



# LUND UNIVERSITY

## Aktiveringspolitikens Janusansikte

### En studie av differentiering, inklusion och marginalisering

Hedblom, Agneta

2004

[Link to publication](#)

#### *Citation for published version (APA):*

Hedblom, A. (2004). *Aktiveringspolitikens Janusansikte: En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. [Doktorsavhandling (monografi), Socialhögskolan]. School of Social Work, Lund University.

*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

# **Aktiveringspolitikens Janusansikte**



**Agneta Hedblom**

# **Aktiveringspolitikens Janusansikte**

**En studie av differentiering, inklusion och marginalisering**

**Lund Dissertations in Social Work 16**

© Agneta Hedblom  
Omslag: Mom Hedblom  
Tryck: Kfs, Lund 2004  
Förlag: Socialhögskolan,  
Lunds Universitet  
Box 23, 221 00 Lund  
Tel: 046-222 00 00 vx  
Fax: 046-222 9412  
ISSN 1650-3872  
ISBN 91-89604-22-9

# Innehåll

Förord	9
Kapitel 1 Inledning	11
Avhandlingens uppläggning	13
Kapitel 2 Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter	15
Aktiveringspolitik i Europa	15
Aktiveringspolitik i Norden	17
Svensk aktiveringspolitik	18
Aktiveringspolitik på lokal nivå	19
Aktiveringspolitiken och de medborgerliga rättigheterna	20
Det komplicerade förhållandet mellan omfördelning och erkännande	23
Integration och differentiering	24
Differentiering på olika nivåer	25
Differentiering, marginalisering och inklusion på olika nivåer – hur ska ”The new paradigm” användas i avhandlingen?	28
Differentiering på den institutionella och diskursiva kontextens nivå	29
Differentiering i distributionen av resurser, krav och möjligheter	34
Välfärdssubjektet	37
Kapitel 3 Den empiriska undersökningen	39
Metodologiska överväganden	39
Fallstudier	42
Urval	43
Intervjuer	46
Dokument	48
Kvalitetsundersökning	49
Analys	49

Kapitel 4 De invandrade kvinnornas och männens position i förhållande till arbetsmarknaden	51
Ålder och familjestruktur	51
Utbildning och arbetserfarenhet	52
Ankomstår och kunskaper i svenska	53
Tidigare och nuvarande sysselsättning	55
Sammanfattning	57
 Kapitel 5 De invandrade männens och kvinnornas erfarenhet av aktiveringspolitiken	  58
Bemötande och dialog	58
Aktivitetskrav, sanktioner och överklagande	63
Åtgärderna	67
Sammanfattning	72
 Kapitel 6 Den institutionella kontexten	 75
Lokala förutsättningar	76
Ideologisk målsättning	81
Organisationernas struktur och resurser	84
Den byråkratiska ”sorteringen”	90
 Kapitel 7 Från individ till ärende	 97
Personalens förutsättningar och klientrelationens inramning	98
Socialbidrag, kontroll och sanktioner	106
Samarbetet med klienterna	109
De individuella handlingsplanernas betydelse	111
Konstruktionen av ett ärende	117
 Kapitel 8 Sortering och bedömning	 120
Vad påverkar fördelningen	120
Målgrupp och sortering	121

Aktivitetskravet och sorteringen	125
Fördelningen av åtgärder och utbildning	128
Att leva upp till aktivitetskravet	134
Sammanfattning	138
Den diskursiva kontexten	139
Kapitel 9 Differentieringsformer i handläggningen av aktiveringspolitiken	142
Differentieringen i aktivitetskravet och i fördelningen av resurser och möjligheter	144
Sammanfattning	152
Kapitel 10 Positioneringen i handläggningen	154
Identitet och positionering	156
Positionering i specifika fall kopplat till identitetsuppfattning	157
Dialogens betydelse	160
Positioneringen och differentieringsformerna	161
Sammanfattning	164
Kapitel 11 Positioneringen i ett längre perspektiv	165
Position	165
Den nedåtgående spiralen	166
Stillaståendet och de bortprioriterade kvinnorna	168
Den uppåtgående spiralen	170
Sammanfattning	171
Kapitel 12 Janusansiktet i aktiveringspolitiken	177
Vem har legitima rättigheter?	178
På vilka villkor?	179
Betydelsen av vem som administrerar välfärdspolitiken	179
Sammanfattning	180



Appendix	183
Bil 1 Frågeformulär till intervju med invandrade män och kvinnor	183
Bil 2 Intervjumanual Personal	189
Tabell 1	191
Tabell 2	191
Tabell 3	192
Referenser	193
Summary The Janus face of activation policy - A study of differentiation, inclusion and marginalization	199
Lund Dissertations in Social Work	207

# Förord

Denna avhandling är tillägnad alla er som inte bara gjorde den möjlig utan också nödvändig. Tack!



# Kapitel 1

## Inledning

Under de senaste decennierna har en ny form av välfärdspolitik, den så kallade aktiveringspolitiken etablerats i Europa och USA, men också i andra delar av världen för att bekämpa arbetslöshet och social exklusion. Politiken kan ta sig olika uttryck i de länder där den har införts beroende på hur den ursprungliga välfärdsstaten är uppbyggd och hur den implementeras.<sup>1</sup> Den karaktäriseras emellertid av ett skifte från en passiv till en aktiv välfärdslogik. Aktiveringen kan vara inriktad på integration i arbetsmarknaden eller enbart sysselsättning för att förhindra passivitet och beroendekultur.<sup>2</sup> Medan t ex den danska politiken är inriktad på det förra<sup>3</sup> har Sverige med sina rötter i en aktiv arbetsmarknadspolitik sedan länge, den så kallade ”arbetslinjen”, behållit ett tydligt fokus mot integration i arbetsmarknaden för de aktiverade.<sup>4</sup>

Även i förhållande till vilka målgrupper politiken riktar sig finns det skillnader mellan länderna. I Sverige har främst ungdomar och invandrare varit föremål för aktivering. Då ungdomar som regel har en större chans att komma in på arbetsmarknaden när arbetslösheten minskar så påverkar detta inte i samma omfattning invandrade män och speciellt invandrade kvinnor<sup>5</sup>, som överlag har svårigheter att komma in på den reguljära arbetsmarknaden, oavsett utbildningsnivå, de diskrimineras på arbetsmarknaden och har ofta arbeten som de är överkvalificerade för.<sup>6</sup> Den svenska arbetsmarknaden är också könssegrigerad, vilket bland annat uttrycks i en stringent yrkesuppdelning mellan kvinnor

---

<sup>1</sup> I Lödemel & H Trickey, *'An offer you can't refuse'*, Bristol, 2001; R van Berkel & I Hornemann Möller, *Active social policies in the EU*, Bristol, 2002.

<sup>2</sup> van Berkel & Hornemann Möller 2002.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> C Axelsson, *Arbetslinjen i storstadsarbetet*, Stockholm, 2002.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> P Bevelander et al, *I krusbärsländets storstäder*, 1997; R Åberg och M Nordenmark, *Arbetslöshet och levnadsvillkor under 1990-talets krisår*, Stockholm, 2000.

och män.<sup>7</sup> Dessutom utgör invandrade personer en stor andel av dem som erhåller socialbidrag och aktiveringen riktar sig specifikt mot denna målgrupp. Avhandlingen inriktar sig därför framförallt på invandrade män och kvinnor med socialbidrag och deras deltagande i aktiveringspolitiken.<sup>8</sup>

Syftet med avhandlingen är att visa hur aktiveringspolitiken kan bidra till invandrade kvinnors och mäns process in på arbetsmarknaden och på vilka villkor. Janusansiktet har fått vara den symbol som både inspirerat avhandlingens titel och den diskussion som förs i den. Janus är i den grekiska mytologin en skyddsgudomlighet avbildad med två från varandra vända ansikten som symboliserar början eller ingången och den stängda dörren. I avhandlingen har Janusansiktet fått symbolisera de två riktningar som politiken kan tänkas ta för männen och kvinnorna. Bidrar den till en ingång till arbetsmarknaden för dem eller stängs dörren?

Flera studier visar att aktiveringspolitiken kan bidra antingen till integration eller marginalisering.<sup>9</sup> Aktiveringspolitiken kan tänkas bidra till invandrade mäns och kvinnors integration på arbetsmarknaden genom att de resurser som erbjuds dem kan leda till en höjning av kvalifikationsnivån.<sup>10</sup> Dessutom leder en integration på arbetsmarknaden också till att de knyts till socialförsäkringssystemen, vilket medför att deras sociala rättigheter stärks. Detta kan betraktas som att ”de får mer” (get more) genom att delta i politiken. Å andra sidan kan den med ett starkt aktiveringskrav och resurser som inte är kvalifikationshöjande också innebära beskurna rättigheter, dvs ”ge mindre” (giving less).<sup>11</sup>

I Sverige är aktiveringspolitiken lokalt baserad, vilket innebär att utförandet kan skifta från kommun till kommun och till och med inom kommuner. Huruvida man får ”mer” eller ”mindre” kan alltså skifta beroende på implementeringen och handläggningen av politiken, vilket flera nordiska studier visar.<sup>12</sup> Andra studier har klargjort att det inte är ovanligt att en differentiering baserad

---

<sup>7</sup> SOU 1998:6.

<sup>8</sup> Med invandrare avses endast personer som själva invandrat.

<sup>9</sup> J Kvist, ”Aktivering” *Social forskning* 2001:1; van Berkel & Hornemann Möller 2002; Lödemel & Trickey 2000.

<sup>10</sup> T Andersen ”Aktiveringspolitikens muligheter i velfärdssamfundet” *Social Forskning* 2001:1.

<sup>11</sup> Lödemel & Trickey 2001.

<sup>12</sup> I Lödemel, *Pisken i arbeidslinia*, Fafo-rapport 226, 1997; F Larsen et al, *Kommunal aktivering*, Aalborg 2001; A Carstens, *Aktivering*, Köbenhavn 1998.

på föreställningar om skillnader mellan könen och etniska minoriteter, som bidrar till en marginalisering, sker i handläggningen vid offentliga byråkratier.<sup>13</sup>

Tre viktiga utgångspunkter är att aktiveringen kan leda antingen till integration eller marginalisering, att politik till stor del ”görs” i handläggningen där personalen möter klienten<sup>14</sup>, samt att denna är lokalt varierad. Speciellt riktas uppmärksamheten mot den differentiering av klienter som de administrerande tjänstemännen gör. Och vilka differentieringsmönster som därvid kan urskiljas. Dessa tar plats i de verksamheter som gör bedömningar av hur resurser och möjligheter som är centrala för aktiveringen ska fördelas, och i slutänden för de enskilda sökandes utvecklingsprocess i förhållande till arbetsmarknaden.

Tonvikten i avhandlingen ligger på att utifrån olika perspektiv belysa och diskutera handläggningen av politiken och de invandrade männens och kvinnornas erfarenheter utav den. I avhandlingen undersöks vilka differentieringsmönster som uppstår i den lokalt varierade handläggningen av politiken, om den bidrar till en utvecklingsprocess i riktning mot en integration i arbetsmarknaden för männen och kvinnorna, samt på vilka villkor.

Avhandlingens empiriska bas utgörs av fallstudier av åtta verksamheter, som administrerar aktiveringspolitiken, i fyra olika stadsdelar i Malmö. Den empiriska studien omfattar åttiosju intervjuer med handläggare och invandrade män och kvinnor, samt dokument från verksamheterna.

## Avhandlingens uppläggning

Avhandlingen är upplagd så att det följande kapitlet i korthet redogör för en del tidigare forskning om aktiveringspolitik och förklarar några grundläggande teoretiska begrepp som används i analysen och diskussionen. Detta följs av ett metodkapitel, som beskriver hur den empiriska undersökningen gått till. I kapitel fyra, som utgör det första av de empiriska kapitlen beskrivs de invandrade

---

<sup>13</sup> M Lipsky, *Street – Level bureaucracy*, Cambridge, UK 1980; E Franzén, *Invandring och arbetslöshet*, Lund 1997; G Lewis, *'Race', gender, social welfare*, Cambridge, UK 2000; F Hertzberg, *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet*, Stockholm 2003; I Kåhl, *Socialarbetarkåren – den lindansande professionen*, Lund 1995; M Hilte, *Förändring och kön i socialt arbete*, Lund 2001.

<sup>14</sup> M Lipsky, “The paradox of managing discretionary in social welfare policy” i *The sociology of social security*, red. M Adler, 1991 och E Brodtkin, “Inside the welfare contract”, i *Social service review* 71:1:33 1997.

männens och kvinnornas position på arbetsmarknaden och i nästföljande kapitel deras erfarenheter av aktiveringen. Kapitel sex, som bygger på dokumentstudien, behandlar verksamheternas organisatoriska och byråkratiska struktur, de politiska incitamenten och den lokala kontexten. I kapitel sju och åtta står kontakten mellan handläggare och de invandrade männen och kvinnorna i fokus och den differentiering som äger rum i denna relation. Personalintervjuer används som underlag för att förstå hur själva differentieringen går till, hur individerna konstrueras till ett ärende och sorteras i kategorier. Och vilken betydelse detta har för fördelningen av resurser till dem. I kapitel nio försöker jag dra ihop trådarna genom en kartläggning och analys av olika differentieringsmönster och vad som påverkar dem. Kapitel tio och elva handlar om hur dessa bidrar till olika utvecklingsprocesser i förhållande till arbetsmarknaden för de aktiverade. Slutkapitlet behandlar hur lokalt varierade differentieringsmönster i handläggningen leder till en positionering av männen och kvinnorna som kan bidra till ett närmande i förhållande till arbetsmarknaden eller till att de ytterligare marginaliseras.

# Kapitel 2

## Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter

Integration på arbetsmarknaden kan diskuteras och tolkas på flera olika sätt. I denna avhandling avgränsas tolkningen i förhållande till två olika delar. För det första diskuteras om och hur handläggningen av aktiveringspolitiken kan bidra till en process i riktning mot integration på arbetsmarknaden. För det andra är frågan om villkoren centrala för dem som är föremål för denna politik. Respekteras och erkänns deras behov och önskemål? Detta kapitel avser att genom en kort resumé av aktiveringspolitik i Europa, Norden och Sverige, samt en begreppsutredning av framförallt begreppen ”integration” och ”erkännande”, ge läsaren en basal grund inför de empiriska kapitlen.

### Aktiveringspolitik i Europa

I de europeiska staterna har flera modeller för den så kallade aktiveringspolitiken etablerats. Inspirationen har hämtats från den amerikanska ”workfare”-modellen<sup>15</sup> men också från den skandinaviska ”arbetslinjen” och resulterat i ett mellanting, den ”tredje vägens politik”.<sup>16</sup>

Modellerna för ”den tredje vägens politik” varierar mycket i de västeuropeiska länder som varit föremål för forskning. Gemensamt för dem alla är dock

---

<sup>15</sup> Workfare skiljer sig från andra skyldigheter för socialbidragstagare på så sätt, att den är inriktad på arbete snarare än träning och att aktivitetskravet är knutet till det sista skyddsnetet, socialbidraget. I Lödemel, ”Hidden objectives in the implementation of workfare in Norway”, *Nordisk socialt arbeid* nr 3:1998.

<sup>16</sup> Lödemel & Trickey 2001.

<sup>17</sup> Lödemel & Trickey 2001 etablerade uttrycket i en undersökning om aktiveringspolitiken vars titel var ”An offer you can't refuse”.



att de är tvingande, "ett erbjudande som man inte kan tacka nej till"<sup>17</sup>, att aktiveringspolitiken är en del av socialbidragssystemet och att de primärt inriktar sig på arbete eller aktivering för socialbidragstagarna.<sup>18</sup>

I de västeuropeiska länderna har en mångskiftande debatt kring sociala problem motiverat aktiveringspolitiken.<sup>19</sup> I vissa länder (de nordiska länderna räknas ofta in bland dessa) tar politiken sin utgångspunkt i ett intresse av att förebygga social exklusion. Arbetslöshetsproblematiken anses då framförallt vara ett resultat av strukturella förändringar i form av industriell omstrukturering, en ekonomisk regional obalans, och dålig matchning mellan tillgänglig arbetskraft och gällande krav. Social exklusion- perspektivet framhåller statens positiva ansvar gentemot medborgarna. Samhället anses ha ett ansvar att integrera exkluderade människor, vilket innebär att den offentliga välfärden snarare byggs ut än förminsas.<sup>20</sup> I andra länder har det primära intresset varit att motarbeta beroendekulturer. Här tolkas arbetslöshet som ett individuellt problem. Negativa individuella och kulturella faktorer anses resultera i att människor blir mindre resursstarka och mindre villiga att ta ett arbete och därför bidragsberoende, vilket i sin tur leder till ett passivt förhållningssätt. Av den anledningen bör en motprestation krävas för offentliga bidrag.<sup>21</sup>

Den aktiva välfärdspolitiken har initierat ett forskningsfält där två huvudriktningar uppstått. Den riktning som betraktar aktiveringspolitiken som den enda möjligheten till att inkluderas i samhället via arbete och den som ser aktiveringspolitiken som ett hot då endast en universell välfärdspolitik kan avvärja den ökande marginaliseringen.<sup>22</sup> Då forskningsområdet är relativt nyetablerat visar både den teoretiska utvecklingen och komparativa studier inom området att såväl modellerna för politiken, den ideologiska kontext de baseras på, som effekterna för de aktiverade skiljer sig åt. Aktiveringspolitik verkar ha förutsättningar att leda både till marginalisering och inklusion.<sup>23</sup>

Man kan t ex urskilja den "hårda", arbetsmarknadsinriktade linjen och den "mjuka", "liberala" linjen som är inriktad på utveckling av individuella resurser.

---

<sup>18</sup> R Walker *Thinking about welfare*, London 1991; Lödemel & Trickey 2001.<sup>19</sup> B Hvinden, "Activation: A nordic perspective", i *Linking welfare and work*, red M Heikillä, Dublin 1999.

<sup>20</sup> Lödemel & Trickey 2001.

<sup>21</sup> Lödemel & Trickey 2001.

<sup>22</sup> Goul Andersen & Jensen, *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*, Bristol 2002.

<sup>23</sup> Se bl a van Berkel och Hornemann Möller 2002; Goul Andersen & Jensen 2002; Lödemel & Trickey 2001.

Båda modellerna kan innehålla mer eller mindre paternalistiska drag. De är paternalistiska i den mån de problem som identifierats och de lösningar som presenterats på dem, dvs aktiveringspolitiken, har definierats utan någon inblandning av målgruppen, de arbetslösa.<sup>24</sup>

## Aktiveringspolitik i Norden

Den nordiska modellen som omfattar ”arbetslinjen” har funnits många år. Men i de nordiska länderna har det också skett förändringar under det senaste decenniet som visar att ”arbetslinjen” mer och mer tagit formen av den aktiveringspolitik som förekommer i de kontinentala länderna.<sup>25</sup> Man har delvis fortsatt på den gamla ”arbetslinjen”, men en del förändringar är värda att notera. Aktivitetskravet har stärkts, vilket innebär att den sökande villkorslöst måste acceptera det arbete eller den åtgärd som erbjuds för att inte drabbas av sanktioner. Samtidigt har de generella förmånerna och de inkomstbaserade ersättningarna stramats upp, vilket innebär sämre villkor för den enskilde. Båda dessa trender innebär att relationen mellan den enskildes skyldigheter och rättigheter versus staten har förändrats. Förhållandet avspeglar en relation där statens rättigheter står mot den enskilde medborgarens autonomi. I denna mening är den nordiska politiken för att hantera arbetslöshet och exklusion lik den europeiska, i synnerhet den kontinentala.<sup>26</sup> Ett specifikt drag som de nordiska länderna också har gemensamt är att aktiveringspolitiken regleras genom ramlagar. Samtliga har byggt in aktivitetskravet som en del i de ramlagar som omgärdar politiken under 1990-talet, då arbetslösheten ökade.<sup>27</sup>

Men även om de nordiska länderna har flera gemensamma drag i utformandet av denna politik skiljer de sig också åt då tonvikten på exempelvis tvång och arbetets värde varierar i länderna. Danmark har med en tidigare mycket generös passiv välfärdspolitik i förhållande till socialbidragstagare, ändrat inriktning så till vida att aktivitetskravet har stärkts betydligt. Även Sverige har stärkt aktivitetskravet, medan Norge bibehållit sitt tidigare starka krav.<sup>28</sup> Men den

---

<sup>24</sup> van Berkel & Hornemann Möller 2002.

<sup>25</sup> B Hvinden et al, ”Towards activation?” i *Nordic welfare states – the European context*, red. M Kautto, London 2001.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Kvist 2001.

danska aktiveringen är till skillnad från Norge och Sverige inriktad på sysselsättning för att förhindra passivitet istället för arbete.<sup>29</sup> I synnerhet i Norge har en aktiveringspolitik utvecklats som har mycket gemensamt med ”workfare” i USA. I denna modell ligger tonvikten snarare på negativ motivering (piska) än positiv (morot).<sup>30</sup> Medan det omvända trots ett förstärkt aktiveringskrav kan sägas gälla för Danmark.

