kan inte bara säga att du får gå till Myrorna; det vill ju inte alla göra. Vill man köpa en säng kanske man inte vill gå det på Myrorna. Där ligger, vad säger man, privatmoral när det gäller bemötning.

Samtidigt ställs socialarbetarna ständigt inför konkreta situationer där de tvingas ta ställning. Ett sådant exempel kan vara att bedöma om en vinterjacka är för liten eller om den kan anses passa en vinter till. En alltför hög grad av detaljreglering underlättar på ett sätt handläggningen då handläggaren kan luta sig mot regelverket i fler typer av situationer. Samtidigt gör det arbetet mindre flexibelt och försvårar en anpassning till klientens specifika situation.

Avseende en hel del typer av ansökningar kan handläggaren finna stöd i de lokala riktlinjerna men ofta kommer det även att handla om beslut där handläggaren själv, eller i samråd med chef och kolleger, måste ta ställning. Det är bland annat i detta sammanhang frågan om professionella bedömningar aktualiseras. I några av intervjuerna ställdes en fråga om hur den intervjuade skulle vilja definiera ett professionellt grundat beslut i sammanhang av socialbidrag. Svaren som gavs skilde sig åt en del men i flera av svaren lutade man sig emot regelverk och lagstiftning. Detta är också i regel vad som finns att tillgå när det gäller kunskaper som kan vara till stöd för den enskilde handläggaren, d.v.s. besluten grundas juridiskt medan sociala aspekter lämnas öppna för självständiga bedömningar. Hanteringen av fattiga blir på detta sätt ett juridiskt snarare än ett socialt problem. På de olika socio-

mutbildningarna runt om i Sverige är socialt arbete med fattigdom ett nedprioriterat område varför t.ex. förhållandevis nyutexaminerade socialarbetare inte heller har med sig några mer fördjupade kunskaper gällande försörjningsproblem.

Självbilden bland de intervjuade skiljer sig åt på frågor om de generellt sett uppfattar bedömningen av ansökningar över norm som generös eller restriktiv. Vissa menar att det fortfarande är en ganska hård prövning av ansökningar som borde vara givna att bevilja medan andra menar att det skett en förskjutning mot att man beviljar mer frikostigt utan någon närmare detaljgranskning huruvida behoven föreligger. Förhållandevis många av de intervjuade menar att det faktum att riksnormen halkar efter den allmänna inkomstutvecklingen tvingar fram en generösare hållning då det ofta blir uppenbart att pengarna inte räcker till det nödvändigaste. Några tycker sig se ett tämligen klart mönster avseende beviljningar av vissa varor och tjänster, en konsekvens av att de summor som är avsatta i normen är inte tillräckliga.

Vem snarare än vad

Ett tema som är förhållandevis genomgående i intervjuerna när det gäller överväganden kring ansökningar över norm är att frågan om vem som söker lyfts fram som betydelsefull. Naturligtvis rör mycket av resonemangen vad ansökan innehåller men vem det är som söker tycks också vara något som påverkar besluten. I detta sammanhang är det inte främst individers eller familjers specifika situation eller behov som diskuteras utan hur den som ansöker förhåller sig till socialtjänsten. I en typ av argumentation som påminner om den som ibland används gällande flyktingar som söker sig till Sverige ställer sig de intervjuade frågan om man hjälper rätt familjer/individer och om det inte är så att de som verkligen lider materiell nöd också är de som inte ansöker om något extra. I detta sammanhang skapas kategorier av klienter där en idealtyp är den som söker om allt, som ligger på och som ofta kan sina rättigheter medan dess motsatta idealtyp är den som tyst finner sig i sin situation och som kanske varken har förmåga eller några krav gällande ansökningar över norm. Denna typ av uppdelning och sätt att betrakta klienterna tycks inte bygga på något speciellt kunskapsunderlag utan handlar mer om socialarbetarnas uppfattning om klienter. Dessa båda idealtyper knyter an till den uppdelning som funnits inom fattigvården sedan lång tid tillbaka mellan värdiga och ovärdiga fattiga (Geremek 1991, Midré 1995). De som ansöker ofta uppfattas som krävande då det dels ger merarbete och dels för att de håller sig framme och därmed får mer än de som inte ansöker, de tysta:

Vissa söker och söker och söker. Och det är ju intressant att de som är vana vid att göra det upprepar det och de får ju säkert mer än någon annan som inte vet att man skall göra det.

Men det finns ju de som söker om allt och de skall ju få det prövat allt eftersom. Sen finns det de som inte söker om någonting, fast att man försöker informera. Det blir lite klurigt när ärendena, enskilda eller familjeärendena, betes sig så olika. Är behoven större hos den som är väldigt, eller är behoven större hos den som inte gör så mycket väsen av sig?

Ibland ställer jag mig frågan, hjälper vi verkligen dem människorna som skulle behöva få hjälp? De som skriker får mer, än de som är tysta. Som finner sig i det som gäller.

Denna typ av kategorisering sker även inom andra typer av människobehandlande verksamheter som t.ex. inom skolan och sjukvården. Emellertid är det viktigt att personalens sätt att ofta omedvetet placera in människor i kategorier som besvärliga, krävande, tacksamma, samarbetsvilliga etc. belyses och blir föremål för diskussion då det kan få faktiska konsekvenser gällande såväl bemötande som beslut från handläggaren.

De som inte har barn

Under de senaste 10-15 åren har barnperspektivet varit en dominerande föreställning kring hur socialt arbete som på olika sätt involverar barn bör bedrivas. Barnperspektivet har varit ett dominerande tema inom socialt arbete gällande konferenser, utbildningar, policyskrivningar, etc. Emellertid tycks det ha varit besvärligt att implementera i det praktiska sociala arbetet (se vidare under rubriken Förhållningssätt till hushåll med barn). Emellertid har uppmärksamhet kring barnfattigdom och ytterligare poängtering av betydelsen av att arbeta utifrån ett barnperspektiv fått ett visst genomslag bland stadsdelarna i Malmö. Denna viljeinriktning tycks huvudsakligen befinna sig på ett metodologiskt plan och det har inte framförts något som tyder på att det tillskjuts extra resurser för att i praktiken skapa förutsättningar för ett utökat barnperspektiv, t.ex. extra beviljningar. Utan att föregripa det kommande avsnittet om bedömningar rörande barnfamiljer finns det anledning att här lyfta fram konsekvenser av ett ökat fokus på barnen. Det går inte att peka på att det skett någon faktisk förändring, men bland de intervjuade finns uppfattningen att trenden går mot en ökad restriktivitet i förhållande till dem som inte har barn. Det skarpa strålkastarljuset som placerats på barn och deras behov i familjer med socialbidrag tycks ha inneburit att vuxna utan

barn hamnat i skuggan. Har man inte barn är det svårt att få genom en ansökan över norm. För att lyfta fram föreställningen om värdiga och ovärdiga fattiga skulle man kunna säga att barn och i vissa fall deras föräldrar kan placeras in i kategorin behövande och värdiga medan vuxna utan barn inte tycks höra hemma i denna kategori.

Besvärliga ansökningar

Vissa typer av ansökningar tycks vara förhållandevis enkla att fatta beslut om. De är okomplicerade och handläggaren kan utan allt för mycket övervägande luta sig mot bl.a. Malmös stads riktlinjer och fatta ett beslut om beviljande eller avslag. Det finns också inarbetade rutiner och synsätt som vuxit sig starka på de enskilda arbetsplatserna. Bilden som tecknas av de intervjuade är att detta gäller majoriteten av de ansökningar över norm som inkommer. Men det finns också ansökningar som beskrivs som svåra och som inte sällan blir föremål för diskussioner och ibland kontroverser i personalgruppen. Ofta innehåller dessa ärenden barn och svårigheten ligger i att man som handläggare, även om man tycker att det vore skäligen att bevilja, måste ge avslag enligt riktlinjerna. Exempel på detta kan vara avslag på julklappar, datorer eller kläder. En socialsekreterare beskriver svårigheterna att ge avslag på en ansökan gällande kläder:

Det är nog dem där man vill ha extra pengar till kläder. När man vill ha det man redan får, men lite till. Och jag måste göra avslag, inte måste men mer eller mindre måste faktiskt, när jag ändå vet att det inte räcker, till det man behöver. Bra kläder kostar mer än 500 kronor i månaden om man skulle slå ut det på ett år.

Jag tycker inte att det är så jättesvårt. Jag kan ju känna och jag förstår den där familjen som jättegärna vill köpa fina julklappar till barnen gärna vill ha de här pengarna, men jag kan inte bevilja det... Det här är inte en rolig situation. Sen har man ju också möjlighet att göra individuella bedömningar, men ibland blir vissa saker generella nej samtidigt i det här läget. Malmö stad beviljar generellt inte extra till julklappar, det har man bestämt högre upp. Alltså så får jag fatta det avslagsbeslutet.