## Svensk aktiveringspolitik

Den svenska aktiveringspolitiken har rötter i den gamla tradition som ”arbetslinjen” främst representerade i den arbetsmarknadspolitik som har bedrivits sedan slutet av 1940-talet. ”Arbetslinjen” utvecklades från fattigvårdens betoning på tvånget att arbeta till att betona rätten till arbete. Arbetslöshet övergick därmed till att definieras som ett samhälleligt snarare än ett individuellt problem.<sup>31</sup> Denna politik var framgångsrik till 1990-talet, då den ekonomiska kris som landet genomgick med ökande arbetslöshetssiffror som en följd ledde till en förändring. Två olika linjer växte fram, en för ”insiders” och en för ”outsiders”. Skillnaden mellan de två riktningarna tar sig uttryck i en rad olika karaktäristika. Den traditionella förebyggande arbetsmarknadspolitik lever kvar framförallt för dem som befinner sig i arbetsmarknaden, medan den ”nya” politiken är riktad mot specifika målgrupper som redan är exkluderade från den. Den förra är statlig och rättighetsbaserad till sin karaktär medan den senare är lokalt baserad och tvingande. Båda typerna karaktäriseras av att de innehåller selektiva åtgärder. Men då den traditionella arbetslinjen innehåller ett mått av positiv och gruppinriktad selektion baseras den senare på en negativ och individuell selektion.<sup>32 33</sup>

---

<sup>29</sup> Carstens 1998.

<sup>30</sup> Lödemel 1997.

<sup>31</sup> Axelsson 2002.

<sup>32</sup> Titmuss betecknar selektion som negativ om den baseras på individuell behovsprövning.

<sup>33</sup> T Salonen, *Outsiders and activation in Swedish labour market policy*, paper presented at The European research seminar 'The reactivating welfarestate' Lund, 2000.

## Aktiveringspolitik på lokal nivå

I Sverige karaktäriseras alltså aktiveringspolitiken av att vara ramlagsbaserad och lokalt förankrad, samt tvingande till sin karaktär. Vilken betydelse har den lokala inramningen och de lokala tolkningsmöjligheter som ramlagen medger? Utselas i själva verket aktiveringspolitiken i den lokala tillämpningen av densamma? Ett flertal studier av "work-fare" i USA och av "The new deal" talar för att det som tar plats i den praktiska handläggningen av aktiveringspolitiken är väsentligt. Men även ett flertal studier i de nordiska grannländerna visar att balansen mellan integration och kontroll<sup>34</sup>, betoningen på "piska" eller "morot"<sup>35</sup> och huruvida tjänstemannen väljer att använda en "kommunitär princip" (betonar en hållningsändring hos klienten) eller en "autonomi princip" (betonar en stödjande funktion hos handläggaren)<sup>36</sup>, varierar lokalt. Tjänstemännen omformulerar i sina möten med klienterna den officiella politiken.<sup>37</sup> Politik tas inte bara emot och implementeras inom denna arena, utan är föremål för omtolkning och omvandling. Lipsky kallar tjänstemännens handlingsfrihet för diskretion. Han menar att socialpolitik tar plats lika mycket på "gatubyråkratnivå" som i ett "top-down" perspektiv. Spänningsförhållandet mellan att samtidigt erbjuda service till klienterna och anpassa sig till de organisatoriska målen tvingar tjänstemännen till att använda olika anpassningsstrategier. Paradoxalt nog utvecklas ofta dessa i en annan riktning än den officiella politiken.<sup>38</sup>

Det är därför rimligt att anta att den svenska decentraliserade aktiveringspolitiken som baseras på socialtjänstlagen och är knuten till socialbidraget, är föremål för såväl lokala politiska strömningar som tjänstemännens diskretion. Då fältet är relativt outforskat i Sverige talar däremot flera studier som behandlar socialbidragets variationer i både handläggning och ersättningsnivåer, såväl mellan som inom kommuner,<sup>39</sup> för att de lokala variationerna kan tänkas ha stor betydelse även för aktiveringspolitiken.

---

<sup>34</sup> Larsen 2001.

<sup>35</sup> Lödemel 1997.

<sup>36</sup> Carstens 1998.

<sup>37</sup> Brodtkin 1997; M Meyers et al, "On the front lines of welfare delivery" i *Journal of policy analysis* 1998, vol 17, no 1; S Wright, "Activating the unemployed" i *What future for social policy?* red J Clasen, Netherlands 2001.

<sup>38</sup> Lipsky 1980.

<sup>39</sup> B Gustafsson et al, *Beslut om socialbidrag i storstäder*, Malmö 1990; C Hydén et al, *Att besluta om socialbidrag*, CUS-skrift 1995:1; K Tengvald, "Att besluta om socialbidrag", i *11 Röster om socialbidrag*, SOS-rapport 1997:5; I Byberg, *Kontroll eller handlingsfrihet*, Stockholm 2002.

## Aktiveringspolitiken och de medborgerliga rättigheterna

Då aktiveringspolitiken är lokalt varierad, vad innebär detta för de medborgare som är föremål för politiken? Vad innebär det i ett vidare perspektiv för den enskilde medborgarens status utifrån ett rättighets- och skyldighetsperspektiv? Vilken betydelse kan denna form av politik tänkas ha för enskilda medborgares integration, och vilka tolkningsverktyg kan vara relevanta?

Politikens utformning är väsentlig för de enskilda medborgarna, i synnerhet har den betydelse för medborgarnas rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Fokus i forskningen om arbetslöshet, aktiveringspolitik och dess konsekvenser har därför förändrats från att tidigare ha centrerats kring frågor om fattigdom och jämlikhet till att alltmer omfatta frågor om medborgarskap, social exklusion och marginalisering.<sup>40</sup> Flera nordiska studier har också visat att sociala rättigheter påverkas av denna politik. Medborgarskapets balans har skiftat då en ny tolkning med fattigvårdsprägel lokalt gäller avseende socialbidragstagarnas aktiveringsskyldighet i Sverige.<sup>41</sup> Överhuvudtaget har kraven på de arbetslösa stärkts i samtliga nordiska länder.<sup>42</sup> Den lokala utformningen har stor betydelse för om aktiveringspolitiken blir ”more”, dvs bidrar till en integration i arbetsmarknaden och därmed en förstärkning av de sociala rättigheterna eller innebär beskurna rättigheter utan att något fås i gengäld, dvs blir ”less”.<sup>43</sup>

Medborgarskapsbegreppet har utvecklats av Thomas Marshall och hans efterföljare. Marshall hävdar att de medborgerliga rättigheterna växte fram under tre sekel med början i 1700-talets civila rättigheter. Dessa följdes av politiska och slutligen sociala rättigheter i samband med välfärdsstaternas uppkomst under 1900-talets början. Med de sociala rättigheterna tillförsäkrades medborgaren en viss trygghet och välfärd.<sup>44</sup> Efterföljande forskare har kritiserat och vidareutvecklat Marshalls teori. Framförallt hävdar de att den grundläggande universalism som finns dold i begreppet medborgarskap aldrig existerat, då den inte omfattat alla. Det finns därför anledning att skilja mellan sådana dimensioner som kön, ålder och etnicitet i analysen av hur olika former av socialpolitik påverkar rättigheter och skyldigheter för olika medborgare.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Goul Andersen och Jensen 2002.

<sup>41</sup> H Johansson, *I det sociala medborgarskapets skugga*, Lund 2001.

<sup>42</sup> Kvist 2002.

<sup>43</sup> Lödemel & Trickey 2001.

<sup>44</sup> T H Marshall, *The right to welfare and other essays*, London 1981.

<sup>45</sup> R Lister, *Citizenship: Feminist perspectives*, London 1997.

Hur ska vi då definiera medborgarskap på ett sätt som möjliggör en tolkning av den lokala aktiveringspolitiken? Medborgarskap är ett komplicerat begrepp. Låt oss först och främst konstatera att det främst är de sociala rättigheterna som behandlas här. Sociala rättigheter är till skillnad från civila och politiska rättigheter beroende av arbetsmarknadens förändringar, de aktuella statsfinanserna och vilken socialpolitik staten och kommunerna väljer att satsa på. Basen de vilar på är instabil och villkorlig. Sociala rättigheter är alltså föränderliga och beroende av hur socialpolitiken utformas. För de ”villkorade medborgare” som är föremål för aktiveringspolitiken kan man säga att deras sociala rättigheter avgörs i relationen till den statliga och/eller kommunala organisation som administrerar denna form av socialpolitik. I förhållande till de sociala rättigheterna finns det två olika typer av relationer mellan staten och medborgarna. Den abstrakta specificerar de principiella och universella rättigheterna – här har staten en relativt passiv roll. Den konkreta äger rum i relationen mellan den enskilde medborgaren och en speciell organisation inom statssektorn eller inom kommunerna.<sup>46</sup> Relationen mellan den enskilde medborgaren och den organisation som förmedlar aktiveringspolitik är alltså central i integrationsprocessen. Det är i denna relation som det avgörs om aktiveringspolitiken blir ”more” eller ”less”. Då politiken både förmedlar nya möjligheter och resurser till de medborgare som omfattas av denna, samtidigt som den innebär en ökad tonvikt på ett accentuerat aktivitetskrav och därmed ökad kontroll, rymmer den möjligheten att utvecklas i båda riktningarna.

Om vi sedan utgår från medborgarskapsbegreppets tre analytiska komponenter, rättigheter och skyldigheter, deltagande och identitet, kan vi utkristallisera tre frågor av vikt då förhållandet till den enskilde medborgaren står i centrum. För det första - vem inkluderas i medborgarskapet? Denna fråga är betydligt mer komplicerad än den vid första anblicken verkar vara, då den analytiskt kan hänvisa till flera olika sammanhang. Det är rimligt att börja med att fråga sig vem som är medborgare i Sverige, och vilken skillnad detta gör. Därvid bör man skilja mellan det som kallas formellt och substantiellt medborgarskap. Brittiska studier har t ex visat att vissa minoritetsgrupper förnekas rättigheter trots formellt medborgarskap.<sup>47</sup> Rätten till välfärd betraktas som en central aspekt av ett effektivt medborgarskap. Vad innebär då ett formellt medborgarskap i en svensk välfärdscontext. Invandrare har under de första

---

<sup>46</sup> R Johansson, *Vid byråkratins gränser*, Lund 1997.

<sup>47</sup> Lewis 2000.

årens vistelse i Sverige rätt till ett sk introduktionsbidrag. Under dessa första år har de också rätt till undervisning i svenska. Därefter integreras de i socialförsäkringarna i den mån de integrerats på arbetsmarknaden. De har också möjlighet att söka socialbidrag. Utan formellt medborgarskap tar invandrare alltså del av den svenska välfärden vilket också omfattar barnomsorg, skola och sjukvård. Problematiken ligger i att det finns avsevärda svårigheter för invandrare att även efter många års vistelse i Sverige etablera sig på arbetsmarknaden, varför de hänvisas till att söka socialbidrag.<sup>48</sup> Det substantiella medborgarskapet står alltså i paritet med integrationen på arbetsmarknaden.

Den andra frågan av betydelse är vem som förser medborgarna med välfärdsförmåner. Aktiveringspolitiken är kommunalt baserad och knuten till socialbidraget. Arbetslösa invandrare, ensamstående mödrar och ungdomar utgör idag de huvudsakliga grupper som har socialbidrag.<sup>49</sup> Detta innebär att det speciellt för dessa grupper är lokalt varierade uttolkningar av rätten till socialbidrag som avgör de sociala rättigheterna.

Detta för oss till den tredje frågan om i vilken grad välfärdsförmåner är villkorade. Då aktivitetskravet blivit alltmer accentuerat kan socialbidraget betraktas som villkorat och följer därmed principen om villkorande – vilket innebär att basala välfärdsförmåner är beroende av att individer går med på att följa tvingande skyldigheter eller mönster.<sup>50</sup>

De medborgerliga rättigheterna för den enskilde medborgaren bestäms således i relation till vem som har legitim rätt att kräva välfärdsrättigheter, i vilken grad rättigheterna är villkorade och vem som förser medborgarna med dessa.<sup>51</sup> I en lokalt varierad kontext kan såväl rättigheterna som villkoren skifta både mellan och inom kommuner, men också i den praktiska handläggningen där tjänstemännen möter de enskilda medborgarna. Vilken betydelse har de lokala uttolkningarna för de enskilda medborgarnas integration på arbetsmarknaden och effektivering av det substantiella medborgarskapet? För att kunna analysera detta behöver några teoretiska begrepp diskuteras. För det första relationen mellan ”erkännande” och ”omfördelning”. För det andra begreppet ”integration” och dess koppling till ”differentiering”.

---

<sup>48</sup> E Franzén, ”Socialbidrag bland invandrare” i *Socialbidrag i forskning och praktik*, Stockholm 2000, visar att integrationen i arbetsmarknaden tar upp till två decennier för vissa minoritetsgrupper.

<sup>49</sup> SOU 2000:37.

<sup>50</sup> P Dwyer, *Welfare rights and responsibilities*, Bristol 2000.

<sup>51</sup> Dwyer 2000.

## Det komplicerade förhållandet mellan omfördelning och erkännande

Den ”nya” aktiveringspolitiken kan vara ett sätt att inkludera minoritetsgrupper på arbetsmarknaden, och därmed bidra till att stärka deras ekonomiska trygghet, genom en omfördelning av resurser till dem och ett erkännande utav deras behov. Vi kan konstatera att den ”nya” politiken syftar till en omfördelning av resurser till minoritetsgrupper som kan leda vidare. Men innebär den ett erkännande av dem och deras behov? Ger den ”mer” eller ”mindre”?

Sociologen Nancy Fraser har specifikt intresserat sig för relationen mellan omfördelning och erkännande och konstruerat en modell för att hantera begreppen. Hon menar att analytiskt kan man åtskilja två former av rättvisa, den socioekonomiska och den symboliska. Då den senare försöker göra vissa grupper synligare, kräver den förra en rättvis distribution av resurser till alla grupper. Denna riskerar att bli underminerad av specialarrangemang för vissa grupper. Fraser menar att det finns två modeller för att hantera dilemmat, den affirmativa och den transformativa. Den affirmativa modellen innebär en ytlig omstrukturering av resurser som ytterligare förstärker existerande grupp-differentiering, medan den transformativa innebär en djupgående omstrukturering av både resurser och erkännande, som rekonstruerar grupp-differentiering och kan generera ett ökat erkännande för minoritetsgrupper.<sup>52</sup>

Fig 1 Den affirmativa och den transformativa modellen

	Affirmativ	Transformativ
Omfördelning	Ytlig omlokalisering av befintliga resurser till existerande grupper; Understöder existerande grupp-differentiering; Kan generera minskat erkännande.	Djupgående omstrukturering av resurser; Rekonstruerar grupp-differentiering; Kan generera ökat erkännande.
Erkännande	Ytliga omlokaliseringar med hänsyn till existerande grupper; Befrämjar existerande grupp-differentiering.	Djupgående omstruktureringar av erkännande; Rekonstruerar grupp-differentiering.

<sup>52</sup> N Fraser, *Justice interruptus*, London 1997.



I förhållande till relationen mellan omfördelning, erkännande och utformningen av aktiveringspolitiken, vilket inflytande på de invandrade männen och kvinnornas process mot arbetsmarknaden har den lokala administrationen av politiken? Vilken betydelse har de modeller som används? Och innebär de valda modellerna att en större respekt för och ett erkännande av minoritetsgruppers och enskilda individers behov genereras eller tvärtom.

## Integration och differentiering

Integration är på många sätt ett komplicerat begrepp. Det har använts i många olika meningar och kan beskriva både en strukturell dimension och ett aktörs-perspektiv. Det används också ofta för att beskriva integration i samhället generellt, och då kan man fråga sig: Integration i förhållande till vad?<sup>53</sup> Den utbredda användningen av begreppet gör det svårt att använda det i en exakt mening. Så istället använder jag begreppet ”inklusion”. Inklusion är den ena delen av ett par där ”exklusion” är kontrasten. Inklusion handlar om individers eller grupperns integration i relation till en speciell del av samhället.<sup>54</sup> Exklusion är en utveckling av fattigdomsbegreppet, över relativ fattigdom till social exklusion. Fattigdom betraktas enligt detta begrepp inte enbart som ett tillstånd av ekonomisk brist utan också som en fråga om t ex sociala rättigheter och erkännande.<sup>55</sup> Det binära konceptet är emellertid en aning statiskt och kan därför knappast fånga viktiga empiriska upptäckter. Begreppet ”marginalisering” är bättre ämnat för att analysera processer mellan inklusion och exklusion.

För att kunna förstå inklusion och marginalisering måste man emellertid också diskutera differentiering. Differentiering föregår alltid inklusion, då inklusion inte skulle vara nödvändig utan en föregående differentiering. Differentieringen kan vara strukturell<sup>56</sup>, men är också aktuell på andra nivåer. I denna rapport står den differentiering som äger rum inom de organisationer som administrerar aktiveringspolitiken i fokus.

För att kunna beskriva differentieringen tar jag utgångspunkt i Williams ”nya paradigm” för välfärdsforskning. Forskarna bakom paradigmet har utifrån

---

<sup>53</sup> van Berkel & Hornemann Möller 2002.

<sup>54</sup> N Mortensen, ”Differentiering og integrationer” i *Kontinuitet og forandring*, Frederiksberg 2000.

<sup>55</sup> H Silver ”Social exclusion and social solidarity” i *International labour review* 2000 vol 13.

<sup>56</sup> Mortensen 2000.

en kritik av traditionell välfärdsforskning, som huvudsakligen fokuserar på den strukturella nivån och kvantitativa data, skilt mellan fyra olika nivåer<sup>57</sup>, som jag använder som en basstruktur i analysen av mina data. Den fjärde nivån som forskarna identifierar ”den ekonomiska och sociala förändringens dynamik” har jag ägnat mindre uppmärksamhet då den beskriver en strukturell nivå och ligger bortom syftet med rapporten. De nivåer som beskriver ”den institutionella och diskursiva kontexten”, ”distributionen av resurser, krav och möjligheter” och ”välfärdssubjektet” är däremot centrala i analysen av mina empiriska data.

## Differentiering på olika nivåer

Traditionellt förstås implementering av socialpolitik i ett uppifrån-ner perspektiv utifrån tre nivåer, makronivå, organisations/institutionell nivå och mikronivå. Med ett sådant perspektiv implementeras den form av socialpolitik som skapas på makronivå på ett relativt oproblematiskt sätt via organisations och mikronivå. Jag utgår från att politik inte bara tas emot och implementeras utan också omtolkas och omvandlas inom de arenor där aktiveringspolitiken administreras och har därför istället valt att använda Williams et al:s ”New paradigm” som tolkningsram. Williams et al förhåller sig till vad de benämner som det ”gamla paradigmet” inom välfärdsforskning och arbetar sig via en kritik av detta samt en inkludering av teoretiska ansatser fram till ett ”nytt paradigm”.<sup>58</sup> Boken försöker lyfta fram ett nytt tänkande inom välfärdsforskning.

Det ”gamla paradigmet” inom välfärdsforskning koncentrerades främst på strukturer som bestämde människors behov och problem, exempelvis bostadsförhållande, fattigdom etc, menar författarna. Detta skapar en endimensionell bild av människor och förbiser betydelsen av skillnader mellan olika individers utsatthet, t ex i förhållande till genus och etnicitet, menar författarna. Valet av perspektiv innebär dock inte att det ”gamla paradigmet” överges. Vad författarna försöker göra är istället att inkludera en syn på den enskilde som ett subjekt samtidigt som socialpolitikens diskursiva kontext och strukturella begränsningar och ojämlikheter lyfts fram som betydelsefulla för den enskildes möjligheter. De tar utgångspunkt i den förändrade kontext för välfärdsforskning som etablerats under det senaste decenniet. En välfärdsforskning har växt fram

---

<sup>57</sup> F Williams et al *Welfare research, a critical review*, London 1999.

<sup>58</sup> Det följande avsnittet om ”The New Paradigm” är hämtat ur Williams et al 1999, Part 1, The Context & Part 8, The Future. Alla översättningar från engelska till svenska är mina.

där välfärdsmyndigheternas erfarenheter bildat utgångspunkt och som fokuserar stress, risk, livshändelser, strategier och socialt stöd. Flera betydelsefulla arenor för forskning har lyfts fram. Betydelsen av att studera skillnader betingade av faktorer som genus, etnicitet och klass har betonats. Vikten av att relationen mellan handläggare och användare av välfärd undersöks har understrukits. Slutligen har betydelsen av människors egna erfarenheter och de nya former av strategier som växt fram i förhållande till välfärdsstatens effektivitet fokuserats.<sup>59</sup> Men dessa riktningar är inte tillräckliga, menar författarna då de inte också förmår lyfta fram de strukturella och diskursiva begränsningarna. De senaste decenniernas utveckling tvingar oss också att ändra fokus från enbart nationalstatens socialpolitik/struktur till europeiska och globala strukturer. Problemet är, menar författarna, inte bara hur vi ska undersöka subjektivitet, social position och den komplexa sociala differentieringen, utan också finna koncept som kan binda samman dessa frågor med den strukturella kontexten i termer av fattigdom, ojämlikhet, globalisering och den internationella omstruktureringen av välfärd.

### **Koncept för ett nytt paradigm**

Författarna identifierar ett antal koncept som de hänför till fyra analytiska nivåer. Dessa nivåer är: 1. Välfärdssubjektet, 2. Möjligheternas och begränsningarnas sociala topografi, 3. Politikens och implementeringens institutionella och diskursiva kontext, 4. Den sociala och ekonomiska förändringens kontextuella dynamik.

#### *Nivå 1 Välfärdssubjektet*

På denna nivå identifierar författarna fyra koncept: *subjektivitet, identitet, social position och handling*. Skillnaden mellan subjektivitet och identitet kan enklast beskrivas som att den förra hänförs till de unika erfarenheter en individ har medan identitet betraktas som en social konstruktion. Identitet konstrueras i relationen till andra och i förhållande till den omgivande historiska och diskursiva kontexten. Enkelt uttryckt - identitet markerar vem du tror att du är och vart du tror att du tillhör. Social position är ett uttryck för en persons objektiva position i relation till omgivande former av stratifiering och sociala maktrelationer. Det fjärde konceptet behandlar individers förmåga att handla individuellt eller kollektivt och är nära förbundet med de övriga.