En annan typ av svårighet är när handläggarna av olika skäl anser att de borde ge avslag, t.ex. på grund av klientens agerande, men inte kan eftersom det finns barn i familjen. Det kan handla om att det ställs olika typer av krav och villkor på de vuxna för att socialbidrag ska beviljas. När det sen visar sig att de vuxna inte agerat utifrån dessa krav kan regelverket göra att socialbidrag ändå måste beviljas. Det framkommer t.ex. att beviljande av hyresskulder kan ses som besvärande när de vuxna vid upprepade tillfällen misskött hyresinbetalningar:

I Malmö har vi t ex en policy där inga barn skall bli vräkta. Ibland kan jag tycka att det bästa för barnet är att man faktiskt blir vräkt. Det kan kännas hårt, men det handlar lite grann att... för mig handlar det inte bara om att gå in och bevilja en hyresskuld, för inte så sällan kommer det en hyresskuld till. Utan hur stödjer man den här familjen eller den här barnfamiljen för att man skall klara av att faktiskt betala den kostnaden som är viktigast.

Ytterligare en typ av svårigheter är kopplade till den arbetsituation som råder och att socialsekreterarna ofta, enligt dem själva, har för många ärenden på sin tjänst. Detta innebär att de inte riktigt känner hushållen som de skulle vilja och att de ofta måste fatta beslut på bristande beslutsunderlag. Det är svårt att avgöra om det faktiskt behövs extrakläder eller en cykel. En annan dimension av begränsade beslutsunderlag är att personalsituationen kan se ut så att socialsekreterare ”hoppas in” för varandra därmed inte känner till varandras ärende. Nedanstående citat för utgöra exempel på vilka konsekvenser, som jag uppfattar detta, tillfälliga lösningar kan få avseende de beslut socialsekreterarna fattar. Handläggaren berättar att hon tillfälligt skulle hjälpa till i ”mottaget”. Hon fick ett ärende med medföljande lapp att ”detta är ett avslag”.

Jaha (skratt). Så har man ingen aning om vad det är eller vem det är eller så. Men det saknades lite papper, så det var bristfälligt beslutsunderlag. Och då kände jag lite, hade det varit mitt eget ärende, då hade jag ringt och frågat var fasiken papperna var. Jag såg att hon hade varit inlagd på psykiatrin och hon var aktuell på barn och familj för utredning, så jag kände att det var så mycket där. Undrar vilka konsekvenser det här får, när jag sitter här och skriver det här himla avslaget? Men så gjorde jag det i alla fall. Och snabbt skulle det gå, liksom.

Ytterligare en typ av svåra ärenden som lyfts fram är gränsdragningsärenden som kan handla om såväl att bedöma behovet av en cykel, ett busskort eller ett par byxor som att bedöma vad dessa får kosta. Flera av de intervjuade menar att det är svårt att sätta prislappar på vad ett par byxor eller en dammsugare får kosta. Det upplevs som att man i detalj styr över en annan människas valmöjligheter och att man även som socialbidragstagare måste ha lite utrymme att kunna välja något annat än det absolut billigaste. Ibland löser man det tekniskt genom att t.ex. dubbla klädnormen någon månad. Även i detta sammanhang lyfts önskemål om tydligare och mer detaljerade riktlinjer fram av några medan andra menar att denna fingertoppskänsla måste ligga hos socialsekreteraren. Vilket det avgörande beslutet blir i dessa gränsdragningsfall är upp

till varje individuell socialsekreterare. När det gäller denna typ av överväganden tycks såväl chefer som kolleger ha en förhållandevis tydlig bild av vem i arbetsgruppen man skulle vända sig till respektive inte vända sig till om man var klient. Även om samsynen i de olika arbetsgrupperna är förhållandevis stor är man medveten om varandras hållningar gällande gränsdragnings-ansökningar.

Förebyggande eller fostrande avslag

En annan typ av överväganden som socialsekreterare ställs inför handlar mindre om klienternas egentliga behov och mer om att upprätthålla ett respektavstånd till andra inkomstgrupper. När beslut fattas i förhållande till ansökningar över norm är en vägledande princip att jämförelser ska göras med vad en låginkomsttagare på orten kan kosta på sig. Det gäller alltså att hitta en balans mellan att garantera en människa en anständig materiell standard samtidigt som det ska uppfattas som rimligt eller skäligt och inte sticka i ögonen på omgivningen. Denna balansgång är svår att hantera för socialsekreterarna. En dimension av denna ”signalpolitik” är spridningsrisken. Om ett hushåll blir beviljat något som inte brukar beviljas finns risken att detta sprider sig bland andra socialbidragshushåll som i sin tur ansöker och på så vis ökar förväntningarna på beviljanden gällande en viss typ av ansökningar. Man fattar då beslut om avslag, inte på grund av hushållets behov, utanför att motverka spridningsrisken. Denna typ av överväganden kan ses som ett sätt att styra vilken slags ansökningar som inkommer.

Ett annat sätt att argumentera kring frågan om vad andra kan unna sig är att peka på vad hushållet skulle kunna unna sig om det fick en något högre inkomst, t.ex. fick in en fot på arbetsmarkanden och därmed hamnade över norm. Detta skulle innebära att hushållet inte var berättigat socialbidrag överhuvudtaget. Är det då rimligt att bevilja t.ex. fritidsaktiviteter till barn som inte hushållen skulle ha råd med om de skulle hamna över norm. Ett exempel som nämns är ridning. De traditionella skälen för att bevilja finns vad gäller behov etc. Men som argument för att avslå används en eventuell framtida inkomstsituation. Det går alltså att tala om ett slags förebyggande avslag. Eftersom klienten förmodligen inte kommer att ha råd med en verksamhet är det bättre att redan nu avslå. Detta tillför på ett sätt ytterligare en dimension till bedömningsarbetet då det inte enbart handlar om att bedöma ett behov utan också att hitta ett läge som uppfattas som rimligt i förhållande till omgivning och till en framtida försörjningssituation. När beslut av detta

slag ska kommuniceras till klienten finns det anledning att fundera över i vilken mån det sociala arbetet också får inslag av ett slags fostran, eftersom det handlar om att förklara, och på ett sätt lära klienten, vad som är en rimlig nivå för en socialbidragstagare.

Förhållningssätt till hushåll med barn

Det finns sedan ett antal år tillbaka förväntningar och krav på att barns situation och behov ska uppmärksammas i högre grad än tidigare, inte minst inom det arbete som utförs inom ramen för socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Såväl forskning som uppföljningar gjorda av länsstyrelser etc. visar emellertid att barns perspektiv inte uppmärksammas i enlighet med officiella målsättningar. Det finns flera anledningar till detta varav tre berörs här. För det första lyfts ofta implementeringsproblemen fram. Det finns en oklarhet i direktiven kring hur handläggare konkret ska arbeta med barnperspektivet. Det finns också kritik mot att det inte har funnits tillräckligt med information och utbildning kring implementering av barnperspektivet vilket har resulterat i en osäkerhet bland handläggare kring hur man faktiskt ska arbeta. Osäkerheten har också visat sig i att såväl chefer som handläggare tror sig på ett tydligare sätt arbeta utifrån ett barnperspektiv än vad som faktiskt visar sig i deras arbete, till exempel den dokumentation som finns i ärenden. För det andra tycks det finnas en form av målkonflikt i och med att det samtidigt som barnen och deras specifika situation ska uppmärksammas i högre grad finns det förväntningar om att likabehandlingen ska öka. Det finns naturligtvis en risk i att ett ökat fokus på varje familjs behov innebär att handläggning och beslut ser ut att spreta åt olika håll och ge ett intryck av godtycklighet. En tredje anledning till att det varit svårt för barnperspektivet att få fäste i socialbidragshandlingen kan vara att det under de senaste åren funnits en tendens mot ökad restriktivitet och en mindre generös hållning från socialtjänstens sida. En ökad uppmärksamhet kring barnens behov kan naturligtvis innebära att socialtjänsten på olika sätt, både vad gäller krav på motprestationer och beviljanden över norm, får inta en mer generös hållning. Sammantaget tycks svårigheterna för ett barnperspektiv inom socialbidrags-handläggningen handla om såväl oklarheter kring vad det egentligen innebär för det konkreta arbetet som att handläggarna parallellt med förväntningarna kring ett tydligare barnperspektiv har krav på sig som kan ses som försvårande för att möjliggöra ett ökat barnperspektiv.

Inom ramen för Malmös FoU har man publicerat skrifter framtagna bland annat i syfte att ge vägledning för att stärka barnperspektivet i arbetet med socialbidrag (Stridh 2010, Sementsova 2011). Det finns också ansatser att pröva olika typer av metoder för att utveckla arbetet med ett ökat barnperspektiv. I en stadsdel har dessa ambitioner tagit sig mer konkreta uttryck då en tjänst är specifikt avsett för att arbeta med barnfamiljer med socialbidrag. Tanken är att den socialsekreterare som innehar denna tjänst ska ges utrymme för metodutveckling och har därför ett lägre antal ärenden.