---

<sup>59</sup> Williams et al 1999.

## *Nivå 2 Möjligheternas och begränsningarnas sociala topografi*

Ovanstående dimensioner av välfärdssubjektet kan relateras till dimensionerna på den andra nivån. Denna hanterar dels distributionen av risker och välfärdssubjektets upplevelse av och handlande i relation till *risk, möjligheter och resurser*. Konceptet risk utgår från Beck och Giddens, som definierar risk som ett av nyckeldragen i den reflexiva modernitet som kännetecknar nutida samhällen. Williams et al menar att risk- begreppet *kan* tolkas som ett individualistiskt koncept *men* i en kontext som innefattar en föränderlig och ojämlig distribution av risker, tolkas risk som en länk mellan en ojämlig distribution och den mening och de konsekvenser denna får för olika sociala grupper. Med möjligheter avser författarna valmöjligheter, frihet att tydliggöra behov, utöva sina rättigheter och autonomi. Med resurser avses inte enbart ekonomiska sådana utan även personliga resurser som tex. strategier, nätverk, välfärdsförmåner och service.

## *Nivå 3 Politikens och implementeringens institutionella och diskursiva kontext*

På denna nivå står den *diskursiva kontexten* och de *institutionella arrangemang* som påverkar politisk implementering och utfall i fokus. Konceptet diskurs kan förstås både på en lokal, nationell och internationell nivå. Dessa olika nivåer, omfattar också olika institutionella arrangemang för implementering och välfärdsservice, vilka påverkar tillgängliga möjligheter och resurser för olika individer och grupper. Den diskursiva och institutionella kontexten skapas i förhållande till och återskapar existerande sociala maktrelationer.

## *Nivå 4 Den ekonomiska och sociala förändringens dynamik*

Den fjärde nivån uppmärksammar social och ekonomisk förändring i ett vidareperspektiv, och omfattar begreppen *globalisering, demografisk förändring, hushållsformation, nationsstatens gränser och nya välfärdsarrangemang*. Detta inkluderar hur den ökade globaliseringen av kapitalism och teknologi förändrat arbetsliv och den nationella välfärdsstaten. Men också hur demografiska förändringar och förändringar i hushållens komposition tagit form. Dessa frågor är förbundna med frågan om identitet, individualisering och risk, såväl som frågan om hur välfärdssystem kan utveckla en tillräckligt flexibel och mångsidig socialpolitik för att skydda invånare från vissa risker och göra det möjligt för dem att kontrollera andra.

## Differentiering, marginalisering och inklusion på olika nivåer – hur ska "The new paradigm" användas i avhandlingen?

Eftersom den konkreta medborgarrelationen betraktas som central för de differentieringsprocesser som i sin tur bidrar till marginalisering eller inklusion är fokus i avhandlingen riktat mot det som händer när den enskilde medborgaren möter de organisationer som förmedlar aktiveringspolitiken. Däremot påverkar även förhållanden på den fjärde nivån medborgarrelationen. Därför inleder jag detta avsnitt med att i korthet beskriva olika former av differentiering som kan tänkas föregå dem som tilldrar sig i medborgarrelationen.

### Differentiering på den strukturella nivån

I princip skulle jag här kunna utveckla betydelsen av nationsstaternas förändring, den ökande migrationen och den globala ekonomins betydelse för förändringar i arbetsmarknad och välfärdspolitik. Jag väljer emellertid att inte ge mig in i några djupgående resonemang om dessa förhållanden då de visserligen utgör en bakgrund till men ligger alltför långt ifrån avhandlingens syfte. Däremot är aktiveringspolitiken naturligtvis en viktig form av den typ av nya välfärdsarrangemang som vuxit fram i en global kontext.

En form av strukturell differentiering som också är viktig i förhållande till avhandlingsämnet är den som förekommer på den svenska arbetsmarknaden. Hur ser då den svenska arbetsmarknaden ut? Vilka differentieringsformer kan tänkas ha betydelse? Den svenska arbetsmarknaden karaktäriseras av att vara segregerad, både i förhållande till invandrares och svenskföddas relation till denna och i förhållande till kvinnors och mäns arbetsmarknadsanknytning. Under det sista årtiondet har förhållandena på den svenska arbetsmarknaden förändrats. Under 1990-talet har den öppna arbetslösheten omfattat ungefär en tiondel av arbetskraften medan den dolda arbetslösheten var betydligt större. Sammanlagt 14 % av arbetskraften beräknades stå utanför den reguljära arbetsmarknaden år 1997.<sup>60</sup> Under det tidiga 2000-talet har arbetslösheten sjunkit allt snabbare men är fortfarande omfattande i vissa grupper. Framförallt har sysselsättningsgraden sjunkit för invandrare i alla åldrar. Långtidsarbetslösheten har stigit kraftigt bland andra generationens invandrare och invandrare med svenskt medborgarskap, medan sysselsättningsgraden varit mycket låg bland

---

<sup>60</sup> T Salonen, *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*, Meddelande från Socialhögskolan Lund 1997:8.

de nya invandrarna och flyktingarna.<sup>61</sup> Invandrare har över lag större svårigheter att komma in på den reguljära arbetsmarknaden oavsett utbildningsnivå, de diskrimineras på arbetsmarknaden och har ofta arbeten som de är överkvalificerade för.<sup>62</sup>

Den svenska arbetsmarknaden är också könssegregerad. Arbetsmarknaden kännetecknas både av en horisontell och en vertikal segregering. Den horisontella segregeringen tar sig främst uttryck i delningen mellan privat och offentlig sektor, samt en stringent yrkesuppdelning. Mer än hälften av alla kvinnor arbetar i offentlig sektor medan endast en femtedel av männen återfinns där. Det finns också skillnader i arbetstid. Drygt två tredjedelar av männen har en anställning omfattande 40 timmar i veckan eller mer, medan endast en tredjedel av kvinnorna arbetar heltid.<sup>63</sup> Den vertikala segregeringen tar sig uttryck i det så kallade glasfacket, det finns ett osynligt tak för vilka befattningsnivåer kvinnor kan nå. Kvinnor återfinns systematiskt på lägre befattningsnivåer inom alla sektorer och har generellt lägre inkomster. Då skillnaden i löneinkomst mellan könen har minskat under de senare decennierna, utgör en kvinnolön idag två/tredjedelar av en manslön. Majoriteten av arbetskraften inom låginkomstyrken utgörs av kvinnor.<sup>64</sup> Många av dem är invandrade. Oavsett utbildning befinner sig invandrade kvinnor ofta i den arbetsmarknad som kan benämnas den grå arbetsmarknaden<sup>65</sup>, dit de atypiska jobben inom låglönesektor, privata eller offentliga, med osäkra villkor och låga inkomster kan räknas.<sup>66</sup>

## Differentiering på den institutionella och diskursiva kontextens nivå

Avhandlingen kretsar som jag tidigare nämnt runt det som händer i organisationerna och i kontakten mellan handläggarna och de invandrade männen och kvinnorna. Det som händer i organisationerna är emellertid påverkat av den institutionella och diskursiva kontexten, som i korthet kan beskrivas som de politiska incitamenten, lagen, organisationsstrukturen och de diskurser som präglar verksamheterna.

---

<sup>61</sup> Åberg och Nordenmark 2000.

<sup>62</sup> Bevelander et al 1997.

<sup>63</sup> SOU 1998:6.

<sup>64</sup> SOU 1998:6.

<sup>65</sup> K Davies & J Esseveld *Att hoppa hage i den svenska arbetsmarknaden*, Stockholm 1988.

<sup>66</sup> W Knocke *Invandrade kvinnor i lönearbete och fack*, Stockholm 1986.

## Politiken

I Sverige har en aktiveringspolitik framförallt etablerats i storstäderna. En av anledningarna till detta är den s k ”Storstadssatsningen”. ”Storstadssatsningen” har sin grund i storstädernas höga arbetslöshetstal och integrationsproblematik och har därför etablerats för att få bukt med den ökade segregationen i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.<sup>67</sup> Ett övergripande mål för storstadspolitiken är att bryta den sociala, ekonomiska och etniska segregationen i regionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för både män och kvinnor i storstäderna.<sup>68</sup>

”Storstadssatsningen” ska i enlighet med riksdagens Proposition 1997/98 kännetecknas av samordnade insatser, en helhetssyn på individen och långsiktighet i problemlösningarna, liksom medborgarnas delaktighet och ett underifrånperspektiv. Insatserna i de sju storstads- kommunerna ska samordnas genom *lokala utvecklingsavtal*. I avtalen finns lokalt framtagna mål, åtgärdsplaner och en plan för uppföljning och utvärdering som utgår från de i riksdagen fastställda målen för storstadspolitiken. I första hand fastställs det att sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet bör förbättras och socialbidragsberoendet minska.<sup>69</sup> Lokalt har verksamheter som arbetar med sysselsättning och integration etablerats. De omfattas alla av Socialtjänstlagen.

## Lagen

Socialtjänstlagen har under senare år genomgått en förändring i förhållande till synen på den enskildes rättigheter och skyldigheter. Med 1998 års socialtjänstlag förstärktes det s k aktivitetskravet för socialbidragstagare. Den enskildes skyldigheter att bidra till sin självförsörjning genom att aktivt stå till arbetsmarknadens förfogande accentuerades medan kommunens yttersta ansvar för de sökande hamnade i bakgrunden.<sup>70</sup> Detta innebar att de erbjudande om åtgärder och utbildningar som socialbidragstagare fick i praktiken kan karaktäriseras som “an offer they can’t refuse”.<sup>71</sup> Med 2001 års socialtjänstlag förstärktes aktivitetskravet ytterligare genom att få en bestämd form och formulering i lagens fjärde och femte paragrafer om rätten till bistånd. Således kan

---

<sup>67</sup> Prop.1997/98:165.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> ibid.

<sup>70</sup> se bl a Johansson 2001.

<sup>71</sup> Se Lödemel 1997.

Socialnämnden vägra att utbetala försörjningsstöd om den enskilde inte deltar i anvisade åtgärder.<sup>72</sup> Trots denna tydliga formulering medger ramlagen ett tolkningsutrymme. Det är ytterst i mötet mellan de enskilda medborgarna och handläggarna, i de organisationer som förmedlar aktiveringspolitiken, som det avgörs vilka kriterier som används.

## Organisationen

Organisationsstrukturen har en central roll i förhållande till de beslut som handläggarna tar. Den avgör vilken handlingsfrihet de enskilda tjänstemännen har. Den typ av organisation som handlägger aktiveringspolitiken kan sägas vara en form av byråkrati. Enligt Mintzberg har det utvecklats två sorters byråkratier. Han kallar dessa ”maskinbyråkratier” och ”professionella byråkratier”. Maskinbyråkratier utmärks av att vara centraliserade och hierarkiskt uppbyggda med en formalisering av de anställdas beteende och standardiserade arbetsprocesser. Medan den professionella byråkratin kännetecknas av decentralisering, en ”platt” organisationsstruktur och en standardisering av fackkunskaper snarare än arbetsprocesser. Man förlitar sig mer på de anställdas kompetens än i de byråkratiska organisationerna, där tonvikten ligger på regler och rutiner för arbetsprocessen. De beskrivna organisationsformerna är idealtyper eller modeller. I verkligheten kännetecknas de flesta verksamheter av en blandning av de båda organisationsformerna.<sup>73</sup> Den centrala punkten som vi bör fästa uppmärksamhet vid är vilken effekt dessa organisationsstrukturer kan tänkas ha på den enskilde tjänstemannens handlingsfrihet. Det som står i blickpunkten är i vilken grad dessa typer av organisationer förmår påverka tjänstemännens bedömningar och beslut och på vilket sätt. Johansson menar att de s k ”gräsrotsbyråkraterna”, vilket är ett samlingsnamn för de byråkrater som möter klienterna<sup>74</sup>, har en nyckelposition i organisationen. De är de enda som träffar klienten och blir därigenom bärande för de andra enheterna inom organisationen.<sup>75</sup>

Organisationer kan ses som en arena för förhandlingar, kamp och dispyter, där kontrollen över de anställda har en central funktion, menar Johansson. Två olika slag av inomorganisatorisk kontroll kan särskiljas, dels den disciplinära som bygger på mikromakt och normaliseringstekniker, dels den diskursiva som baseras på meningsskapande och regler för medlemskap. Den disciplinära

---

<sup>72</sup> SOL 4 kap 5 §.<sup>73</sup> H Mintzberg *The structure of organisations*, Engelwood Cliffs 1979.

<sup>73</sup> H Mintzberg *The structure of organisations*, Engelwood Cliffs 1979.

<sup>74</sup> Uttrycket etablerades av Lipsky 1980.

<sup>75</sup> Johansson 1992.



formen är inbyggd i organisationens hierarkiska ordning, i dess specialisering av funktioner och standardisering av arbetsprocesser. Tjänstemannens och enhetens position i organisationen har betydelse i det sammanhanget.<sup>76</sup>

Den diskursiva kontrollen i organisationerna är svårare att fånga både med ord och som ett tänkt analysinstrument. Diskurs definieras av Foucault på följande sätt: "En diskursiv formation blir synlig när man kan beskriva en regelbundenhet mellan uttalanden, objekt eller positioner. Denna skapas i ett fält av maktrelationer".<sup>77</sup> Man kanske kan uttrycka det så att organisationen utgör spelfältet för maktrelationer att skapas och reproduceras i de förhandlingar och konflikter som tar plats där. Det medel som står till buds i förhandlingar och konflikter baseras i detta fall på en diskret eller indirekt kontroll, där kognitiva och meningsskapande processer står i centrum. Johansson menar att om arbetsuppgifterna är snävt definierade och standardiserade är det tal om en passiv och byråkratisk kontrollform, medan en passiv och diskret kontroll används om arbetsuppgifterna är mindre avgränsade och standardiserade.<sup>78</sup> Om vi följer Johanssons resonemang kan vi anta att den förra formen har större betydelse i maskinbyråkratier medan den senare i högre grad kan återfinnas inom de professionella byråkratierna.

Johansson urskiljer egentligen enbart en form av indirekt kontroll, den passiva och diskreta. Analytiskt kan man enligt min mening försöka särskilja tre former av diskurser som har betydelse för den indirekta kontrollen. Den första baseras på stereotypa föreställningar om den Andre, den andra diskursen kan betraktas som "professionell" och slutligen den form av "byråkratisk" diskurs som Johansson beskriver. Den "professionella" diskursen omfattar de professionellas kunskap som ger dem en viss makt i förhållande till organisationen. Den "stereotypa" diskursen har ingen koppling till den professionella kunskapen eller organisationens struktur, utan kan kopplas till de föreställningar som florerar i majoritetssamhället och ofta baseras på föreställningar om den Andre.

Processer för att definiera den Andre vilket innefattar t ex värdiga eller ovärdiga klienter, att avgränsa skillnader mellan könen, eller majoritetsgruppens definition av minoritetsgrupper, utgör enligt Dominelli en väsentlig dimension i att sätta parametrarna för socialpolitik och socialt arbete.<sup>79</sup> Hon menar att definitionen av den Andre är en process där ett sökande efter skillnader som refererar till en dikotomi i "dem" och "oss" tar plats. Maktrelationen är

---

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> M Foucault *Diskursens ordning*, Stockholm 1993.

<sup>78</sup> Johansson 1992.

<sup>79</sup> L Dominelli "Multiculturalism", i *Social work and ethnic minorities*, London 1998.

central i denna process, den sociala kraft och de resurser som den dominerande gruppen har tillgång till ger dem kraft att tvinga sin definition av verkligheten på andra. Dessa maktrelationer är inbäddade i och reproduceras i det sociala välfärdssystemet. Lewis, som framförallt förhåller sig till majoritetsgruppens definition av minoritetsgrupper, menar att det försiggår en diskursiv produktion av "rasialiserad" kunskap som placerar in människor i tillhörighets-kategorier inom de organisationer som arbetar med socialt arbete. Konstruktionen av skillnader är både materiell och diskursiv och central för kategorisering och berättigande till t ex socialbidrag. Diskursen bestämmer vilka definitioner som ska gälla i praktiken.<sup>80</sup> Flera svenska studier har också visat att "rasifierade" diskurser bidrar till en differentiering av klienter och brukare av välfärd som missgynnar invandrare<sup>81</sup> och framförallt invandrare från utomeuropeiska länder.<sup>82</sup>

Hur diskursen kring etniska minoriteter konstrueras i den praktiska handläggningen är av intresse, givet att avhandlingen fokuserar på organisationernas möten med invandrare. Lewis etablerar ett begrepp kallat "etnisk absolutism", vilket innebär att etnicitet ses som stabila och fixerade kategorier snarare än föränderliga positioner etablerade i relationer. Hon menar att detta sätt att definiera etniska minoritetsgrupper är vanligt både inom socialt arbete, i socialpolitik och forskning inom området. Istället föreslår hon att sociala skillnader ses som föränderliga och inte essentiella då de etableras i maktprocesser inom sociala relationer.<sup>83</sup>

Hur etnicitet tolkas och definieras av de enskilda tjänstemännen har stor betydelse för de klienter som tar del av aktiveringspolitiken. Socialarbetare kan mer eller mindre medvetet bli involverade i projektet med att normalisera och moraliskt integrera etniska minoriteter, menar Lewis.<sup>84</sup> Socialarbetare kan på ett liknande sätt bidra till en differentiering utifrån stereotypa föreställningar om skillnader mellan män och kvinnor, vilket flera studier visat.<sup>85</sup>

Den "professionella" diskursen baseras på de professionellas kunskap och utbildning. Professioner kännetecknas av att de bygger på en utbildning, vilken följs av någon form av legitimering. Arbetet är relativt självständigt, de

---

<sup>80</sup> Lewis 2000.

<sup>81</sup> Hertzberg 2003, Franzén 1997.

<sup>82</sup> I Molina & P de los Reyes "Kalla mörkret natt!", i *Maktens (o)lika förklädnader*, Stockholm 2002.

<sup>83</sup> Lewis 2000.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Kähl 1995; Hilde 2001.

professionella har egna sammanslutningar och utövar kollegial kontroll över varandra.<sup>86</sup> Utbildningen och de akademiska examina som tagits har ett symbolvärde i sig och ger en viss ”professionell makt”<sup>87</sup>. Den viktigaste egenskapen för de professionella är att förvalta den kunskap som erhållits men också att producera ny kunskap. Den professionella diskursen är ett av de medel som professionella har tillgång till i de förhandlingar och konflikter som äger rum inom organisationer, både i förhållande till klienterna och de inomorganisatoriska strukturerna.

Gemensamt för samtliga diskurser är att de bidrar till att skapa kategorier att sortera klienterna i, dvs de bidrar till att skapa ett sätt att hantera klienterna på. Den ”byråkratiska” diskursen bidrar till att skapa administrativa kategorier för klienterna, målet är att effektivisera arbetet. Den professionella diskursen används för att placera in klienter i kategorier som är relevanta i förhållande till den kunskap de professionella bär med sig, och blir därmed hanterbara. Slutligen används den ”stereotypa” diskursen mer eller mindre omedvetet och påverkar kategoriseringen av klienter. Dessa kategoriseringar av klienter eller klienttyper kan ses som olika former av differentiering. På denna nivå, inom ramen för den institutionella och diskursiva kontexten kan alltså två former av differentiering tänkas äga rum, dels i den byråkratiska standardiseringen, dels i de diskursiva former som jag har beskrivit.

## Differentiering i distributionen av resurser, krav och möjligheter

Hittills har jag tagit upp begrepp som beskriver det som omger och påverkar det som sker i den konkreta klientrelationen. Vad är det då som händer i kontakten mellan de enskilda som är föremål för aktiveringspolitiken och de tjänstemän som administrerar den.<sup>88</sup> Som jag tidigare nämnt har tjänstemän inom den offentliga sektorn en hög grad av ”diskretion”, dvs en stor handlingsfrihet inom ramen för sin roll som utövande tjänstemän. Även om denna diskretion begränsas av den omgivande kontexten, dvs lagen, politiken, organisationen och diskursen blir tjänstemännens beslut, rutiner och taktiker för att hantera

---

<sup>86</sup> M Sarfatti Larson *The rise of professionalism*, London 1977.

<sup>87</sup> A Abbott, *The systems of profession*, Chicago 1988.

<sup>88</sup> Ett flertal studier av mötet mellan klient och handläggare inom socialtjänsten har gjorts. Då de framför allt är s k kommunikationsstudier har de inte relevans i förhållande till avhandlingen. Se t ex Billqvist 1999; Hydén 1997

oklarheter och arbetspress i praktiken den offentliga politiken.<sup>89</sup> Tjänstemän etablerar rutiner och koncept för att hantera gapet mellan personliga och arbetsmässiga begränsningar och den servicenivå som de förväntas upprätthålla, menar Lipsky.<sup>90</sup>

### Kategoriseringen

I administrationen av aktiveringspolitiken är fördelningen av resurser och möjligheter central. Tjänstemännen fördelar resurser i form av ekonomiskt bistånd eller åtgärder och sysselsättning. De förmedlar också i högre eller lägre grad möjligheter i meningen frihet att tydliggöra behov och att utöva rättigheter. Samt krav som är förknippade med skyldigheter. Kategoriseringen av klienter är viktig för denna fördelning. Enligt Lipsky har tjänstemän en hög grad av diskretion i att bestämma bidragets eller förmånens sort, mängd och kvalitet. Eftersom de har krav på sig att arbeta effektivt utvecklar de konceptuella mekanismer för att dela upp klienterna i kategorier, t ex "triage" och "creaming". Det förstnämnda innebär ungefär att tjänstemannen skapar en kategori där "akuta fall" prioriteras, medan den sistnämnda innebär att tjänstemannen väljer att främst arbeta med den kategori klienter som kan tänkas ha störst möjlighet att lyckas i någon mening.<sup>91</sup>

En annan tänkbar form av differentiering kan betraktas som "stereotyp". I denna delas klienter in i kategorier baserade på en moralisk eller normativ värdegrund. Kullberg har funnit att beslut om socialbidrag ibland grundar sig på moraliska värderingar<sup>92</sup> och Terum går ett steg längre i det att han menar att socialarbetares beslut ofta grundas på normativa värderingar.<sup>93</sup> Lipsky menar att också etniska och rasistiska bias kan påverka bedömningen. Likaså föreställningen om vilka klienter som är värdiga och vilka som är ovärdiga. Flera andra studier har som tidigare nämnts också visat att en differentiering baserad på föreställningar om skillnader mellan minoritetsgrupper och mellan män och kvinnor förekommer. Stereotypa föreställningar som de enskilda tjänstemännen bär på kan därmed institutionaliseras i sorteringsprocessen.<sup>94</sup> Den

---

<sup>89</sup> Se Lipsky 1980.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> C Kullberg *Socialt arbete som kommunikativ praktik*, Linköping 1994.