För att ge sig på en tolkning av intervjuvaren gällande hur man på stadsdelarna mer generellt förhåller sig till barn eller barnfamiljer menar jag att det är betydelsefullt att ta ett steg tillbaka och fundera över begrepp som barnperspektiv och barnfattigdom. Dessa båda begrepp har inlemmats i en svensk socialpolitisk kontext på lite olika sätt och står delvis för olika saker. Medan barnperspektivet till stora delar vilar på FN:s ambitioner att stärka barns ställning generellt i världen och kan förstås som en ambition mot ökad demokratisering och att en stor grupp som tidigare varit förhållandevis osynliga ska ges en större synlighet och ökade påverkansmöjligheter. Begreppet barnfattigdom kan säkert också ses som ett begrepp knutet till barnperspektivet men tycks i den praktiska implementeringen också fylla en funktion avseende att skilja de värdiga från de ovärdiga fattiga. Sedan lång tid tillbaka har en betydelsefull ingrediens gällande fattigvården handlat om att skilja de som anses kunna bidra till sin egen försörjning från dem som utan egen förskyllan drabbas av fattigdom på grund av t.ex. sjukdom eller ålderdom. Denna uppdelning har under flera århundraden slagit förhållandevis hårt (det har ställs höga krav för att kategoriseras som värdig fattig) men har under välfärdsstatens uppbyggnad mildrats något. Till välfärdsstatens uppbyggnad hör också en förståelse av försörjningsproblem som strukturellt orsakade varför samhället också anses behöva ta ett större ansvar för dem som t.ex. var sjuka och arbetslösa. Under de senaste decennierna har detta synsätt blivit alltmer ifrågasatt och i takt med detta har också en förändring av olika välfärdsstatliga trygghetssystem påbörjats. De individuella förklaringsmodellerna till arbetslöshet och fattigdom har vunnit alltmer mark och återigen har värdigheten bland arbetslösa och sjuka blivit en fråga. Kategorin värdiga fattiga tycks bli allt glesare men kvar står en grupp som få idag ifrågasätter som värdiga fattiga; barnen. Medan fattigdom bland andra grupper blir allt mer accepterad i takt med att den i högre grad förstås som självförväldad fram-

står fortfarande barnen som oskyldiga till den fattigdom som drabbar dem. Barnfattigdom är en fattigdom som ger genklang bland allmänhet och beslutfattare medan andra fattiga i allt större utsträckning ses som ovärdiga.

Det är mot bakgrund av detta som intervjuvaren kan tolkas och då blir det också lättare att förstå de svårigheter socialarbetarna står inför då de ska bedöma behovet av och rätten till socialbidrag i hushåll som består av både värdiga (barn) och ovärdiga (vuxna) fattiga. Å ena sidan finns det förväntningar på ökade krav och att den enskilde ska visa en större ambition i att bli självförsörjande men å andra sidan finns också de oförskyllt fattiga som har rätt till en skälig levnadsnivå. De problem handläggarna står inför handlar alltså delvis om att försöka förhålla sig till en tankefigur som sträcker sig århundraden bakåt. I takt med att barnen blivit alltmer synliggjorda har de också blivit en grupp värdiga fattiga som utgör en del av fattiga familjer där det finns föräldrar som ofta hamnar i den andra kategorin som någon det ska ställas krav på och som det finns anledning att förhålla sig restriktiv till.

Bland intervjuerna finns många exempel på hur socialsekreterare och chefer resonerar om svårigheter med att bevilja ansökningar till hushåll trots att de vuxna inte fullföljt överenskommelser med socialtjänsten. På så vis desarmeras delvis socialtjänsten sina traditionella redskap att genom bedömningar av klienternas agerande avgöra deras värdighet och därmed deras rätt till socialbidrag enligt norm eller utöver norm. Arbetet med socialbidrag befinner sig nu i en period där ökade krav på den enskilde fokuseras samtidigt som det förväntas en ökad fokusering på barnens situation. Dessa båda principer är svåra att förena och det visar sig också i intervjuerna att socialsekreterarna upplever svårigheter då de ska försöka arbeta i spänningsfältet mellan dessa båda principer.