<sup>93</sup> L Terum *Grenser for socialpolitisk modernisering*, Oslo 1996.

<sup>94</sup> Lipsky 1980.

tredje differentieringen som kan vara möjlig på denna nivå grundar sig på den professionella kunskapen och idealen. I de organisationer som administrerar aktiveringspolitiken arbetar både professionellt utbildade socialarbetare, arbetsförmedlare och annan administrativ personal. Vilken betydelse har då den professionella bakgrunden för den praktiska handläggningen. Kan ideal om socialarbetarens stödjande och hjälpande funktion i förhållande till klienterna bilda resonansbotten för tankar om behandling, hjälp till självhjälp, en helhetssyn på klienterna etc. Andra studier talar för att behandlingstanken varit aktuell i bedömningen av klienter och vilket bistånd de ska få från Socialtjänstens verksamheter.<sup>95</sup>

Hur kan då kategoriseringen tänkas gå till? I interaktionen med tjänstemännen fostras klienter till att se sig själva som kategorier, menar Lipsky. Klienter ser sina behov som individuella, medan tjänstemän strävar efter att kategorisera och kontrollera dem. Enligt Lipsky finns det flera dimensioner av den kontroll som tjänstemän utövar i förhållande till klienter, dels i distributionen av bidrag och sanktioner, dels genom att strukturera kontexten för interaktionen. Dessa kontrolldimensioner är centrala för omvandlingen av individerna till ärenden att placera in i de etablerade kategorierna.

Individens förvandling till ärende innebär en förenkling av individen där handläggaren endast fäster avseende vid en del av dennes egenskaper.<sup>96</sup> Johansson menar att konstruktionen av ett ärende består av två huvudmoment, först en standardisering av klienten/ärendet till de huvudvariabler som faller inom organisationens område, och därefter matchas ärendet mot organisationens befintliga kategorier.<sup>97</sup>

Sammanfattningsvis kan man alltså anta att fem olika differentieringsprocesser kan ha betydelse i implementeringen av aktiveringspolitiken. Den byråkratiska standardisering och de diskurser som har en koppling till organisationens kategorisering. Den ”pragmatiska” som utgör tjänstemannens strategi för att hantera sitt arbete, den ”stereotypa” som har sin grund i ”bias” och stereotypa föreställningar, och den professionellt baserade differentiering som samtliga tar plats i mötet mellan handläggaren och den enskilde medborgaren.

---

<sup>95</sup> Se t ex Hilde 2001.

<sup>96</sup> Johansson 1992.

<sup>97</sup> ibid.

## Välfärdssubjektet

I detta avsnitt förflyttas strålkastarljuset till välfärdssubjektet. Jag kommer att utveckla hur begreppen identitet och position används för att förstå de invandrade männens och kvinnornas process mot arbetsmarknaden.<sup>98</sup> Som jag tidigare nämnt är just distributionen av resurser, i termer av både försörjningsstöd och åtgärder, krav och möjligheter (dvs vilka möjligheter immigrantfamiljerna har till autonomi och att hävda sina rättigheter i kontakten med handläggarna) central. Jag har tidigare visat hur handläggare av olika skäl kan tänkas differentiera mellan klienterna i distributionen av resurser och möjligheter.

Den differentiering som äger rum i handläggningen innebär att klienten positioneras, dvs placeras av handläggarna i en viss position. Position förstås här som en tillfällig placering i ett socialt sammanhang. Individer kan både själva söka sig till vissa positioner och bli positionerade av andra.<sup>99</sup> Positioneringen förstås som en process, ett kontinuum, där individerna gradvis inkluderas eller marginaliseras i förhållande till arbetsmarknaden. Denna interagerar med en process där den enskilde söker sig till vissa positioner. Sammanhanget kan ses som två parallella processer, där å ena sidan den enskilde medborgaren söker sig till vissa positioner, medan tjänstemannen försöker positionera den samme utifrån handläggningens och organisationens villkor.

Begreppet identitet är ett väsentligt bidrag i tänkandet kring positioner och positionering, då det är väsentligt hur den enskilde uppfattar sig själv. Detta har relevans både för vilka positioner han eller hon söker sig till, och för hur samstämmig deras identitetsuppfattning är i förhållande till hur de positioneras av andra. Identitet konstrueras i relation till andra och kan inte enkelt uppfattas som något man innehar eller som för alltid är givet. Williams hävdar att identitet har två meningar, i en mening har identiteten sitt ursprung i en social kategori och i en annan i de försök som individen gör att försöka bringa mening i förhållande till kategoriseringen. Identitet handlar alltså både om hur man uppfattas och kategoriseras av andra och hur man uppfattar sig själv.

Sammanfattningsvis skulle det analytiska förhållandet mellan de olika nivåer jag beskrivit kort och gott kunna beskrivas så här: Differentieringen i handläggningen av aktiveringspolitiken tänks leda till en positionering av den enskilde i förhållande till arbetsmarknaden som kan bidra till antingen inklusion eller marginalisering. Men för att återigen koppla ihop de begrepp som föreslås

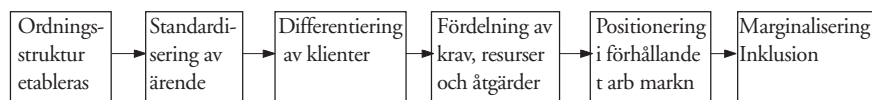
---

<sup>98</sup> Williams et al 1999.

<sup>99</sup> B Skeggs *Formations of class and gender*, London 1998.

i detta kapitel för att användas som analysredskap, dvs för att i allt väsentligt vara behjälplig i att strukturera föreliggande rapport, ska jag i en modell kort rekapitulera det tänkta sambandet mellan de olika nivåerna.

**Fig 2 Det analytiska förhållandet mellan olika nivåer**



Under påverkan av den institutionella kontexten etableras en struktur för differentieringen av ärenden. Nästa steg i processen är att göra om individerna till ärenden, den så kallade "standardiseringen" av klienterna. Därefter vidtar en differentiering av klienterna i olika kategorier. De två sistnämnda fenomenen tar plats på distributionsnivån men påverkas av olika faktorer, bl a den diskursiva kontexten. Differentieringen tar sig karaktären av olika mönster, som påverkar fördelningen av krav, resurser och åtgärder, och tänks i sin tur leda till en positionering av männen och kvinnorna, vilken äger rum i relationen mellan distributionsnivån och välfärdssubjektet. Denna kan bidra till att de antingen inkluderas eller marginaliseras i förhållande till arbetsmarknaden.

# Kapitel 3

## Den empiriska undersökningen

Den empiriska undersökningen baseras huvudsakligen på fyra fallstudier som omfattar en intervjustudie där såväl de invandrade männen och kvinnorna som personal inom de olika verksamheterna intervjuats, samt en dokumentstudie, då ett flertal dokument har producerats av verksamheterna och Malmö stad, men också av externa utvärderare. Kapitlet innehåller också en beskrivning av de metoder som använts i undersökningen, och hur analysen av det empiriska materialet gått till. Men först beskrivs de metodologiska överväganden som gjorts.

### Metodologiska överväganden

Redan på ett tidigt stadium föll valet på att göra flera fallstudier med intervjuer som huvudsakligt empiriskt material för att belysa hur aktiveringspolitiken handlades och påverkade de invandrade männen och kvinnorna lokalt. Valet av någon form av kvalitativ undersökning kan tyckas självklar när kontakten mellan individ och handläggare står i fokus. Emellertid handlar metodologiska överväganden om betydligt mer än vilken metod som ska väljas. Kvalitativ forskning rymmer numera ett antal olika paradigmer som snarast utgör ett fält av olika forskningstraditioner, där vissa har mer och vissa mindre gemensamt med de klassiska positivistiska forskningsmetoder som kvantitativa undersökningar utgör. Denzin och Lincoln urskiljer fyra paradigmer, det positivistiska, det postpositivistiska, det kritiska och det konstruktivistiska. Skillnaderna mellan de olika paradigmen kan grovt koncentreras till tre frågor, frågan om verkligheten, frågan om validitet och frågan om forskaren och forskningsobjektet.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> N Denzin & Y Lincoln "Introduction" i *The landscape of qualitative research* red N Denzin & Y Lincoln, California 1998.



Den första frågan, den ontologiska, handlar om vad som kan utforskas, och om det finns någon verklighet att gå ut i och utforska. Positivisterna och postpositivisterna anser att det finns en verklighet att träda ut i och utforska, medan konstruktivisterna håller verkligheten för relativ, och som namnet antyder konstruerad, både lokalt och specifikt. Det kritiska perspektivet håller för troligt att det finns en materiell verklighet att undersöka, strukturellt etablerad utifrån sociala, politiska, ekonomiska, etniska och könsbaserade värden.<sup>101</sup> Min avhandling kan placeras inom ramen för det kritiska och konstruktivistiska paradigmet i detta avseende.

I den andra frågan, om forskningens validitet, går en skiljelinje mellan de positivistiska paradigmen och de övriga. Medan de förra anser att validiteten ligger i forskarens neutralitet och rigorösa metoder och procedurer för att visa den sanna verkligheten sådan den är, anser de senare att dessa kriterier är irrelevanta.<sup>102</sup> Restivo menar bl a att konceptet validitet måste ifrågasättas. Om frågan om validitet begränsas till en fråga om mätbarhet löper konceptet risk att bli ett inskränkt byråkratiskt mål som i sin förlängning kan äventyra möjligheten för god forskning. Även vissa feministiska forskare har varit kritiska till begreppet objektivitet och visat problematiken med en förgivet tagen objektivitet. Acker et al anger tre kriterier för validitet som hänger ihop med kritisk forskning, att forskningsresultatet är frigörande, att undersökningens konstruktion ska redogöra såväl för undersökarens som de undersökta perspektiv, och att rekonstruktionen ska avtäcka underliggande sociala relationer som utfaller i det levda livet.<sup>103</sup> Även konstruktivisterna lägger tonvikten vid rekonstruktion.<sup>104</sup>

Eichler har emellertid funnit något slags gyllene medelväg ur dilemmat med objektivitetens problematik och menar att man inte ska "kasta ut barnet med badvattnet", med andra ord anser hon att man kan vara kritisk till konceptet objektivitet utan att överge det. Som användbart betraktar Eichler det faktum att all forskning kan utsättas för kritisk granskning, medan hon förkastar tron på att enbart forskaren besitter kunskap och avvisar tanken på en forskning som står fri från sitt sociopolitiska sammanhang.<sup>105</sup> Hon anser att konceptet ska användas

---

<sup>101</sup> Guba & Y Lincoln "Competing paradigms in qualitative research" i *The landscape of qualitative research* red N Denzin & Y Lincoln, California 1998.

<sup>102</sup> Denzin & Lincoln 1998.

<sup>103</sup> J Acker et al *Objectivity and truth*, 1988.

<sup>104</sup> Guba & Lincoln 1998.

<sup>105</sup> M Eichler *Non-sexist research methods: A practical guide*, 1991.

på följande sätt: "A commitment to look at contrary evidence, a commitment to truth-finding and a clarification of values underlying the research".<sup>106</sup>

Eichlers användning av begreppet har varit ett av de rättesnören jag använt i genomförandet av fallstudierna. Och i tolkningen av det empiriska materialet. Jag har genomgående använt en både och taktik i de empiriska kapitlen och försökt att belysa motsatta bevis eller tendenser, när sådana funnits. Jag har också försökt hålla mig nära det empiriska materialet och återge det så "sant" som möjligt. Sanningen är emellertid ett relativt fenomen så till vida att de berättelser jag återger i viss mening är konstruerade. Jag återvänder till detta i avsnittet som handlar om intervjuer. Verkligheten som de beforskade lever i är visserligen materiell men också strukturellt tillskapad, vilket påverkar berättelserna i samma mån som de egna konstruktionerna.

Det är också väsentligt att förhålla sig till den tredje frågan om vilka olika roller forskaren och den beforskade har. Den positivistiska skolan antar att det undersökta objektet och forskaren är helt skilda enheter, och att den förra är neutral och har möjlighet att studera objektet utan att influera eller influeras av det. Värden och bias påverkar inte resultatet så länge som forskaren följer de rigorösa procedurer som föreskrivs. Inom både det kritiska och det konstruktivistiska paradigmet ser man forskningsprocessen som en dialog mellan forskaren och den beforskade.<sup>107</sup> Jag anser det ofrånkomligt att forskaren både påverkas av och påverkar de personer som är involverade i undersökningar. Men det är väsentligt att notera att de har olika positioner, då forskarens uppgift inte enbart är att återge utan också tolka intervjupersonernas berättelser, observationer etc.<sup>108</sup> Situationen rymmer alltså en maktrelation som lämnar stort utrymme åt forskaren att bestämma utformningen och tolkningen av det empiriska materialet. Det är av vikt både att förstå forskarens och den intervjuades olika positioner och att vara vaksam på att inte styra undersökningen, t ex intervjusituationen, alltför mycket, samtidigt som en viss distans är nödvändig för att det överhuvudtaget ska vara möjligt för forskaren att kunna reflektera över och tolka det sagda.

---

<sup>106</sup> Eichler 1991, s 13-14.

<sup>107</sup> Guba & Lincoln 1998.

<sup>108</sup> Acker et al 1988.

## Fallstudier

Undersökningen har lagts upp som fyra fallstudier av de verksamheter som administrerar aktiveringspolitiken, eftersom syftet var att belysa de invandrade männens och kvinnornas kontakter härmed och hur det påverkade dem. Fördelen med denna uppläggning är att verksamheterna och deras kontakt med individerna kan belysas och analyseras på ett mångfacetterat sätt. Yin menar att genom en begränsning av undersökningen till ett eller flera ”fall” kan problematiken studeras ur en rad olika synvinklar. Studien ger möjlighet att svara på frågor om händelser i nutiden. Även om fallstudier inte kan ge generaliserbara svar i meningen statistiskt säkerställda, är det möjligt att genomföra en analytisk generalisering, på så sätt att resultaten från fallstudien kan provas mot olika teorier.<sup>109</sup>

De lokala fallstudierna är förlagda till de fyra av Malmös stadsdelar som samtliga i större eller mindre omfattning kännetecknas av en högre arbetslöshet, fler socialbidragstagare och en större andel invandrad befolkning än Malmös övriga sex stadsdelar. Dessa är också föremål för ”Storstadssatsningen”. I undersökningen står relationen mellan de två typer av enheter som administrerar socialbidrag eller åtgärder/ utbildning/ arbete och de enskilda mottagarna av socialbidrag, dvs de invandrade männen och kvinnorna, i respektive stadsdel i fokus. Fallstudien kartlägger handläggningen av aktiveringspolitiken på stadsdelarnas AUC (Arbets- och utvecklingscenter) och Söka Jobbkontor, och på de enheter för ekonomiskt bistånd som de samarbetar med. Genom att dels studera den institutionella och diskursiva kontext som utvecklas på verksamheterna i respektive stadsdel och dels identifiera skillnader i handläggarnas bedömning av de enskilda ärendena samt grunderna för denna bedömning. I fallstudien undersöks också hur de aktiverade männen och kvinnor positioneras i förhållande till arbetsmarknaden. Individuella variationer i handläggningen undersöks inte explicit, då lokala variationer står i fokus för avhandlingen. Stadsdelsnivån har valts då denna möjliggör ett studium av lokala variationer av kommunala politiska incitament och den övergripande ramlagen – bl a de som etablerats i ”storstadssatsningen”, och i den kommunala uttolkningen av lagtexter.

---

<sup>109</sup> R K Yin *Case study research*, London 1994.

## Urval

Det huvudsakliga empiriska materialet baseras på en intervjustudie med män och kvinnor i immigrantfamiljer från de fyra stadsdelarna samt de tjänstemän de haft kontakt med inom socialtjänst och arbetsmarknadsenheter som omfattar åttiosju intervjuer,<sup>110</sup> varav femtiofem med invandrade kvinnor och män, tolv med socialsekreterare och sju med ekonomihandläggare på de fyra socialbyråerna, samt tjugoåtta handläggare på de olika stadsdelarnas fyra AUC. Intervjuerna är relativt jämnt fördelade på stadsdelarna. Mellan tolv och sexton män och kvinnor har intervjuats i varje stadsdel. I varje stadsdel har också tre till fyra socialsekreterare intervjuats, och tre till sex ekonomihandläggare, samt sex till åtta handläggare på AUC eller Söka Jobbkontoret. Nedan följer en kort beskrivning av de invandrade kvinnorna och männen avseende ålder, antal barn etc. En grundligare beskrivning, framförallt av deras arbetsmarknadsposition ges i kapitel fyra.

De intervjuade männen och kvinnorna i S Innerstaden har mellan ett och sju barn. I fem av familjerna är föräldrarna gifta och två är ensamstående mödrar. De kommer från Somalia, Kosovo, Irak och Libanon och har bott i Sverige mellan sex och sju år. Tio har svenskt medborgarskap. Kvinnorna som är 20 till 30 år är genomgående yngre än männen och de ensamstående mödrarna är något yngre än de samboende. Männen och kvinnorna på Rosengård är alla gifta, och har två till sju barn. Kvinnorna är i 30-årsåldern, medan männen genomgående är något äldre (35-40 år). Samtliga utom en har invandrat till Sverige under 1990-talet. De har bott i Sverige mellan tre och fjorton år. Ursprungsländerna är Somalia, Turkiet, Irak, Palestina och Kosovo.

I Hyllie har åtta av femton personer svenskt medborgarskap. De flesta anlände till Sverige vid förra decennieskiftet. Inte mindre än nio nationaliteter finns representerade. Ursprungsländerna är Libanon, Afghanistan, Kuwait, Palestina, Kosovo, Irak, Indien, Chile och Bosnien-Hercegovina. Kvinnorna har i hälften av fallen kommit några år senare till Sverige än männen. De är genomgående också något yngre, 23 till 40 år, medan den yngsta mannen är över 30 år, och den äldste närmar sig 50 år. Fem av familjerna har endast ett till två barn, och övriga tre till fem barn. Även de intervjuade från Fosie representerar ett flertal olika nationaliteter. De kommer från Kina, Irak, Kosovoalbanien,

---

<sup>110</sup> M Abrahamsson *Från var sin sida av skrivbordet*, Stockholm 1991 har tidigare utfört en studie där hon intervjuade både socialsekreterare och deras klienter. Poängen med denna typ av studie är att den erfarenhetsbaserade kunskapen relateras till kontakten mellan en specifik socialsekreterare och klient.

Bosnien, Ungern, Syrien och Jordanien. Tre av de intervjuade är ensamföräldrar. De kom till Sverige i början eller mitten av 1990-talet. De gifta männen kom också till Sverige under dessa år och deras hustrur anlände några år senare, med undantag för i två familjer, där kvinnan i det ena fallet kom till Sverige som tonåring och mannen flyttade hit senare, och i det andra där mannen bott i Sverige i nästan tjugo år, medan hans hustru invandrade för sju år sedan. Sju av de intervjuade har svenskt medborgarskap. Familjerna har ett till fyra barn. Männen och kvinnorna är mellan 20 och 49 år. Flera av de intervjuade i samtliga stadsdelar kommer alltså från utomeuropeiska länder och flera tillhör också folkgrupper eller kommer från länder där den islamska religionen är dominerande.

Jag har kommit i kontakt med de intervjuade med hjälp av Barnavårdscentralerna i S Innerstaden och på Rosengård. I Hyllie och Fosie har Arbets- och utvecklingscenter hjälpt till. Personalen på respektive verksamhet har varit behjälplig med att dela ut en inbjudan till att delta i intervjuundersökningen under år 2000 och 2001. Denna inbjudan<sup>111</sup> har översatts till fem språk, albanska, serbokroatiska, arabiska, persiska och somaliska. Kriteriet för vilka som tillfrågats har varit att familjen har ekonomiskt bistånd och barn i förskole- eller skolåldern. Anledningen till att invandrade män och kvinnor i barnfamiljer har valts ut är att i synnerhet denna grupp utgör en stor andel av dem som erhåller socialbidrag. Utredningen ”välfärd vid vägskalet” visade att denna grupp både tillhör dem som är mest ekonomiskt utsatta och till större del än andra grupper erhåller socialbidrag.<sup>112</sup> Även statistik från Malmö Stads register över socialbidragstagare visar att invandrade barnfamiljer tillhör den största gruppen socialbidragstagare.<sup>113</sup>

Intervjuprocessen har tagit lång tid, ett och ett halvt år, främst beroende på svårigheterna att få tag i personer som vill vara med i undersökningen har varit stora. En delförklaring till detta fenomen är troligen att personalen vid de enheter som varit behjälpliga med att dela ut inbjudningarna varit tvungna att prioritera sitt vanliga arbete och inte haft tid att anstränga sig så mycket för att hitta personer som varit intresserade av att delta. Till att börja med försökte jag att få hjälp med att nå familjer via barnavårdscentralerna i Hyllie och Fosie också. Medan personalen i Fosie ansträngde sig för att få kontakt med intresserade familjer, men inte fick ”napp”, så visade personalen på Hyllie barnavårdscentral

---

<sup>111</sup> Inbjudan finns i två versioner, dessa har utarbetats i samarbete med personalen på de utdelande verksamheterna.