Slutsatser

Intervjuundersökningen visar förhållandevis tydligt på den särart som socialbidraget utgör i den svenska välfärdspolitiken. Medan stora delar av befolkningens försörjningstrygghet vilar i händerna på generella, statliga och inkomstbaserade system utgör socialbidraget något kvalitativt annorlunda. Det är ett ekonomiskt stödsystem där kommunala förutsättningar och policyinriktningar styr. Det är också ett stödsystem där den enskilde granskas och där ansökningar om ekonomisk hjälp behandlas olika beroende på vem som ska besluta. Det är också ett svårt system att bedriva socialt arbete i där socialarbetarna ibland inte har speciellt mycket att hålla sig till. Sammantaget tecknar detta en bild av ett stödsystem som på flera sätt rimmar illa med ambitionen om en generell välfärdspolitik. Som en möjlig övergång, där människor under korta perioder uppbär socialbidrag i väntan på annan försörjning är socialbidraget mindre problematiskt. Men som försörjningskälla under längre perioder och ibland som en mer eller mindre permanent försörjningslösning fungerar det sämre. Socialbidraget kan ses som en rest från äldre tiders socialpolitik där tanken förmodligen var att detta selektiva stöd så småningom skulle reformeras bort. Så blev inte fallet och idag spelar socialbidraget en central roll i den svenska välfärdspolitiken. Även om denna studie inte fokuserat på dem som uppbär socialbidrag visar andra studier på att det innebär påtagliga begränsningar i möjligheterna att leva ett liv som innebär deltagande och delaktighet på centrala samhällsarenor och som det omgivande samhället uppfattar som någotsånär normalt. Jag ställer mig därför bakom de mer övergripande rekommendationer Tapio Salonen och Anna Angelin lyfter fram i deras underlagsrapporter och som visar på betydelsen av att socialbidragstagandet begränsas till förmån för andra generella lösningar. Mina nedanstående rekommendationer ska mer ses som direkt kopplade till denna avgränsade studie, d.v.s. i förhållande till bl.a. socialtjänstlagens skrivning om att:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

När det gäller riksnormen kan denna betraktas som en miniminorm där det står varje kommun fritt att besluta om högre belopp. Det finns inte heller något som hindrar från att mer schablonmässigt lägga in andra poster. I detta

sammanhang tänker jag främst på tillgången till datorer och Internet och möjligheter att åka kollektivt. I olika sammanhang brukar ett av Malmös problem handla om bristande delaktighet bland befolkningen, framför allt brukar grupper som står utanför arbetsmarkanden och uppbär socialbidrag lyftas fram. Under den senaste 10-20 årsperioden, i takt med att det digitala samhället växer fram, har ambitionen att skapa ett förstärkt medborgarskap med hjälp av IT varit påtaglig. Samtidigt har tillgången till Internet och datorer också blivit allt mer betydelsefullt för den sociala kommunikationen, inte minst bland barn och ungdomar. För de allra flesta är detta en självklarhet medan det för grupper som socialbidragstagarna inte är det, åtminstone inte i förhållande till riksnormen. En annan del av möjligheten till delaktighet och kommunikation rör möjligheten att ha hela Malmö som sin vardagsarena. Detta lyfts fram som något betydelsefullt i talet om möten, integration etc. Samtidigt beviljas, i princip, enbart de som har någon form av åtgärd busskort. Två betydelsefulla redskap och förutsättningar för delaktighet ligger alltså utanför riksnormen.

En annan aspekt rör barns- och ungdomars fritidsaktiviteter och möjligheten att minska eller eventuellt ta bort medlems/terminsavgifter genom att Malmö stad istället subventionerar klubbar genom t.ex. lägre lokal- eller planhyra.

Dessa resonemang berör hur man ska förhålla sig till riksnormen och ökad schablonisering. Det finns bland de intervjuade många som talar för att man snarare ska utöka möjligheterna till individuell behovsprövning. I denna argumentation ligger aspekter som hushållens olika behov, att en schablonisering kan missgynna vissa, att man minskar kontakten med hushållen etc. Detta är i grunden en fråga om vad socialt arbete med fattigdom ska innehålla. Ju större inslag av individuell behovsprövning desto mer får socialbidraget karaktären av en sär lösning i förhållande till andra generella trygghetssystem och försörjningsproblemen tenderar att individualiseras ytterligare.

Barnperspektiv och arbete med barnfamiljer står för alla stadsdelar högt på agendan och anses betydelsefullt. Likväl efterlyser många i studien ett mer samlat grepp inom Malmö stad. Det ser ut som att varje stadsdel ska uppfinna sitt eget hjul avseende arbetet med barnfamiljer och många anser att Malmö är en tämligen trög apparat gällande att hitta samarbetsformer. Här finns det anledning att överväga en mer övergripande ansats där kompetens samlas och försök görs till mer samordnade arbetsätt och strategier.