<sup>112</sup> Se SOU 2000:3.

<sup>113</sup> Se kap 5.

föga intresse. Detta ledde till att jag efter samråd med kolleger och handledare bestämde mig för att istället kontakta Arbets- och utvecklingscenter i respektive stadsdel. Både barnvårdscentralerna och Arbets- och utvecklingscentrerna har skickat listor till mig på familjer som givit sitt medgivande till att jag kan ringa upp dem och berätta om undersökningen. Jag har på detta sätt fått ett hundratal namn och telefonnummer. Familjerna har kontaktats i den ordning jag fått in listorna varefter vissa tackat ja till intervju och deltagit i undersökningen, medan andra tackat nej. Urvalet är begränsat i den meningen att endast män och kvinnor i immigrantfamiljer med ekonomiskt bistånd kommit ifråga. Samtidigt är urvalet också mycket varierat, inte bara i förhållande till de variabler som beskrivits ovan utan också i förhållande till tidigare arbetslivserfarenhet, utbildning etc.

Respondenterna i urvalet har gett sin tillåtelse till att jag intervjuar personal vid de verksamheter de haft kontakt med och skrivit under medgivanden om att de personerna får bryta sekretessen vid en intervju med mig. Därefter har jag tagit kontakt med tjänstemännen i respektive verksamheter och vi har bestämt tid för en intervju. Även denna process har varit långdragen, då de flesta haft en belastad arbetssituation, vilket medfört att det varit svårt både att få kontakt med tjänstemännen och att hitta en tid för intervjun. Jag har varit mån om att etablera en kontakt med fältet och att presentera forskningsprojektet för de olika verksamheterna. Bland annat har jag samarbetat med en referensgrupp bestående av sexton representanter för verksamheterna. Förutom givande diskussioner har denna grupp också bistått med såväl kontakter med tjänstemän som att sprida information om projektet, vilket underlättat datainsamlingen.

Intervjuerna med tjänstemän omfattar socialsekreterare och handläggare vid enheterna för ekonomiskt bistånd i respektive stadsdel, handläggare på Söka Jobbkontoret i S Innerstaden och på AUC i Rosengård, Fosie och Hyllie samt enhetschefer för några av verksamheterna. De har varit i olika åldrar och med skiftande arbetserfarenhet. De flesta socialsekreterare har haft socionomutbildning, medan ekonomi- och AUC-handläggarna haft mycket skiftande utbildningsbakgrund.

Urvalsförfarandet har haft den fördelen att jag kommit i kontakt med invandrade kvinnor och män som haft skilda erfarenheter av aktiveringspolitiken, men även medfört att jag kan förhålla mig till de olika erfarenheter och tolkningar av situationen som tjänstemän och invandrade män och kvinnor, som haft kontakt med varandra i samband med handläggningen av politiken har. Den erfarenhetsbaserade kunskapen kan därmed i hög grad relateras till en specifik kontakt mellan handläggare och individ. Nackdelen med urvalsförfarandet

är att det trots den bredd som urvalet har inte är representativt. Å andra sidan är detta inte av allra yttersta vikt då det empiriska materialet behandlas i en kvalitativ fallstudie som inte innebär någon generalisering i statistisk mening.

## Intervjuer

I undersökningen har männen och kvinnorna samt den personal de varit i kontakt med i de undersökta verksamheterna som jag nämnt ovan intervjuats. Vissa handläggare och socialsekreterare har emellertid inte kunnat intervjuas då mannen/kvinnan ej gett sitt medgivande. Detta gäller i två fall där de valde att inte ge skriftliga medgivanden till en intervju med tjänstemän inom verksamheterna då de ansåg att detta skulle kunna bidra till att kontakten med dem försämrades. I tre fall hade personalen precis slutat och kunde därför inte intervjuas. I några fall, tre intervjuer, har tekniska missöden medfört att inspelningen misslyckats. Då anteckningar förts vid varje intervju, finns det dock rikligt material även från dessa intervjuer.

Intervjuerna med de invandrade männen och kvinnorna har bestått av två delar.<sup>114</sup> De har inletts med ett frågeformulär där bakgrundsdata om familjesammansättning, nationalitet och medborgarskap samt språkkunskaper inhämtats, men också arbetshistoria, utbildning och ekonomiska villkor har noterats. Därutöver har relationen till välfärdsverksamheter belysts då de intervjuade dels uppgivit vilken typ av kontakt de haft med verksamheterna, dels betygsatt denna. Den andra delen av intervjun har ägnats åt en samtalsintervju som varit tematiskt delstrukturerad. Denna har fokuserat och fördjupat de frågor som inleddes med frågeformuläret. Männen och kvinnorna har själva fått välja var de önskat bli intervjuade och har med ett undantag valt i hemmet. I förekommande fall har de också fått avgöra om tolk (manlig eller kvinnlig) skulle användas eller ej. Jag har rekommenderat tolk. I tio fall har tolk använts vid intervjuerna. I ett fall har familjens tonårspojke deltagit i intervjun och hjälpt till att översätta enstaka ord. Att använda tolk vid intervjusituationer anses av en del författare som ett ”nödvändigt ont”.<sup>115</sup> Edwards rekommenderar å andra sidan en reflexiv modell i förhållande till tolkintervjuer, då hon menar att dessa har en viktig roll just som nyckel- personer och dessutom är

---

<sup>114</sup> se bilaga 1.

<sup>115</sup> Se R Edwards ”A critical examination of the use of interpreters in the qualitative research process” *Journal of ethnic and migration studies*, 1998 vol 24 no 1.

det en kommunikation mellan tre eller fler personer inblandade.<sup>116</sup> Jag anser att de tolkar som jag har använt har gett mig värdefull hjälp vid intervjuerna. De har fungerat som nyckelpersoner på så sätt att de har satt mig in i betydelsen av vissa uttryck och seder, som klargjort sammanhangen i svaren från intervjupersonerna. Samtidigt har jag som forskare haft ansvaret för och kontrollen över intervjusituationen, vilket bland annat inneburit att jag vid ett fåtal tillfällen avbrutit tolken när jag har förstått att hon eller han varit inne på ett sidospår. Intervjuerna har tagit ungefär två timmar och spelats in på band i samtliga fall utom ett, då familjen inte ville att intervjun skulle spelas in. De har sedan skrivits ut i sin helhet av personer som är vana vid att arbeta med denna typ av material.

Intervjuerna med tjänstemännen har varit delstrukturerade med avgränsade frågeställningar om verksamheten och personalens roll i denna samt kontakten med männen och kvinnorna.<sup>117</sup> De har tagit ungefär en och en halv timme och spelats in på band, samt kompletterats med anteckningar. Intervjuerna har i samtliga fall utförts på arbetsplatsen, i arbetsrum eller samtalsrum och skrivits ut i sin helhet.

Intervjustudien baseras delvis på sök erfarenhetskunskap, vilket innebär att de intervjuade med egna ord får definiera sina problem och erfarenheter.<sup>118</sup> De invandrade kvinnornas och männens relation till socialtjänsten och arbetsmarknadsenheterna beskrivs både med utgångspunkt från deras och personalens erfarenheter av kontakten. Intervjuerna är också retrospektiva i viss mening, eftersom uppgifter om sådant som hänt bakåt i tiden efterfrågas. Man kan säga att de både består av faktarelaterade uppgifter, som till exempel uppgifter om familjernas tidigare arbete och utbildning, eller för tjänstemännens del till exempel uppgifter om hur ärendeuppdelningen går till, vem som har delegation och vem som inte har det. Och av erfarenhetsbaserade uppgifter som åtminstone delvis har sin grund i intervjupersonens upplevelse av dessa erfarenheter. Att beskriva en erfarenhet innebär i vid mening alltid en efterkonstruktion av en upplevd situation. Stanley menar att leva i vardagen inte enbart innebär att befinna sig i en materiell, fysisk verklighet, det innebär också en subjektiv tolkning av denna.<sup>119</sup> I min tolkning av intervjumaterialet ser jag erfarenhetskunskapen just som denna typ av

---

<sup>116</sup> Edwards 1998.

<sup>117</sup> se bilaga 2.

<sup>118</sup> Se till exempel V Olesen ”Feminisms and models of qualitative research” i *Handbook of qualitative research*, ed. N Denzin & Y Lincoln, London 1994; Davies & Esseveld, *Kvalitativ kvinnoforskning*, Lund 1989.

<sup>119</sup> L Stanley *The autobiographical I* 1992.



löpande subjektiv konstruktion, nödvändig för att intervjupersonen ska kunna tolka och berätta om sina vardagliga erfarenheter.

De som deltagit i studien har garanterats full sekretess. Uppgifter som gör det möjligt att identifiera de intervjuade männen och kvinnorna samt personalen har uteslutits eller aidentifierats. Uppgifter om ålder och yrke är inte absolut specifika för att förhindra identifiering. Åldern är ungefärligt angiven och yrkesområden snarare än specifika yrken anges.

## Dokument

Det har producerats många dokument framförallt i de verksamheter som genererats i samband med Storstadsatsningen, men de är lite ojämnt fördelade på stadsdelar och verksamheter. Flest dokument finns från AUC i Hyllie. Från denna verksamhet finns det verksamhetsplaner och program för storstadspropositionen, men också årsberättelser, delrapporter, arbetsplaner, överenskommelser om samverkan, styrdokument och minnesanteckningar. Protokoll från styrgruppsmöten, personalresurser, organisation, åtgärder och handlingsplaner. Vid insamlingen har jag använt dokumenten från Hyllie AUC som ett slags mall, och begärt liknande dokument från de andra verksamheterna. Jag har både själv samlat och bett personalen skicka dokument när jag besökt verksamheterna, men också fått ta del av dokument som en kollega på Sociologiska institutionen i Lund varit vänlig nog att dela med sig av.<sup>120</sup> Därutöver tillkommer dokument som handlar om Storstadsatsningen, och dokument från Stadskontoret avseende denna, men också avseende Individ och Familjeomsorgen (I o F). Här finns t ex ”Lokalt utvecklingsavtal”, ”Riktlinjer till stadsdelarna”, ”Program för uppföljning av arbetsmarknads politiska insatser”, anteckningar från ledningsgruppen, men även handlingar om Gefas (Generalplan för sysselsättning och arbete), ”Plan för individ och familjeomsorgen”, ”Tillämpningsbestämmelser för handläggning av försörjningsstöd”, ”Utredning av schabloniserat försörjningsstöd”, etc. Därutöver finns det också ett antal rapporter som skrivits av de externa utvärderarna vid Sociologiska institutionen i Lund och Imer på Malmö Högskola, vilka jag har haft användning av.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Forskare från Sociologiska institutionen i Lund var liksom forskare vid Socialhögskolan i Lund involverade i utvärderingar av Storstadsatsningen.

<sup>121</sup> Se t ex R Ahlstrand och G Lindberg *Arbets- och utvecklingscenter i Malmö* Utvärderingsrapport i Storstadsatsningen, Lund 2001; R Ahlstrand et al, *Mål och medel i Storstadsarbetet*, Utvärderingsrapport i Storstadsarbetet, Lund 2000; P Bevelander *Halvvägs på väg vart?*, Utvärderingsrapport från Malmö Högskola, Malmö 2001.

Ambitionen med urvalet av dokument har varit att få en så täckande bild som möjligt i samtliga led utav det som skrivits om målsättningen för politiken och utförandet av den. Dokumenten har främst använts till att beskriva de olika verksamheternas struktur, deras mål, målgrupper och medel samt i viss mån resultat. En del av dokumenten har också använts för att beskriva de politiska visionerna bakom Storstadssatsningen och lokala tillämpningsbestämmelser för Socialtjänstlagen.

## Kvalitetsundersökning

I den empiriska undersökningen har också en kvalitetsundersökning av bemötandet på verksamheterna gjorts. Männen och kvinnorna i undersökningen ombads att gradera olika kvalitetsvariabler<sup>122</sup> som handlade om personalens respekt för de sökande personalens kompetens och kommunikationen mellan personalen och de sökande samt om informationen om rättigheter och skyldigheter var tillräcklig vid kontakten med ekonomi- och arbetsmarknadsenheterna.

## Analys

Kvalitativa tolkningar kan betraktas som konstruktioner där analysprocessen kan delas in i tre faser.<sup>123</sup> I analysen produceras först en "fälttext", i detta fall utskrifter av intervjuer och insamlade dokument. Det andra steget är att producera ett "forskningsdokument". I mitt fall var detta steg det mest omfattande. Först läste jag alla intervjuer och dokument en gång, därefter gick jag igenom och gjorde begynnande analyser av en del av materialet i samband med forskningsrapporter och seminarietillfällen.<sup>124</sup> Jag uppmärksammade intressanta skillnader och likheter samt specifika fenomen i materialet. Därefter har jag delvis börjat om från början och delat in materialet i olika teman utifrån de fenomen och mönster jag tyckt mig urskilja i den första genomgången. Med vägledning av de inledande frågeställningarna och det teoretiska ramverket som redogjordes för i kapitel två, har jag sedan återigen försökt identi-

---

<sup>122</sup> Se P Westlund *Socialbidrag med kvalitet: En enkätundersökning i sex kommuner*, Karlshamn 1995, för en beskrivning av kvalitetsvariabler som används i kvalitetssäkring.

<sup>123</sup> Denzin & Lincoln 1998.

<sup>124</sup> Se A Hedblom *Delrapport 1 i projektet "Barnfamiljers försörjningsvillkor"* Lund 2001.

fiera likheter, skillnader etc. I den tredje fasen slutligen omvandlas forskningsdokumentet till ett tolkande dokument. I denna sista fas har jag försökt knyta ihop trådarna och med hjälp av mina teoretiska verktyg göra begripligt vad som framkommit i den bedrivna forskningen. Mitt arbete är inspirerat av teoretiska begrepp, men de har vuxit fram i samband med genomgången av empirin. Förhållandet kan beskrivas som en reflexiv process där jag börjat i det empiriska materialet, reflekterat över det, funderat över teoretiska begrepp, återvänt till materialet, förkastat tidigare begrepp ibland och utvecklat andra vidare eller försökt hitta nya begrepp som kan vara behjälpliga i att förklara det jag sett.

# Kapitel 4

## De invandrade kvinnornas och männens position i förhållande till arbetsmarknaden

Detta kapitel handlar om de invandrade männens och kvinnornas position i förhållande till arbetsmarknaden, tidigare utbildnings- och arbetserfarenhet samt nuvarande sysselsättning beskrivs. Men även andra variabler som ankomsttid till Sverige, kunskaper i svenska, ålder och familjestruktur bildar underlag för avsnittet.

### Ålder och familjestruktur

De vuxnas ålder är naturligtvis av betydelse för deras möjligheter på arbetsmarknaden. Hög ålder kan t ex vara ett hinder för att satsa på långsiktiga utbildningar eller att få tillträde till arbetsmarknaden. Merparten av männen är i åldern 31 till 45 år medan kvinnorna är yngre, mellan 26 och 40 år. Endast fem kvinnor är över 40 år. De flesta av de intervjuade är alltså i s k ”produktiv” ålder.

**Tabell 1 Männens och kvinnornas ålder (antal och procent)**

Kön	20 - 25 år	26 - 30 år	31 - 35 år	36 - 40 år	41 - 45 år	46 - 50 år	Totalt
Män n = 25	1 (4 %)	4 (16 %)	5 (20 %)	5 (20 %)	8 (32 %)	2 (8 %)	25 (100 %)
Kvinnor n = 30	4 (12 %)	11 (37 %)	5 (17 %)	5 (17 %)	4 (13 %)	1 (4 %)	30 (100 %)
Totalt n =55	5 (9 %)	15 (27 %)	10 (18 %)	10 (18 %)	12 (22 %)	3 (5 %)	55 (100 %)

Familjestrukturen är väsentlig då omsorgen om små barn tenderar att påverka i synnerhet kvinnornas arbetsmöjligheter.<sup>125</sup> Trettio barnfamiljer finns representerade, varav tjugofem samboende eller gifta föräldrar och fem med ensamföräldrar. Fem av de trettio barnfamiljerna saknar barnomsorg. Även antalet barn kan tänkas innebära en större arbetsbörda i hemmet för familjen. Merparten av de intervjuade männen och kvinnorna har emellertid högst tre barn. Nästan hälften av dem har ett till två barn. Antalet barn kan således för merparten av de intervjuade inte betraktas som en faktor som kan tänkas påverka arbets- och studie- möjligheter. De ”stora” barnfamiljerna (med mer än tre barn) är relativt jämnt fördelade på stadsdelarna. Fyra familjer bor på Rosengård, fyra i S Innerstaden, två i Fosie och två i Hyllie.

**Tabell 2 Antal barn i respektive familj (antal och procent)**

1 barn	2 barn	3 barn	4 barn	5 barn	7 barn	Totalt
8 (27 %)	5 (17 %)	5 (17 %)	7 (23 %)	4 (3 %)	1 (3 %)	30(100%)

## Utbildning och arbetserfarenhet

Kvinnorna och männen har både utbildning från ursprungslandet och från Sverige. Den totala utbildningen beskrivs även om utbildningen från hemlandet inte är direkt jämförbar med svenska utbildningar p g a olika utbildningssystem i länderna. Närmare hälften av kvinnorna har gymnasial eller högskoleutbildning, medan mer än tre fjärdedelar av männen har minst gymnasieexamen. Tre av kvinnorna och en av männen har inte fullgjord grundskola bakom sig.

**Tabell 3 Tidigare utbildning fördelat på kön (antal och procent)**

Kön	Ej Grundskola	Grundskola	Gymnasium	Högskola	Totalt
Män n =25	1 (4 %)	6 (24 %)	10 (40 %)	8 (32 %)	25 (100 %)
Kvinnor n =30	3 (10 %)	13 (43 %)	10 (33 %)	4 (14 %)	30 (100 %)
Totalt n = 55	4 (7 %)	19 (35 %)	20 (36 %)	12 (22 %)	55 (100 %)

<sup>125</sup> Sou 1998:6

Sammantaget har alltså merparten av de intervjuade minst gymnasial utbildning. En tredjedel av männen och drygt en sjättedel av kvinnorna har dessutom eftergymnasial utbildning. Ingen av kvinnorna eller männen med eftergymnasial utbildning har sedan de ankom till Sverige arbetat inom sitt yrkesområde.

**Tabell 4 Tidigare arbetserfarenhet fördelat på kön och antal år (antal och procent)**

Kön	Ingen	1 - 5 år	6 -10 år	11 – 15 år	16 – 20 år	21 - 25 år	Totalt
Män n = 25	2 (8 %)	4 (16 %)	7 (28 %)	7 (28 %)	4 (16 %)	1 (4 %)	25(100%)
Kvinnor n =30	17 (57 %)	7 (23 %)	3 (10 %)	2 (7 %)	1 (3 %)	0	30(100%)
Totalt n = 55	19 (35 %)	11 (20 %)	10 (18 %)	9 (16 %)	4 (7 %)	2 (4 %)	55(100%)

Kvinnorna har genomgående mindre arbetserfarenhet än männen. Mer än hälften av kvinnorna har ingen arbetserfarenhet alls, medan drygt hälften av männen arbetat mer än tio år. Drygt hälften av kvinnorna har dock både tidigare arbetserfarenhet och minst gymnasial utbildning. Detta verkar inte ha någon betydelse för deras möjligheter att få anställning, då endast en av dessa femton kvinnor arbetat under tiden i Sverige. Merparten av männen har både minst gymnasial utbildning och sex till tjugofem års arbetserfarenhet. Deras tidigare arbets- och utbildningserfarenheter verkar emellertid inte ha påverkat deras anställningsmöjligheter märkbart, då endast tre av arton män haft arbete i Sverige.

## Ankomstår och kunskaper i svenska

Merparten av kvinnorna och männen har kommit till Sverige för drygt tio år sedan. En tiondel har varit här i upp till tjugo år och en femtedel mindre än sex år. I den senare gruppen finns fler kvinnor än män. Sju av kvinnorna har kommit till Sverige mellan 1996 och 2000.

**Tabell 5 Ankomstår till Sverige fördelat på kön (Antal och procent)**

Kön	1980-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	Totalt
Män n = 25	2 (8 %)	8 (32 %)	12 (48 %)	3 (12 %)	25 (100 %)
Kvinnor n = 30	3 (10 %)	6 (20 %)	14 (47 %)	7 (23 %)	30 (100 %)
Totalt n = 55	5 (9 %)	14 (25 %)	26 (47 %)	10 (18 %)	55 (100 %)

Av betydelse för möjligheterna på arbetsmarknaden men även för vilka åtgärder man kan delta i, är också kunskaperna i svenska. Av uppgifterna om de självskattade kunskaperna i svenska framgår att kvinnorna anser sig ha något sämre kunskaper i svenska än männen. Drygt en fjärdedel av kvinnorna anser sig ha "bra" svensk kunskaper, jämfört med hälften av männen. Med "bra" kunskaper i svenska avses att både kunna tala, läsa och skriva svenska flytande enligt de krav som ställs på SFI. Mer än hälften av kvinnorna anser sig ha "ganska bra" kunskaper i svenska, medan männen anser sig ha "ganska bra" kunskaper i fyra av tio fall. "Ganska bra" kunskaper innebär att man kan tala flytande, samt skriva och läsa svenska i relativt hög grad. Endast två av männen anser sig ha otillräckliga kunskaper i svenska medan tre gånger så många kvinnor anser detsamma.

**Tabell 6 Självskattade kunskaper i svenska fördelat på kön (Antal och procent).**

Kön	Otillräckliga	Ganska bra	Bra	Totalt
Män n = 25	2 (8 %)	10 (40 %)	13 (52 %)	25 (100 %)
Kvinnor n = 30	6 (20 %)	17 (57 %)	7 (23 %)	30 (100 %)
Totalt n = 55	8 (15 %)	27 (49 %)	20 (36 %)	55 (100 %)

## Tidigare och nuvarande sysselsättning

Kvinnorna och männen har haft olika typer av sysselsättning under de senaste fem åren. I tabellen nedan redogörs för varje enskild typ av sysselsättning som de haft, vilket innebär att varje individ representeras av flera alternativ. Flertalet av männen har studerat på SFI under dessa år och avslutat sina studier. Elva män har under denna period också hunnit studera in grundskola och mer än en tredjedel av männen har läst in svensk gymnasiekompetens, medan endast en har läst in högskolekompetens.

**Tabell 7 Sysselsättningar under de senaste fem åren fördelade på kvinnor och män.\***

Sysselsättning	män	kvinnor
Ingen	0	2
Svenska / SFI	23	26
Grundskola	11	9
Gymnasium	9	4
Högskola	1	0
Yrkesutbildning	10	2
Korta kurser	9	2
Projekt	6	0
Praktik	9	4
Övriga åtgärder	8	4
Arbete	3	1

\* Varje individ representeras av flera alternativ

De vanligaste sysselsättningarna för männen är antingen att studera, förutom på ovanstående utbildningar är yrkesutbildningar och kortare kurser som t ex "Datortek" mycket vanliga, eller att delta i olika projekt eller åtgärder samt att ha praktik. Endast tre av männen har under de senaste fem åren vid något tillfälle haft arbete, i två av fallen deltidsarbete och i samtliga fall s k okvalificerade arbeten. Kvinnorna har i två fall inte haft någon sysselsättning alls. I övrigt har många studerat, främst på SFI, men också på grund- och gymnasieutbildningar. Endast fyra har genomgått yrkesutbildningar och kortkurser. Åtta



har varit i praktik eller övriga åtgärder. Genomgående har männen varit mer sysselsatta än kvinnorna. De har gått i utbildningar och deltagit i åtgärder, medan kvinnornas huvudsakliga sysselsättning består av svenskstudier. Ankomstår till Sverige verkar inte påverka kvinnornas och männens sysselsättningsmönster märkbart. Skillnaden är möjligen att svenskstudierna varit mer organiserade för dem som anlänt till Sverige under 1990-talet än för dem som anlände innan. Det är också så att de män som arbetat kom till Sverige redan på 1980-talet.

Mer än en tredjedel av kvinnorna har ingen sysselsättning när jag träffar dem. Nästan en tredjedel studerar svenska och övriga studerar in grund- eller gymnasiekompetens eller är i övriga åtgärder. Männen är huvudsakligen sysselsatta med yrkesutbildning, praktik eller projekt samt övriga åtgärder. Det finns också skillnader mellan vilken typ av åtgärder kvinnorna och männen från de olika stadsdelarna är i. I samtliga stadsdelar har flera kvinnor ingen sysselsättning. Mest märkbart är detta på Rosengård där flera kvinnor också studerar svenska trots att de varit i Sverige i minst sex år. Samtliga män i S Innerstaden är på Söka Jobbaktivitet, medan männen på Rosengård antingen studerar eller är i projekt. Fosie har en liknande uppdelning, med skillnaden att hälften av männen istället för att delta i projekt har praktik. Den andra hälften studerar för gymnasiekompetens eller på yrkesutbildningar i likhet med på Rosengård. I Hyllie studerar samtliga män på gymnasie- och yrkesutbildningar utom en som är i Söka Jobbaktivitet.

**Tabell 8 Nuvarande sysselsättning fördelat på antal kvinnor och män.**

Sysselsättning	män n = 25	kvinnor n = 30
Ingen	0	11
Svenska/SFI	1	8
Grundskola	0	3
Gymnasium	3	2
Yrkesutbildning	8	1
Praktik	3	2
Projekt	4	0
Övriga åtgärder	6	3
Totalt	25	30

## Sammanfattning

När det gäller de intervjuades position i förhållande till arbetsmarknaden kan man generellt säga att männen har en bättre position än kvinnorna. Männen har haft fler sysselsättningar i Sverige och kommit längre i utbildningsprocessen än kvinnorna. De har också genomgående längre arbetserfarenhet och bättre svenskkunskaper än kvinnorna. Den nuvarande sysselsättningen för männen och kvinnorna skiljer sig åt på så sätt att fler av männen är i "åtgärder", men det finns också stadsdelsvisa skillnader. Rosengård avviker från övriga stadsdelar med att samtliga kvinnor utom en är utan sysselsättning eller studerar svenska trots att de befunnit sig i Sverige i minst tio år. Denna sammanställning väcker en del frågor, framförallt kring skillnaderna mellan kvinnors och mäns position i förhållande till arbetsmarknaden och deras nuvarande sysselsättning. Varför finns det skillnader i vilken sysselsättning männen och kvinnorna har när jag intervjuar dem och specifikt för stadsdelen Rosengård? Vilken betydelse har handläggningen av aktiveringspolitiken i detta sammanhang? I de följande kapitlen försöker jag besvara dessa frågor genom att först beskriva de aktiverades erfarenheter av politiken och sedan den process där klienter sorteras och krav och åtgärder distribueras.

# Kapitel 5

## De invandrade männens och kvinnornas erfarenhet av aktiveringspolitiken

Detta kapitel är koncentrerat till de invandrade männens och kvinnornas erfarenheter av aktiveringspolitiken och baseras på intervjuer med dem. Det belyser tre aspekter av deras erfarenheter, bemötandet, aktivitetskravet och åtgärderna. Dessa aspekter har valts då aktivitetskravet avgör vilka skyldigheter de sökande har och liksom fördelningen av åtgärder kan tänkas påverka deras utvecklingsprocess i förhållande till arbetsmarknaden. Aktivitetskravet och distributionen av åtgärder är central i aktiveringspolitiken. Den lokala handläggningen av politiken kretsar mycket kring detta nav. Hur ska kravet ställas och på vem? Vilka sanktioner ska användas? Vilka åtgärder ska fördelas och till vem? Ska de vara arbetsrelaterade, motivationsskapande eller ge kompetens i ett längre utbildningsperspektiv? Administrationen av politiken domineras av dessa vägval som kan bidra till en process i riktning mot arbetsmarknaden för de invandrade kvinnorna och männen eller tvärtom. Handläggarens bemötande är också viktigt härvidlag. Bemötandet har stor betydelse för om en dialog, där männen och kvinnorna kan hävda sina rättigheter och påverka aktivitetskravet samt fördelningen av resurser, etableras.

### Bemötande och dialog

I handläggningen av aktiveringspolitiken är alltså själva bemötandet av klienterna centralt för att det ska vara möjligt att etablera en dialog där de kan vara delaktiga i att planera för framtida utbildning och arbete. Förutsättningarna för denna varierar emellertid på ekonomi- och arbetsmarknadsenheterna.

## På ekonomienheterna

De intervjuade har till stor del haft kontakt med ekonomienheterna endast per telefon och post. Det vanliga förfarandet är att ekonomienheten kontaktar klienterna om något är fel eller om de vill diskutera deras sysselsättning. Då det är vanligt att det blir fel när socialbidraget ska skickas, har klienterna emellertid behov av att få kontakt med ekonomienheterna. Detta är nästan helt omöjligt utom i några undantagsfall. Som en man uttrycker det ” Det är lättare att få kontakt med Carl XVI Gustaf än socialbyrån”. Detta uppfattas av de sökande också som ett utslag av respektlöshet. Naturligtvis är det också svårt att etablera en dialog när tillgängligheten är så begränsad.

Den individuella handlingsplanen som upprättas för varje klient är också väsentlig för möjligheten att etablera en dialog på så sätt att den kan betraktas som ett kommunikationsinstrument mellan klient och handläggare. Övervägande känner männen och kvinnorna inte till om det finns någon handlingsplan för dem på socialbyrån. Eftersom de endast i sällsynta fall har träffat den ansvariga socialsekreteraren har inte någon handlingsplan diskuterats.

Männen och kvinnorna ombads i undersökningen också att gradera olika kvalitetsvariabler.<sup>126</sup> Dessa variabler graderades på en skala från ett till fem, där fem innebar att man instämde helt i påståendet.<sup>127</sup> Det förekommer rätt stora skillnader mellan de olika stadsdelarna. I S Innerstaden upplever inte de sökande bemötandet på ekonomienheten som positivt. De är i stort sett kritiska i förhållande till samtliga kvalitetsaspekter. Flera av de intervjuade upplever bemötandet som kränkande och respektlöst. Och personal beskrivs som ”...in-human, omänsklig och otrevlig”. Bemötandet anses vara nedlåtande. ”Socialen tror inte att vi kommer från ett ställe där vi hade kläder, mat och hus. De är nedlåtande. De behandlar oss som fattiga utan värde”. (A)

Personalen på Fosie ekonomienhet upplevs inte som tillräckligt kompetent och kommunikationen och informationen upplevs inte som tillfredsställande. Likaså brister personalen i respekt anser de intervjuade. De menar att personalen utgår från att man luras”. ”I kontakten med socialbyrån är allting ditt eget problem. Ditt eget fel. De utgår från att du är en skurk. Du luras och de försöker ta dig på bar gärning.” (S)

På Rosengård har de intervjuade samma känsla av att vissa handläggare och socialsekreterare försöker ”sätta dit dem”. Man känner liksom på S Innerstaden att ha ekonomiskt bistånd innebär en ständig kontroll eftersom man måste

---

<sup>126</sup> Se Westlund 1999 för en beskrivning av kvalitetsvariabler som används i kvalitetssäkring

<sup>127</sup> Se kapitel 4 för metodbeskrivning

redogöra för allt man gör. En kvinna menar att det är som att "sitta i fängelse". Informationen om vilka rättigheter man har upplevs i samtliga stadsdelar, som dålig, medan de flesta däremot fått information om sina skyldigheter, dvs att vara aktivt arbetssökande. "De säger till oss att gå i skola. Läs! Arbeta! Men vi får ingen information om våra rättigheter". (N)

Det finns emellertid en viss variation även på de stadsdelar som fått låga "betyg" på så vis att enstaka tjänstemän upplevs som vänliga och kompetenta.

**Tabell 9 Hur upplever ni bemötandet vid kontakter med ekonomi-enheten? (Skala 1-5)\***

Kvalitetsaspekter	S Innerstaden n = 12	Rosengård n = 14	Hyllie n = 16	Fosie n = 13	Totalt n = 55
Bemötandet är respektfullt och trovärdigt	2.9	3.2	3.5	2.8	3.1
Personalen är kompetent och pålitlig	2.9	3.3	3.4	3.0	3.2
Kommunikationen med personalen är god	2.8	2.3	3.4	2.6	2.8
Informationen om verksamheten är tillräcklig	2.8	2.5	2.5	2.4	2.6

\* Stigande skala från 1 till 5. Bemötandet är i lägre grad respektfullt och trovärdigt vid 1 och i högre grad vid 5, etc.

Ett mer allmänt problem är vikarieproblemet. Så snart som det kommer in en vikarie så blir det problem, med försenade utbetalningar, missförstånd uppkommer etc. Allmänt kan också sägas att alla vill slippa socialbidrag av tre anledningar: för det första upplever de det som förnedrande tiggeri, för det andra är de trötta på all kontroll och de krav som ställs, och för det tredje är de irriterade på allt krångel som det innebär för dem när socialbidraget inte kommer i tid. Kvinnorna och männen i Hyllie har dock genomgående bättre erfarenheter av kontakten med ekonomi-enheten, men är också missnöjda med den information som de fått. De är dessutom inte alltid nöjda med de anställdas kompetens, i synnerhet gäller detta vikarier, men har i stort sett fått ett respektfullt bemötande.

## På arbetsmarknadsenheterna

Ifråga om bemötandet på arbetsmarknadsenheterna avviker S Innerstaden. Fler-talet har inte så stort förtroende för de anställdas kompetens på Söka Jobbkontoret, vilket resulterar i att de får lägre betyg på gradskalan än övriga arbetsmarknadsenheter. Men även i förhållande till övriga variabler anser de intervjuade att kontoret brister. Bemötandet är i lägre grad respektfullt, kommunikationen sämre och informationen mer otillräcklig än på AUC-centren. Det är också intressant att notera att männen/kvinnorna anser att bemötandet är något bättre i alla avseenden på ekonomienheten i samma stadsdel. Ett exempel på det negativa bemötandet på Söka Jobbkontoret utgör O:s berättelse.

När jag fått barn ringde han (handläggaren) till min man som sade att jag låg på BB. Då sade han att jag skulle komma till Söka Jobbkontoret. När jag kom dit utan mitt barn trodde han inte på att jag hade fått en bebis. Så Jag fick gå dit och visa upp mitt barn. Då sade han 'hur kan jag veta att det är ditt barn'. (O)

**Tabell 10 Hur upplever ni bemötandet vid arbetsmarknadsenheten? (Skala 1-5)\***

Kvalitetsaspekter	S Innerstaden n = 12	Rosengård n = 14	Hyllie n = 16	Fosie n = 13	Totalt n = 55
Bemötandet är respektfullt och trovärdigt	2.2	3.1	3.7	4.1	3.3
Personalen är kompetent och pålitlig	1.8	3.2	3.8	3.9	3.2
Kommunikationen med personalen är god	2.1	3.3	4.1	4.0	3.4
Informationen om verksamheten är tillräcklig	2.1	3.0	3.6	3.6	3.1

\* Stigande skala från 1 till 5. Bemötandet är i lägre grad respektfullt och trovärdigt vid 1 och i högre grad vid 5, etc.

Hyllie och Fosie AUC utgör motpolen till Söka Jobbkontoret. De intervjuade är överlag nöjda med det bemötande de får på dessa verksamheter, men anser att informationen om skyldigheter och rättigheter kunde förbättras. Kontakten med AUC har dock fungerat bra och de anser i flera fall att de fått den hjälp de efterfrågat. Personalen beskrivs genomgående i positiva ordalag.

Hon är bra. Hon är snäll och hon är trevlig och hon är arbetsam. Hon är en riktig tjänsteman. Jag önskar att alla ska vara som G. Hon är kanon. Hon förklarar allt. Hon kallar någon helt med respekt. Hon visar vad hon gör hela tiden. Man känner sig helt trygg med henne. (C)

Däremot upplevs bemötandet på Rosengårds AUC som sämre än på övriga center. Man anser i flera fall inte att personalen är kompetent och inte heller att bemötandet är respektfullt. Det finns emellertid också enstaka exempel på motsatsen, där männen (eftersom kvinnorna inte har kontakt) anser att handläggaren på AUC "hjälpit dem med alla de ting". Det är intressant att notera att variablerna i förhållande till respektfullt och kompetent bemötande inte får högre "betyg" än på ekonomienheten i samma stadsdel. Kommunikationen och informationen anses däremot vara sämre på ekonomienheten. Skillnaderna i bemötande avspeglas också i förhållningssättet till de individuella handlingsplanerna. De intervjuade på S Innerstaden och Rosengård saknar överlag handlingsplaner, eller känner inte till att de har några. Kontakten med Söka Jobbkontoret handlar mest om kontroll, anser de.

Kontroll. Det var det mest. Det kändes som att jag bara skulle komma och anmäla mig och redovisa för handläggaren. Och därifrån, vad gör man, jo man går till Arbetsförmedlingen. De hade lite nyare information. De hade lite mer om vilka yrken man kan välja. Men där på Söka jobbkontoret... jag vet inte varför de hittat på det. (N)

På Rosengårds AUC upplever männen/kvinnorna inte direkt denna kontroll utan snarare att personalen har svårt att samarbeta med dem. De menar att det ofta är handläggarna på Arbets- och utvecklingscenter som bestämmer vad de ska göra.

AUC tänker inte att vi jobbar tillsammans, de tänker inte så. (D)

Jag vet inte hur länge kursen kommer att pågå. Det är de som bestämmer. När de säger att det är klart. (H)

På Hyllie och Fosie AUC har alla sökande med få undantag handlingsplaner. Och i synnerhet på Hyllie menar flertalet av de sökande att de kunnat påverka planeringen. Handläggarna respekterar vad de sökande vill. Däremot menar flera av de sökande på Fosie att i vissa fall är det bara en handlingsplan på papperet. En av dem formulerar det så här:

Så här fungerar de individuella handlingsplanerna. Mycket kortfattat. Vid mitt sista besök sa jag till dem att skulle ni inte kunna hjälpa mig att skaffa ett jobb som försäljare i en stereoaffär. Det gick alldeles utmärkt så jag hamnade på en praktik på livsmedelsavdelningen på Wessels och plockade djupfrysta varor. Kan du tänka dig! (B)

Mannen menar dock att detta inte beror på att personalen inte försöker hjälpa till, utan snarare på att medlen är otillräckliga. Det finns inte tillräckliga eller rätta resurser för just honom. Det finns också ett fåtal undantag där de sökande upplevt att de inte tillräckligt kunnat påverka sin planering utan "övertalats" att delta i olika åtgärder. Dessa dilemman återkommer jag till i avsnittet om åtgärder.

## Aktivitetskrav, sanktioner och överklagande

På samtliga stadsdelar ställs i princip ett aktivitetskrav på dem som söker ekonomiskt bistånd. Detta formuleras på olika sätt och sanktionsformen är också varierad. Även möjligheten till att påverka aktivitetskravet t ex vilka åtgärder man ska delta i, varierar.

### Aktivitetskravet

Aktivitetskravet är mest uttalat på S Innerstaden. Som vi sett tidigare menar flertalet av de sökande att verksamheten på Söka Jobbkontoret bara finns till för att kontrollera dem. De upplever inte att de fått någon hjälp där. I de fall där de sökande försökt att ta egna initiativ har de motarbetats. Ett exempel på detta utgör E som efter att ha försökt driva igenom flera andra förslag, valde att studera på tolkskola, vilket garanterat ger henne arbete, när utbildningen är klar. Men hon måste också delta i en sysselsättningsåtgärd samt besöka Söka Jobbkontoret och vara aktivt arbetssökande. "Jag har ensam hand om mitt barn. Och går på XX (sysselsättningsåtgärd) på dagen och tolkskolan på kvällen. På Söka Jobbkontoret förstår de inte min situation, om jag inte skulle orka gå dit en dag". (E)

På Rosengård finns det i och för sig ett aktivitetskrav, men det är betydligt vagare än på S Innerstaden. Aktivitetskravet omfattar inte i samma mån kvinnorna på Rosengård. De har därför ingen skyldighet att lämna närvarorapporter eller besöka AUC och riskerar inte att drabbas av några sanktioner. Så är t ex fallet för B som studerar svenska, medan hennes man studerar på yrkesutbildning. Mannen berättar: "Det är någonting som skiljer oss. Eftersom hon inte måste lämna närvaro på socialen. Det är bara jag som behöver göra det". (L)

På Fosie finns det variationer i hur man uppfattar aktivitetskravet och vilka erfarenheter man har av det. Ingen är negativ till kravet i sig utan det är snarare så att det uppfattas som meningslöst om det tvingar in vederbörande i åtgärder som inte leder någon vart. "Ingen information och ingen planering framåt. På Malva måste jag gå för att inte sitta hemma. Jag måste gå till Malva. Jag måste vara aktivt arbetssökande". (F)



Eftersom samtliga av de sökande säger sig vilja arbeta eller utbilda sig utgör det inget problem att besöka AUC. Det är när de tvingas in i åtgärder som de inte anser leder någon vart som de reagerar negativt. Problemet är att om man drar sig ur en kurs som man inte tycker ger en något så blir det ”straffåtgärder”, menar de. Man vågar inte tacka nej till utbildningar fast man anser att det är ”slöseri med tid”.

Efter en vecka kan jag se att jag inte passar in på en kurs. Den får jag inget ut av. Men du kan inte dra dig ur utan du måste fullfölja den. Eller man kan dra sig ur kursen men då blir det straffåtgärder. Du får inget socialbidrag och så vidare. Även om du kan motivera. Och jag har gjort det flera gånger. Jag har t o m skaffat intyg från läraren på vissa kurser att jag inte hade något där att göra. Men de säger ”Du har ett avtal med oss och därför får du pengar. Kom tillbaka när du avslutat kursen”. Så går det till. (G)

Om man däremot fått påverka vad man vill göra, upplevs inte aktivitetskravet som något stort problem. Flera av de sökande på Fosie menar att de å ena sidan haft möjlighet att påverka, men att resurserna är begränsade och därmed möjligheterna till relevant sysselsättning.

Även på Hyllie, där aktivitetskravet omfattar, alla kan bedömningarna av hur strikt det ska gälla variera. Nedan beskrivs två exempel på olika förhållningssätt till aktivitetskravet. I båda fallen har en AUC-handläggare gjort bedömningen. I det första fallet ansåg handläggaren att en sjuk kvinna med ett nyopererat barn skulle gå på en datakurs. Mannen berättar:

Varför behövde hon gå till kursen? Det är bara en månads datakurs. Hon kan gå nästa gång. Hon är sjuk och hennes barn är sjukt. Barnet är nyopererat. Hur ska hon kunna gå till kursen. Men de förstår inte. Nej, säger de, hon ska gå. De sade till socialen att ta pengarna. Sedan gick vi till den mannen som var handläggare. Jag sa att jag har alla papper med mig. De ville inte betala. ”Okej – då ska jag stämna dig” sa jag. Men sen har han pratat med socialen så de tog tillbaka beslutet. De tvingar dig att gå dit. Det är dålig stil. (I)

I det senare fallet har AUC-handläggaren tillåtit att en kvinna endast deltar i en kurs på ”halvtid”.