En annan fråga som rör personalens kompetens kan knytas till dels en tendens att socialt arbete med försörjningsproblem ges lägre status och därmed en hög personalomsättning och dels bristen på utbildningsinsatser. I flera av intervjuerna framkommer en besvärlig personalsituation med hög omsättning och en dominans av nyutexaminerade socionomer. Det framkommer också att det lönemässigt ges signaler om att arbete med socialbidrag anses mindre kvalificerat. I detta sammanhang finns det anledning att se över ett antal aspekter som t.ex. rekrytering, lönesättning, och karriärvägar i syfte att bibehålla kompetens inom området. När det gäller utbildningsinsatser åligger det såväl Malmö stad som kringliggande lärosäten att utöka insatserna gällande kurser, fortbildning etc. med bäring på arbete med försörjningsfrågor. Med tanke på hur stor del av det sociala arbetet som ägnar sig åt försörjningsproblem är det anmärkningsvärt att utbildningsutbudet är så begränsat.

Avslutningsvis är det viktigt att sätta fingret på socialbidragets roll som en spegel av den allmänna samhällsutvecklingen och synen på sociala problem som fattigdom och arbetslöshet. Det är viktigt att välfärdsstatens förhållningssätt och hantering av fattigdom/fattiga inte enbart blir en fråga om hur socialtjänsten arbetar. För att förstå förändringar gällande socialbidraget måste man placera in det i en samhällelig kontext där centrala områden som inkomstfördelning, arbetsmarknad och det generella trygghetssystemet förändras. I detta underlag har fokus delvis legat på möjliga ansatser för att förbättra situationen för dem som uppstår socialbidrag. Men om man tittar på den allmänna samhällsutvecklingen har Malmö stad flera utmaningar att hantera avseende socialbidraget. För att nämna en så finns det tendenser mot ett tryck neråt i de generella trygghetssystemen, ersättningsnivåerna minskar och systemen blir trängre. Samtidigt tilltar diskussionerna om möjligheterna till att förändra förutsättningar på arbetsmarkanden, t.ex. genom sänkta ingångslöner. Dessa utvecklingstendenser pekar mot att respektavståndet till riksnormen tenderar att minska vilket innebär förväntningar på att riksnormen snarare borde sänkas. Detta är något som går åt motsatt håll i förhållande till vad de intervjuade i denna studie ger uttryck för, nämligen att riksnormen borde bli mer generös.

Referenser

- Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998) Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 5, 291-314.
- Bergmark, Å. & Bäckman, O. (2010) Från socialbidrag till självförsörjning? Dynamiska analyser av avslutat socialbidragsgående. *Socionomen* (Forskningssupplement), Nr 4.
- Byberg, I. (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet? En studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Evans, T. & Harris, J. (2004) Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion, *British journal of Social Work*, vol.34, 871-895
- Geremek, B (1991) *Den europeiska fattigdomens betydelse*. Stockholm: Ordfront.
- Halleröd, B. (2010) Fattigdom i kristider. I: *Global kris – håller välfärdsystemen?* Socialförsäkringsrapport 2010:6. Stockholm: Försäkringskassan.
- Hjort, T. (2010) Skälig levnadsnivå eller miniminivå – om välfärdsstatens syn på socialbidragstagares konsumtion. *Socionomen* (Forskningssupplement), Nr 4.
- Johansson, H. (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.
- Kroll, C. & Blomberg, H. (2010) Socialarbetarens syn på fattiga, arbetslösa och ökade krav på klienterna i Finland och Sverige. *Socionomen* (Forskningssupplement), Nr 4.
- Milton, P. (2006) *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala : Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lundström, T (2008) Aktforskning. I: Meeuwisse, A., Swärd, H., Eliasson-Lappalainen, R, & Jacobsson, K. (red) *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Malmö stad 2012. *Individ- och familjeomsorgen i Malmö årsrapport 2011*. Stadskontoret.
- Midre, G (1995) *Bot, bedring eller bröd : om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Oslo: Univesitetsforlaget.
- Milton, P. (2006) *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala : Acta Universitatis Upsaliensis.
- Minas, R. (2005) *Administering poverty. Studies of intake organization and social assistance in Sweden*. Institutionen för socialt arbete. Stockholms universitet.
- Minas, R (2008) Arbete med ekonomiskt bistånd I. organisation och metoder, kontinuitet och förändring. I: Bergmark, Å., Lundström, T., Minas, R. & Wiklund, S. (red) *Socialtjänsten i blickfånget*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Salonen, T. (1997) *Övervärlring från socialförsäkringar till socialbidrag*. Lund: meddelande från Socialhögskolan i Lund, 1997:8.
- Saraceno, C. (ed) (2002) *Social assistance dynamics in Europe : national and local poverty regimes*. Bristol: Policy Press.
- Sementsova, O. (2011) *Att införliva barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd*. FoU- dokument 2011:1. Malmö: Stadskontoret.
- Socialstyrelsen (2012) *Kartläggning om skälig levnadsnivå*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Starrin, B. (2010) Skam och fattigdom. *Socionomen* (Forskningssupplement), Nr 4.
- Stridh, J. (2010) *Barnperspektiv i ekonomiskt bistånd – att se med barnets ögon*. FoU- dokument 2010:2. Malmö: Stadskontoret.