Så jag ska gå på en kurs på halvtid eftersom jag måste gå med honom (sonen) till behandling och läkare så ofta. Så då hinner jag gå dit med honom ändå. Så det är perfekt ju. Ibland känner man att jag måste komma ifrån det här huset. Jag ser bara sjukhuset fram och tillbaka. Det är mest för att komma ut och se lite andra folk. (J)

Här har alltså handläggaren tagit hänsyn till kvinnans speciella situation med ett sjukt barn, medan ett nyopererat barn i det förra fallet inte påverkade

aktivitetskravet förrän mannen hotade med stämning. Det finns alltså i enstaka fall en variation i bedömningen. I Hyllie är det emellertid endast en man, som gått i en sysselsättningsåtgärd, som upplever att han inte kunnat påverka fördelningen av åtgärder. Han menar att handläggarna på AUC bestämt vad han ska göra, och är därför missnöjd med aktivitetskravet då han inte fått tillräckligt med gehör för de egna initiativ han tagit när han ville börja på en teknisk utbildning. I övrigt upplever de sökande att de själv påverkat vilka åtgärder de ska delta i och är i huvudsak nöjda med dem. Här finns alltså inte riktigt samma problematik som på Fosie där man anser att det inte finns tillräckliga resurser.

### Sanktioner och överklagande

Sanktionerna på S Innerstaden om man inte lever upp till aktivitetskravet är hårda och drabbar hela familjen. Två av de intervjuade familjerna har blivit hotade av vräkning då de inte kunnat betala in hyran eftersom socialbidraget dragits in en månad. I det ena fallet var detta en ”straffåtgärd” för att familjen flyttat till Malmö och kvinnan därvid avbrutit SFI-studier i den tidigare kommunen. I exemplet nedan hade mannen i familjen missat ett besök på Söka Jobbkontoret.

Familjen R har vid ett tillfälle inte fått socialbidrag för mat och hyra i en månad då R missat ett möte på Söka Jobbkontoret. R anser att det är fel att hela familjen ska straffas för att han gjort ett misstag. Ekonomin har raserats. De har lånat pengar privat för att betala hyran och har kredit på flera tusen kronor i matvaruaffärerna kring Möllevångstorget. R skäms för att gå till kontoret. Han har aldrig fått någon hjälp där. Det som händer är att han sitter där några minuter och pratar lite. Sen får han gå.

Båda familjerna har överklagat det indragna socialbidraget och inväntar svar. En annan familj har överklagat själva aktivitetskravet fyra gånger, eftersom de upplever åtgärderna, Söka Jobbkontor och andra sysselsättningsåtgärder, som meningslösa. De säger att de ibland fått rätt och ibland inte. ”Vi är tvungna att gå dit tre dagar i veckan från åtta på morgonen till fyra på eftermiddagen. Annars får vi inte socialbidrag. Men vi får ingen hjälp. Så vi har överklagat fyra gånger”. (K)

På Rosengård är sanktionerna liksom aktivitetskravet ”snällare”. Man jämför aktiviteter med arbete och gör avdrag endast för otillåten frånvaro, dvs om den sökande inte visar läkarintyg från andra veckan vid sjukdom eller om de inte kan bevisa att barnet är sjukt vid vård av barn, så blir det dagsavdrag från socialbidraget. Detta drabbar i så fall inte hela familjen, utan av-

drag görs endast för den som varit borta. Vilka sanktioner man får kan också i vissa fall bero på vilken handläggare man har. Vissa handläggare godtar att man är borta en extra dag utan att det styrks, medan andra vill ha någon form av bevis, menar några av de intervjuade.

Det är tillåtet att vara borta sju dagar vid sjukdom. Om man blir sjuk mer än en vecka måste man ha sjukintyg. Man måste ha bevis om man inte är i skolan. Om man själv är sjuk måste man sjukanmäla sig och ha läkarintyg. Om barnen är sjuka räcker det med en lapp från dagis. (P)

Även på Fosie gör man dagsavdrag vid otillåten frånvaro. Avdraget görs på hela socialbidraget så hela familjen drabbas av avdraget. "Missförstånd" har i flera fall uppstått vid sjukfrånvaro och vård av barn, uppger de sökande. En kvinna ströks t ex från sin praktikplats då hon varit hemma för sjukdom en vecka. Och fick avdrag på socialbidraget. I ett annat fall krävde socialsekreteraren att en kvinna som var gravid i nionde månaden, och som avbrutit sina studier för att hon hade problem i samband med graviditeten, skulle gå och studera för att uppfylla aktivitetskravet. Hon hade utnyttjat sin rätt att ta ut föräldrapenning under denna månad, men måste också komplettera med socialbidrag. I ett tredje fall som beskrivs i exemplet nedan lämnade en kvinna läkarintyg från andra veckan i enlighet med den vanliga regel som gällde. Socialsekreteraren godkände inte detta utan begärde läkarintyg från andra dagen utskrivet av en läkare som socialtjänsten rekommenderade. Både för den aktuella frånvaron och framledes.

M var vid ett tillfälle borta en vecka och tre dagar, för sjukdom och vård av barn. Frånvaron godkändes av Malva och rapporterades till socialtjänsten. Malva kräver läkarintyg från åttonde dagen. Ekonomihandläggaren ville däremot se sjukintyg från andra dagen och att M och hennes barn skulle gå till en speciell läkare som socialen hade bestämt. Avdrag gjordes för hyra och mat. M ringde till ekonomihandläggaren som hänvisade till socialrådgivare som hänvisade tillbaka till ekonomihandläggare. Detta upprepades tre gånger. Sedan hotade M med stämning. Några dagar därefter skickades socialbidraget till M med en ursäkt.

Flera har i likhet med M upplevt att de kunnat få gehör för sina synpunkter först när de hotat med att stämna socialtjänsten eller om de överklagat.

Man får vänta till man överklagar någonting för att få fram sina synpunkter. Och är det så att du går in till dem när man ska överklaga en viss grej. Så kommer de då med att nu ska vi lösa problemet. Kunde de inte ha löst det från början? Först ska man skicka en överklagan och sen kommer de med det här nya beskedet. (W)

På Hyllie stadsdel används vanligtvis dagsavdrag på hela socialbidraget vid otillåten frånvaro och efter sjunde dagen krävs läkarintyg. Trots att denna typ av

avdrag är det vanligaste finns det också exempel på att socialbidraget stoppats utan förvarning. Detta berodde på ett ”missförstånd”, då fel information om mannens sysselsättning utgick till ekonomienheten. Som regel är missförstånd dock sällsynta och klaras upp snabbt, enligt de intervjuade.

## Åtgärderna

Flera av de intervjuade har varit involverade i många olika åtgärder under de senaste fem åren. Utmärkande för dessa åtgärder är att de antingen kan vara befrämjande eller hindrande i förhållande till de intervjuades närmande till arbetsmarknaden. Det finns också olika anledningar till att de placeras i dessa åtgärder och godtar det enligt de intervjuade.

### De hindrande åtgärderna

Åtgärder kan upplevas som hindrande för att de är ett slöseri med tid, för att de känns meningslösa och för att de inte ger någon kompetens. Flertalet av de intervjuade männen i synnerhet har gått i flera år på mindre kurser som inte gett någonting.

Jag har inte gått i något annat än utbildningar de senaste åren. Bara i utbildningsåtgärder. Kurs på kurs på kurs. Det har varit ganska oväsentliga och dåliga kurser. Det fanns sådana påbyggnads- och orienteringskurser som jag snabbt döpte om till desorienteringskurser. Jag har hamnat i de här tidsförödande och absolut meningslösa åtgärderna. (X)

Flera påpekar att just det meningslösa i kurserna påverkar dem negativt. Att tvingas sitta och lyssna till samma sak om och om igen, upplevs som psykiskt påfrestande. Sysselsättningen måste ha en mening och man måste lära sig något nytt. En man, M, som gått på samma kurs på Lernia i ett år och därefter erbjudits en praktikplats som han egentligen inte vill ha, uttrycker det så här:

Men det är bättre med praktikplats, att få jobba. Att inte sitta på detta Lernia. Inne i det rummet, utan fönster, utan luft, de har sådana tredelade fönster. Jag värdjade för att ha någonstans att gå. Jag sa till handläggaren, ”kan du hitta någon praktikplats som jag kan åka till och inte sitta här?”. Det är bättre. Om man lär sig något, ser något, hör något. Det hade varit bättre om vi hade monterat eller demonterat små maskiner eller grejer och satt skruvar eller någonting. Bättre än om vi sitter. Åtta timmar måste vi sitta där. Bättre att man sysslar med någonting. Att ha något att göra. (M)

Flera av de åtgärder som erbjuds betraktas som meningslösa. Söka Jobbkurserna är en av de åtgärder som i hög grad upplevs så. En man berättar t ex om hur han sökt över 500 jobb för att få svar på ca 13 % av dem. Och de var nekande. Han var tvungen att söka minst åtta jobb i veckan. Men även orienteringskurser, vägledningskurser, informationskurser etc upplevs som utan mål och mening. Att kurserna inte ger någon som helst kompetens anses också vara ett stort bekymmer. Tiden går snabbt i Sverige, och de sökande anser att de för varje dag på meningslösa kurser slösar bort tid som de kunde använt till att söka arbete på egen hand eller att studera på kurser som kunde ge kompetens eller att de istället kunde få hjälp till att starta ett eget företag. Kurserna ses som "vuxendagis" eller förvaring. Politiker och handläggare vill helt enkelt bli av med dem, så de placerar i meningslösa kurser anser flera av de sökande.

Det är också värt att notera att egna initiativ till utbildningar, kurser eller praktikplatser ibland mottas "kallsinnigt av handläggarna", enligt flera av de intervjuade. De sökande berättar om flera förslag som inte godtagits av handläggaren på AUC, beroende på att "de inte vill betala" eller för "att man inte kan göra något på egen hand". På S Innerstaden och Rosengård gäller detta både föreslagna praktikplatser och t ex körkortsutbildning. Här finns stora skillnader mellan stadsdelarna då man på Hyllie och Fosie bekostar kurser för lastbils- och bussförare, där körkort ingår. På S Innerstaden och Rosengård uppmanas de sökande att betala det själva. "Varje gång jag träffar dem så pratar jag bara om körkort och chaufförsutbildning. Men de brukar säga att är man intresserad av någonting ska man själv betala". (Q)

Men de sökande ger också exempel på att handläggarna påverkar dem i en speciell riktning och inte tar hänsyn till egna initiativ även på de övriga stadsdelarna, om än inte avseende just chaufförsutbildning. Det finns en tendens att påverka de sökande till att anmäla sig till de resurser som finns tillgängliga för närvarande. Några av männen på Fosie och Hyllie går t ex i en lager- och terminalutbildning. Detta är en kommungemensam kurs som man investerar i då man upptäckt att det finns ett behov av personal för dessa okvalificerade arbeten. Eftersom männens tidigare utbildnings- och arbetsbakgrund innefattade akademiska examina och kvalificerat arbete, innebär denna utbildning ett steg bakåt i utvecklingsprocessen för dem. En man uttrycker det så här: "Om man tackar ja till lågkvalificerade arbeten, så innebär det moment 22. Eftersom man inte kan avancera. Och det inte ger meriter om man söker vidare". (Y)

Några av de män som deltar eller deltog i kursen avbröt etablerade utbildningar i nätverks- och teleteknik. Detta innebar också att de skulle söka "helt" socialbidrag, eftersom de tidigare studerat med utbildningsbidrag och endast haft kompletterande socialbidrag. Den typ av yrkesutbildningar som

representeras av lager- och terminalutbildningen antas i högre grad än andra leda till arbete. Det finns emellertid de som både via egna erfarenheter och vänner och bekanta blivit medvetna om att detta inte alltid är fallet. Även i förhållande till värdet av denna typ av utbildningar finns därför en viss skepsis bland de sökande, där vissa har upp till tre yrkesutbildningar.

Det faktum att människor oavsett tidigare kvalifikationer placeras på samma kurser och åtgärder anses också vara ett problem inom andra åtgärder än i exemplet med lager- och terminalutbildningen. En kvinna berättar om hur de på Malva har samma utbildningsmaterial för dem som är analfabeter och dem som har en akademisk examen från hemlandet. Hon menar att det finns en gruppindelning, ”men bara på papperet”.

Ett hinder anses också vara att de sökande inte får någon rimlig ersättning för det arbete de utför. De arbetar hårt på t ex praktikplatser och Arbis-arbete<sup>128</sup>, men får fortfarande söka socialbidrag. Samtliga som har haft praktikplats, vilket är vanligast förekommande på Fosie, vittnar om att de inte fått arbete efteråt. De anser att de utnyttjats:

Jag har varit två gånger på praktikplats. Det har inte gett någonting. Du jobbar gratis, så de är nöjda när du jobbar på praktikplatsen. Efter det kommer du att ställa frågor. Finns det någon plats här för mig? De säger nej tack. (R)

Att man på stadsdelarna inte alls arbetar med validering av betyg eller sk arbetsplatsvalidering är också ett hinder för de sökande. Endast i ett fall har kompetens från hemlandet tillvaratagits. I vissa fall har sökande på Rosengård dessutom inte blivit trodda när de hävdat sin kompetens med betyg på andra språk än svenska.

Det finns även ett utbrett missnöje från dem som inte fått någon hjälp alls. Till denna grupp hör framförallt kvinnorna på Rosengård, som säger att ”de (AUC, socialtjänsten) bara säger att vi ska sitta hemma”. En kvinna som i likhet med flera andra gått hemma i flera år säger så här: ”Jag bara går här... så jag vet ingenting. Efter att jag varit mammaledig har jag bara gått omkring här och inte alls haft någon kontakt (med ekonomienheten eller AUC)”. (T)

Flera av kvinnorna är upprörda för de ser ingen framtid. ”Barnen växer ju. Vad ska jag göra hemma när de är stora?”, undrar en kvinna t ex. Också på S Innerstaden upplever såväl män som kvinnor att de inte fått någon hjälp. Som jag tidigare nämnt betraktas Söka Jobbkontoret mest som en kontroll. De sökande anser inte att kontakten varit till någon nytta, för de kan vare sig erbjuda resurser i form av kurser, praktik eller arbetstillfällen.

---

<sup>128</sup> Arbete istället för socialbidrag

## Befrämjande åtgärder

Yrkesrelaterade kurser som ger kompetens och eventuellt kan leda till arbete anses av många vara positiva. Datautbildningar har många goda erfarenheter av. De ger antingen en bred kompetens som kan användas inom olika yrkesområden, eller om de är specialiserade, kompetens för arbete inom data- eller IT-området. ”Det enda som var jättebra var datorteket. Och jag skulle gärna återgå dit om jag tilläts göra det”. (V)

Det här året läser jag på en datateknikkurs. Byggnads- och datatekniker. Jag har kommit lite närmare ett yrke som jag vill ha när jag gått ut utbildningen. Jag vill byta yrke eftersom det är lättare för mig att få jobb då. Eftersom jag har ett yrke som det inte finns en svensk arbetsmarknad för. (U)

Men även yrkesutbildningar till elektriker, målare, busschaufför, som är mest aktuella för män och vård- och omsorgsutbildningar, för framförallt kvinnor, är uppskattade. Även kurser för lågkvalificerade arbeten som lager och terminalutbildningen anses av de sökande som positiv om den bara kan leda till arbete. Yrkesutbildningar är, även om det i vissa fall uttrycks en skepsis mot dem, alltså ändå omtyckta. Reguljärutbildningar som grundskola och gymnasium är många också intresserade av eftersom det ökar deras kompetens.

## Förklaringar och förhållningssätt till åtgärder och placering

De sökande har olika förklaringar till att åtgärderna finns och varför de placeras i dem. Flera nämner att regeringen vill ha ner arbetslösheten och att målet om endast fyra procents arbetslöshet är skälet för att det finns så många åtgärder.

För mig är det ganska motbjudande. Just baktanken. Baktanken är att hålla arbetslöshetssiffrorna nere. Den som sitter i åtgärder är inte arbetslös. En kvalificerad och ganska bra metod att förfina siffror med. Och sen kan man säga att vi har fyra procents arbetslöshet. Folk är inte i arbete men man har bollat med siffrorna så att folk verkar vara i någon form av sysselsättning. Så att sysslat har jag gjort hela tiden. Men jag har inte gjort någonting. (Z)

Åtgärderna fungerar som förvaringsplatser där folk kan ”gömmas undan” menar de. Men det finns också problem i själva handläggningen av aktiveringspolitiken. Arbetsgivarna vill ha arbetskraft och de sökande vill ha jobb men i mellanledet, dvs AUC fungerar det inte, menar flera av de sökande. De är helt enkelt dåliga på att förmedla arbete och bra kurser, anser de.

Ett annat problem är att handläggarna oreflekterat köper in kurser utifrån utan att ha en klar uppfattning om innehållet, menar en av de sökande.

De flesta av de här skåtgärdskurserna är inköpskurser från olika företag som säljer sådana paketutbildningar. De motsvarar ungefär en lågnivå av grundskola. Det finns olika namn på dem och de drivs i olika regier, men det är samma sak. Handläggarna går på själva beskrivningen av kursmaterialet, innehållet. Oftast är det så pass fint upplagt att handläggarna i själva verket går på den niten att det blir något annorlunda. (Å)

Det är dessutom att ”slösa bort statens pengar på meningslösa kurser” anser en annan av de sökande. En bristande planering tycks också vara ett problem. Flera anser att handläggarna istället för att utifrån långsiktiga planeringar och de sökandes egna initiativ hjälpa den enskilde på vägen mot arbetsmarknaden, så tvingar de in den sökande i resurser som finns till hands - åtgärder för att de ska hållas sysselsatta.

Ett av de förhållanden som ligger bakom det faktum att de flesta ändå tackar ja till kurser är naturligtvis aktivitetskravet. Men också att de sökande kan känna att de måste ha en sysselsättning. De har alltid arbetat i hemlandet och är vana vid ett aktivt liv, och står därför inte ut med att vara totalt sysslösa. Det är dessutom förenat med skam att vara arbetslös. ”Det är mycket konstigt för mig att jag inte har jobb nu. Jag har aldrig jobbat i det här landet. Jag ser mig som en gammal hund som inte kan lära sig någonting”. (SA)

Flera anser att de får en identitet genom arbetet och är inte bara ute efter att försörja sig utan att ”tjäna pengar” och ”att få respekt i samhället”. De menar att man är ”någonting” om man arbetar. Korta arbetsrelaterade kurser som kan ge arbete efteråt kan också ha den fördelen att man slipper studera. Som en man säger: ”Jag har studerat i många år, det är tungt”. Att gå en ny kurs med sk ”jobbgaranti” väcker hoppet om att den kanske kan leda till arbete. Flera säger också att de blir besvikna om de inte får arbete efter kursen.

Ett starkt bidragande skäl till att acceptera åtgärder som sägs ge en stor chans till även okvalificerade arbeten efteråt, är också att de inte vill ha socialbidrag längre. För barnfamiljerna är det dessutom väsentligt att tjäna mer pengar så att de kan försörja familjen på ett bra sätt. Detta innefattar även kvinnorna, både kvinnor och män är positiva till att kvinnan arbetar oavsett vilket etniskt ursprung familjen har. Det behövs två löner om man ska kunna försörja en familj. I en av de arabiska familjerna har makarna gemensamt kommit fram till att kvinnan inte ska bära ”sjal” för att det försämrar hennes chanser att få arbete. ”Hon har inte sjal. Vi tycker att hennes chanser att få jobb genom AUC eller AF inte är så bra om hon har sjal”. (E) De menar att det kan finnas flera olika skäl till att muslimska kvinnor inte arbetar i Sverige.



Kvinnan: De äldre kvinnorna kanske inte vill jobba för att de inte studerat tillräckligt. De kanske inte fått information eller något. Och det finns många som inte kan få jobb för att de har själ. Jag har gått i skolan och har kompisar. Vi anpassar oss bättre än de äldre. Vissa av dem känner sig fortfarande främmande här. De kan inte klara sig, som vi kanske.

Mannen: Om kvinnan ska jobba – det beror på pappan i familjen. I Iran finns kvinnor i riksdagen. Många kvinnor arbetar. Det är olika, olika städer, olika platser, olika familjer. Min pappa säger alltid att den tanken är fel, att kvinnor inte ska arbeta. Det är så med hennes pappa också. Alltså hennes pappa är journalist och när de gifte sig jobbade hennes mamma på en tidning.

Huruvida mannen är positiv eller negativ till att kvinnan arbetar och i vilken mån han kan påverka det hänger alltså ihop med en rad olika faktorer. Den enskilda familjens inställning, uppväxtort, men också bristande studier och information i Sverige samt att man inte har kontakt med vänner från andra länder, verkar ha betydelse för om muslimska kvinnor arbetar i Sverige eller ej.

För de intervjuade männen och kvinnorna är emellertid målet att förbättra de ekonomiska förutsättningarna avgörande. Förhållnings sättet till studier och åtgärder tycks vara starkt påverkat av att de sökande i första hand vill förbättra sin ekonomiska situation och inte vara beroende av socialbidrag. Arbete betyder i bästa fall också att man får en position i samhället och blir respektfullt behandlad. Sammantaget utgör dessa aspekter tillsammans med det tvingande aktivitetskravet, en motivation för att även acceptera kurser som leder till en lägre kvalifikationsgrad.