Bilaga

Metodbeskrivning av intervjustudie med socialtjänstföreträdare

Delar av analysen i denna rapport baseras på en intervjustudie framtagen inom ramen för arbetet med ”Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö”. Det behandlar mer specifikt hur Malmö stad policymässigt och i praktiken hanterar frågor om skälig levnadsnivå i förhållande till ekonomiskt bistånd, framförallt till barnfamiljer.

Denna delstudie bygger på en empirisk undersökning i form av intervjuer med 20 socialtjänstföreträdare under senhösten 2011 utförd av docent Torbjörn Hjort och fil dr Anna Angelin, båda Socialhögskolan vid Lunds universitet. Två tjänstemän från varje stadsdelsförvaltning har intervjuats. De intervjuade var anonyma men vi kände till vilken stadsdelsförvaltning de arbetade inom. Bokning av intervjuer administrerades genom utvecklingssekreterare Per Arvedsson vid Stadskontoret. När det gäller urval har en person med arbetsledarfunktion och med inblick i det dagliga operativa arbetet och en handläggande socialsekreterare i varje stadsdel intervjuats. Arbetsledare och handläggare har intervjuats var för sig. Avseende skriftligt material var ambitionen att studera de regler och den policy som tagits fram på stadsdelsnivå gällande handläggning av socialbidrag. Emellertid visade det sig att denna typ av dokumentation var förhållandevis begränsad. Att studera t.ex. hur skälig levnadsnivå tar sig uttryck i socialtjänstens vardag är en komplex uppgift som inrymmer olika typer av svårigheter. Vår bedömning är att intervjupersonerna har gett en förhållandevis god bild av hur det förhåller sig i de olika stadsdelarna. Det finns naturligtvis alltid en risk att man i huvudsak försöker lyfta fram förtjänster och talar tystare om sådant som fungerar sämre. De intervjuade har emellertid varit kritiska mot det egna sättet att arbeta och lyft fram brister i verksamheterna. Uppdraget från Malmökommissionen har inte heller inte enbart handlat om att presentera en beskrivning av arbetet med socialbidrag. Förutom detta är tanken också att ge förslag på möjliga vägar att gå för att utveckla arbetet med socialbidrag och i samband med detta har intervjupersonerna ombetts att resonera kring hur arbetet skulle kunna förbättras. På ett sätt kan man ju säga att dessa resonemang indikerar att delar av socialbidragshanteringen inte fungerar optimalt.

Intervjuguiden har i huvudsak berört tre teman. Det första har fokuserat arbetets organisering och den enskildes förutsättningar att fatta självständiga och professionella beslut. Det andra temat berör riksnormen och uppfattningar kring konstruktionen och utvecklingen av denna. Det tredje temat tar upp frågor om hur man på stadsdelen förhåller sig till ansökningar som ligger utanför normen. Avslutningsvis har de intervjuade ombetts att beskriva på vilka sätt man planerar för förändringar inom detta fält. Syftet med studien har inte varit att granska och diskutera varje enskild stadsdels arbete utan snarare att identifiera gemensamma mönster och möjliga undantag från dessa. I denna rapport kommer följaktligen Malmö att ses som en gemensam arena gällande socialbidragshandläggningen. Detta möjliggör ett större mått av anonymitet för de intervjuade även om det inte går att anonymisera materialet fullt ut, t.ex. för dem som själva arbetar i verksamheterna.

Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö är en oberoende kommission med uppdrag från Malmö stad att ta fram mål och strategier för att minska skillnader i hälsa. Läs mer på www.malmo.se/kommission och www.malmokommissionen.se