## Sammanfattning

Till stor del har de sökande haft kontakt med ekonomienheterna endast per telefon eller post. Övervägande känner männen och kvinnorna dessutom inte till om de har några handlingsplaner där. Bemötandet på S Innerstaden upplevs inte som positivt, flera av de sökande beskriver personalen i negativa ordalag, t ex som "inhumana" och "omänskliga". På Rosengård framförs kritik av att kommunikationen inte har fungerat och att informationen varit otillräcklig. De intervjuade upplever kontrollen som att "sitta i fängelse". Även på Fosie anses personalen brista i förhållande till kvalitetsvariablerna. Personalen anses bli brista i respekt för de sökande då de utgår från att de "luras". Familjerna har genomgående bättre erfarenheter av kontakten med Hyllie.

Flertalet sökande har inget förtroende för Söka Jobbkontoret, som får lägre betyg på gradskalan än övriga arbetsmarknadsenheter men också ekonomi-

enheten i samma stadsdel. Hyllie och Fosie AUC utgör motpolen, då de sökande överlag är nöjda med bemötandet med undantag för att de tycker att de fått bristande information. Bemötandet på AUC Rosengård bedöms vara något sämre än på övriga AUC, men det finns också enstaka exempel på dem med positiva erfarenheter. De sökande i S Innerstaden och Rosengård saknar eller känner inte till att de har handlingsplaner och handläggarna anses också ha svårt att samarbeta. I Hyllie och Fosie har de flesta däremot handlingsplaner och upplever att de i synnerhet på den förra verksamheten kunnat påverka dem. Undantag finns dock, t ex handlingsplaner på papperet i Fosie och där sökande övertalas till att delta i åtgärder. Det faktum att flertalet sökande i Rosengård och S Innerstaden inte känner till att de har en handlingsplan gör den meningslös. Den individuella handlingsplanen som är en av de bärande delarna i de politiska incitamenten, som både utgör ett kontrakt och därmed en viss säkerhet för de enskildas rättigheter, men också en planering inför framtiden, har därmed ingen funktion för de sökande på dessa stadsdelar.<sup>129</sup>

Aktivitetskravet är mest uttalat och sanktionerna kraftfullast på S Innerstaden. Ett missat besök har lett till ett helt månadsavdrag på socialbidraget för flera familjer. Kravet är betydligt vagare på Rosengård och dagsavdrag för den som varit ogiltigt frånvarande gäller. Dessutom omfattas inte kvinnorna och de drabbas därför inte av sanktioner. I Fosie hänger synen på aktivitetskravet samman med vilka åtgärder det är kopplat till. Om det är kopplat till kompetensgivande åtgärder upplevs det inte som ett problem. Sysselsättningsåtgärder anses däremot av de flesta vara ett slöseri med tid och kravet upplevs därför som en ”straff-åtgärd”, där ogiltig frånvaro bestraffas med dagsavdrag på socialbidraget. Avdrag är också aktuella vid ”missförstånd”, dvs när handläggare och familjer ”missförstått” varandra. Ofta rättas inte detta till förrän familjen överklagat. Även i Hyllie finns enstaka exempel på variationer i bedömningen av aktivitetskravet. Det finns dock inte samma missnöje med resursfördelningen i denna stadsdel. Ett accentuerat aktivitetskrav där den enskilde får väldigt lite tillbaka innebär en aktiveringspolitik som ger ”less”, dvs bidrar till att försvaga den enskildes rättigheter utan att medverka till en inklusion i arbetsmarknaden. Ett starkt aktiveringskrav innebär också att man närmar sig en ”workfare”-modell.

Flera av de intervjuade har varit involverade i många åtgärder de senaste åren. Dessa kan betraktas antingen som hindrande eller befrämjande i förhållande till utvecklingsprocessen mot arbetsmarknaden. Åtgärder kan upplevas som hindrande för att de är ett slöseri med tid, kännas meningslösa och inte ger kompetens. Till denna kategori räknas sysselsättnings- åtgärder som Söka

---

<sup>129</sup> För en närmare utredning av begreppet planering se Denvall 1998

Jobbkurser och orienteringskurser etc. Egna initiativ mottas ofta "kallsinnigt" av handläggarna och de sökande har i flera fall påverkats att delta i de resurser som finns tillgängliga i verksamheterna. Det faktum att människor oavsett tidigare kvalifikationer placeras på samma kurser anses också vara ett problem. Samt att de som är på praktikplatser som regel varken avlönas eller får ett arbete efter praktiktidens slut. Även de som inte fått några resurser p g a att de inte har ett aktivitetskrav, som t ex kvinnorna på Rosengård är missnöjda eftersom de vill utbilda sig och arbeta. Detsamma gäller för dem som inte fått hjälp med validering av tidigare kvalifikationer, eller besökare på Söka Jobbkontoret vilket inte har några resurser att fördela. Befrämjande åtgärder anses vara yrkesrelaterade och ge kompetens, samt leda till arbete, t ex datautbildningar, och yrkesutbildningar av annat slag, eller reguljärutbildningar som är kompetenshöjande.

Många anser emellertid att flera av åtgärderna används som förvaringsplatser och i folkmun kallas de "vuxendagis". Ett av de förhållande som bidrar till att de tackar ja till kurser är naturligtvis aktivitetskravet. Men också att de vill ha sysselsättning, eftersom de alltid har arbetat tidigare. Ett starkt vägande skäl för både män och kvinnor är att de vill försörja sin familj och slippa socialbidraget. Det behövs två löner för det och att förbättra de ekonomiska förutsättningarna tycks vara avgörande, även om arbete också betyder att man "får respekt i samhället".

Förhållandet mellan aktivitetskravet och åtgärderna är intressant på så sätt att det förra inte upplevs som något problem om åtgärden är meningsfull för den enskilde och ger kompetens. Förhållandet är paradoxalt nog sådant att kvinnorna på Rosengård snarare är upprörda över att de inte har något aktivitetskrav, eftersom detta innebär att de inte erbjuds några resurser. Det basala är att man erbjuds något av värde i utbyte mot aktivitetskravet i det kontraktliknande förhållande som aktiveringspolitiken innebär. Det är också endast då som politiken kan ge mer ("more") till de enskilda, dvs innebära en kvalifikationshöjning som i ett kortare eller längre perspektiv kan leda till en inklusion i arbetsmarknaden. De lokala variationerna som verksamheternas handläggning innebär är intressant härvidlag och därför ägnas de tre följande kapitlen åt en ingående studie av denna. Vilken betydelse har de olika verksamheternas organisation och distribution av krav och åtgärder i detta sammanhang?

## Kapitel 6

# Den institutionella kontexten

De lokala variationerna i handläggningen av aktiveringspolitiken kan, som vi sett i föregående kapitel, vara av betydelse för hur aktivitetskravet ställs och för resursfördelningen till de invandrade männen och kvinnorna. Men också för deras möjligheter att påverka sin framtid i en dialog med handläggaren. Kapitel sex, sju och åtta handlar därför om vad som händer när krav och resurser distribueras till de sökande och specifikt hur differentieringsprocess av klienter går till i de fyra stadsdelarna. Denna är som jag tidigare nämnt endast analytiskt åtskiljbar.<sup>130</sup> I organisationerna som distribuerar politiken etableras först en struktur för att sortera klienterna, den s k ”ärendeordningen”, som baseras på den institutionella kontexten, dvs de politiska incitamenten och lagen men framförallt organisationsstrukturen. Nedanstående kapitel behandlar denna del i processen. När en ”ärendeordning” har skapats måste individen omvandlas till ett ärende. Här står relation mellan individen och handläggaren i fokus. Detta äger rum på den nivå där krav, resurser och möjligheter fördelas och påverkas av tids- och rums dimensioner, dialogen mellan aktörerna och relationen mellan samarbete och kontroll. Kapitel sju behandlar denna fas. När det finns en ”ärendeordning” och ett ”ärende” påbörjas sorteringen av klienter. Tjänstemannen måste sortera klienterna i kategorier för att avgöra hur krav, resurser och möjligheter ska fördelas. Om detta handlar kapitel åtta. Denna sortering kan påverka positioneringen av män och kvinnor i förhållande till arbetsmarknaden.

Det här kapitlet handlar alltså om den institutionella kontexten på de åtta verksamheter som är föremål för den empiriska undersökningen. Det är denna kontext som utgör ramarna för och påverkar kategoriseringen av klienter. Förutsättningarna för verksamheterna på de olika stadsdelarna skiljer sig åt beroende på både målsättning, organisation och resurser. Tidigare forskning har visat att organisationsstrukturen har stor betydelse för implementeringen av

---

<sup>130</sup> Se kap 2.

socialpolitik.<sup>131</sup> Det är därför väsentligt att studera organisationens förutsättningar. Naturligtvis är den lagstiftning som verksamheterna måste följa central liksom lokala tillämpningar av densamma. Lika central är de politiska incitamenten som ramar in storstadssatsningen. Framförallt påverkar denna verksamhet de lokala Arbets- och utvecklingskontoren. Kapitlet inleds med en kort sammanfattning av de lokala förutsättningarna i stadsdelarna och är sedan uppbyggt så, att jag jämför de ekonomiska biståndsenheterna och arbetsmarknadsenheterna på tre olika sätt, utifrån mål och resultat, ideologiska mål samt organisationens struktur och resurser. I det sista avsnittet diskuterar jag "ärendeordningen" och försöker lyfta fram skillnader och likheter i förutsättningarna mellan verksamheterna.

I verksamheter av detta slag görs individer om till "ärenden".<sup>132</sup> Genomgående talar personalen i intervjuerna om ärenden. På ekonomienheterna kallas de personer som söker socialbidrag för "klienter" och på arbetsmarknadsenheterna kallas de personer som remitteras dit för "kunder, brukare, deltagare eller sökande". Fortsättningsvis använder jag oftast mig av de enhetliga benämningarna "ärende" samt "klienter".

## Lokala förutsättningar

Då studien är förlagd till en lokal arena, fyra av Malmös stadsdelar är det väsentligt att beskriva vilka strukturella förutsättningar dessa stadsdelar har. Stadsdelarna som ingår i Storstadssatsningen karakteriseras generellt av en högre arbetslöshet, ett större antal hushåll som är beroende av ekonomiskt bistånd och en större andel utlandsfödda personer, än andra stadsdelar i Malmö. Men samtidigt finns det skillnader mellan stadsdelarnas strukturella förutsättningar.

S Innerstaden är en av Malmös större stadsdelar, med en mångkulturell befolkning. Andelen unga mellan 19 och 24 år är stor och flera av dessa är studerande, varför andelen högskoleutbildade är i paritet med Malmö som helhet (25 %). Drygt en tredjedel av befolkningen i stadsdelen är utlandsfödd<sup>133</sup> och de största grupperna är från Bosnien-Hercegovina, Jugoslavien och Polen. Arbetslösheten är nästan dubbelt så hög som i Malmö generellt. En tiondel av invånarna är arbetslösa. Något mer än en tredjedel av dessa befinner sig i åtgärder.<sup>134</sup> Andelen barnfamiljer som bor i området uppgår till en tiondel av

---

<sup>131</sup> Johansson 1992; Byberg 2002.

<sup>132</sup> Johansson 1992.

<sup>133</sup> Se Tab 1 Appendix.

<sup>134</sup> Se Tab 2 Appendix.

samtliga hushåll. Av dessa är drygt hälften ensamföräldrar.<sup>135</sup> I december år 2000 hade 2140 hushåll ekonomiskt bistånd. Barnfamiljer med ekonomiskt bistånd utgör i sin tur en tredjedel av alla bidragshushåll i stadsdelen. Majoriteten (85%) av dessa hushåll består av immigrantfamiljer.<sup>136</sup>

I Rosengård bor fler immigranter än i S Innerstaden. Mer än hälften av invånarna är invandrade och de största grupperna kommer från Jugoslavien, Irak, Bosnien, Libanon och Polen.<sup>137</sup> Arbetslösheten är också något högre och mer än en tiondel av befolkningen är arbetslösa.<sup>138</sup> Mer än en tredjedel av hushållen är barnfamiljer. Överhuvudtaget är befolkningen ung i denna stadsdel där pensionärerna utgör en minoritet. Över hälften av befolkningen är mellan 19 och 64 år gamla. Här bor alltså många i sk produktiv ålder.<sup>139</sup> Mer än en tiondel av hushållen i Rosengård är beroende av socialbidrag, och ungefär hälften av dessa är barnfamiljer, varav en tredjedel immigrantfamiljer.<sup>140</sup>

Hyllie är en mycket varierad och segregerad stadsdel. Här finns flera väl-situerade områden med övervägande villor och bostadsrätter sida vid sida med miljonprogramsområden. Arbetslösheten varierar mellan de olika områdena med 5-13 %. Det senare är aktuellt i de områden där jag har intervjuat familjer. Ungefär hälften av de arbetslösa är sysselsatta i åtgärder.<sup>141</sup> Andelen immigranter är låg i stadsdelen, endast hälften mot i Rosengård och de flesta kommer från Jugoslavien och Polen.<sup>142</sup> Stadsdelen skiljer sig från de föregående avseende befolkningsammansättningen, då andelen pensionärer är större. Barnfamiljerna utgör ungefär en femtedel av hushållen. Hyllie har ungefär hälften så många socialbidragstagare som övriga stadsdelar. Drygt hälften av dem utgörs i sin tur av barnfamiljer där merparten är invandrade. Mindre än 5% av den totala befolkningen i stadsdelen är socialbidragstagare.

Fosie är liksom S Innerstaden en av Malmös större stadsdelar med närmare 40.000 invånare, varav en tredjedel immigranter. Här bor till antalet nästan lika många immigranter som i den mindre stadsdelen Rosengård. De största grupperna är från Jugoslavien, Bosnien och Polen.<sup>143</sup> I medeltal utgörs en femtedel av

---

<sup>135</sup> Områdesfakta för Malmö 1999.

<sup>136</sup> Se Tab 3 Appendix.

<sup>137</sup> Se Tab 1 Appendix.

<sup>138</sup> Se Tab 2 Appendix.

<sup>139</sup> Områdesfakta för Malmö 2000.

<sup>140</sup> Se Tab 3 Appendix.

<sup>141</sup> Se Tab 2.

<sup>142</sup> Områdesfakta för Malmö 2000.

<sup>143</sup> Se Tab 1 Appendix.

befolkningen av barnfamiljer, men variationerna är stora, i vissa områden är närmare hälften av de boende barnfamiljer. Merparten, 60 % av befolkningen är mellan 18 och 64 år. Andelen arbetslösa uppgår i genomsnitt till närmare en tiondel av befolkningen med variationer från 5 till 14 % arbetslösa i olika områden. Denna stadsdel har det största antalet personer sysselsatta i åtgärder, procentuellt utgör de dock i likhet med övriga stadsdelar något över hälften av de arbetslösa.<sup>144</sup> Fosie har i likhet med S Innerstaden en något mindre andel barnfamiljer som är socialbidragstagare, av det totala antalet bidragstagare, än Rosengård och Hyllie. En tredjedel av socialbidragstagarna utgörs av barnfamiljer, varav tre fjärdedelar immigrantfamiljer.

### **Mål, målgrupp och resultat**

De anställda på arbetsmarknadsenheterna ska enligt statliga direktiv inrikta sin verksamhet på att utveckla enskildas och grupperns egna resurser samt skapa grundförutsättningar för medborgarnas självförsörjning och matcha arbetsökande mot arbetsmarknaden. Målsättningarna ska anpassas till de speciella förutsättningar som kännetecknar respektive stadsdel. I "Överenskommelsen om samverkan" preciseras dock kvantitativa mål och målgrupp. Arbetslösa personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa och som remitteras från någon av de tre myndigheterna (AF, I o F och FK)<sup>145</sup> är målgruppen. Ungdomar och personer med utländsk bakgrund ska prioriteras. År 2001 var målsättningen att 3000 personer per år skulle erhålla arbete eller påbörja en reguljär utbildning.<sup>146</sup>

En modell kallad "jobbvägen" har utarbetats som riktlinje för verksamheterna. Denna betonar vikten av att ha ett helhetsperspektiv på individen. Myndigheternas specialkompetenser ska tillföras individen i olika skeden. Arbetsförmedlingens arbete ska inriktas på dem som befinner sig nära arbetsmarknaden, medan de kommunanställda handläggarna och försäkringskassan ska inrikta sig på motivations- och rehabiliteringsåtgärder. Den sökande ska vid de första kontakterna kartläggas och därefter ska en "individuell handlingsplan" upprättas i samarbete med den enskilde. Denna ska innebära en tydlig behovsanpassning i förhållande till den enskilde individen och "jobbvägen" ska gälla.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Se Tab 2 Appendix.

<sup>145</sup> I o F är kortformen för Socialtjänstens individ och familjeomsorg, AF för arbetsförmedlingen och FK för försäkringskassan. Dessa förkortningar kommer fortsättningsvis att gälla i avhandlingen.

<sup>146</sup> Överenskommelse angående samverkan Malmö Stad 2000, 2001

<sup>147</sup> Överenskommelse angående samverkan, Malmö Stad 2001.

Såväl ekonomienheterna som arbetsmarknadsenheterna omfattas av socialtjänstlagen. I ”Tillämpningsbestämmelserna för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd i Malmö” konstateras det att ekonomiskt bistånd ska vara en hjälp till självhjälp. Det grundläggande kravet för den sökande är att denne aktivt söker arbete. Avslag ska prövas individuellt enligt gällande rättspraxis och lagstiftning om den sökande inte medverkar i behövliga insatser. Rätten till bistånd upphör om den sökande vägrat ta anvisat lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller sagt upp sig utan giltiga skäl. Även på enheterna för ekonomiskt bistånd ska en individuell utvecklingsplan upprättas för varje individ som bedöms kunna bli självförsörjande. Den skall upprättas tillsammans med den enskilde och beskriva vägen till arbete och sysselsättning eller de studier och kompetenshöjande insatser som behövs. Planen ska också klargöra ansvarsfördelningen mellan den enskilde, socialtjänsten och andra parter som är engagerade i ärendet. Utvecklingsplanen ska kontinuerligt följas upp och revideras.<sup>148</sup>

För samtliga verksamheter finns också målbeskrivningar i ett antal dokument. De beskrivs både som kvantitativa mål, ofta betraktade som effektmål, och mer övergripande målsättningar. Tonvikten läggs på att minska socialbidragsberoendet och öka sysselsättningen, både inom socialtjänsten och på Arbets- och utvecklingscentra. Detta ska infråas genom ett samarbete verksamheterna emellan.<sup>149</sup> Målgrupperna inom socialtjänsten utgörs av dem som ansöker om socialbidrag och betraktas som ”arbetsföra”. På de fyra AUC:en har målgruppen något olika karaktär. Den formella avgränsningen i Rosengård är att de sökande beräknas kunna påbörja reguljär utbildning eller arbete inom ett till två år.<sup>150</sup> Hyllie har två typer av målgrupper, dels en grupp bestående av ungdomar och invandrare som beräknas ha ungefär ett år till arbetsmarknaden, dels en grupp med s k Rehab-ärenden.<sup>151</sup> Den prioriterade målgruppen på Fosie AUC är invandrare med funktionell svenska och yrkes- eller teoretisk bakgrund från hemlandet, samt ungdomar. De ska ha förutsättningar att uppnå arbete eller utbildning inom ett år.<sup>152</sup> Slutligen så består målgruppen på

---

<sup>148</sup> Tillämpningsbestämmelser för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd i Malmö stad 1999.

<sup>149</sup> Se Verksamhetsplaner för Individ och familjeomsorgen år 2001 i Rosengård, Hyllie och Fosie, samt Förslag till åtgärder med anledning av storstadspropositionen 1999 och Årsanalys 2001 för S Innerstaden.

<sup>150</sup> Programområde Arbetsmarknadsåtgärder, Rosengård 2001.

<sup>151</sup> Oktoberrapport Hyllie AUC 2001.

<sup>152</sup> Verksamhetsberättelse Fosie AUC 2001.



S Innerstaden av personer som står så nära arbetsmarknaden att de omgående ska kunna börja arbeta.<sup>153</sup>

De klienter som anses vara "arbetsföra" remitteras från ekonomienheterna till AUC eller Söka Jobbkontoret. Antalet återremisser, framförallt till Individ och familjeomsorgen, är emellertid stort, framförallt på vissa enheter (se Tab 11). Under år 2001 har AUC i Rosengård tagit emot 1230 nya sökanden, varav över 60 % män. En tredjedel av samtliga har skrivits ut under året. Sammanlagt en tredjedel har gått vidare till heltidsarbete, varav drygt hälften till heltidsarbete mer än sex månader. Kvinnor har i mindre grad än männen fått arbete. Och till övervägande delen har de fått deltidsarbete, medan männen till större del fått heltidsarbete. Drygt 5 % har gått vidare till gymnasium och högskola. Den största andelen sökande har återremitterats till moderorganisationerna I o F, AF och FK. Medan något mer än en tiondel av de sökande erhållit heltidsarbete mer än sex månader, har nästan fyra gånger så många återremitterats. Under slutet av år 2001 fanns 672 personer inskrivna på Hyllie AUC och under året har 449 personer skrivits ut. Närmare hälften av dessa har gått vidare till arbete och merparten till heltidsarbete. Drygt en tiondel studerar på gymnasium eller högskola, och en fjärdedel har återremitterats. Förhållandet är i viss mån det omvända i jämförelse med antalet återremitteringar på Rosengård; på Hyllie har mer än dubbelt så många fått arbete eller studerar i reguljära utbildningar i förhållande till dem som återremitterats.<sup>154</sup> Något färre kvinnor än män har fått arbete, medan nästan dubbelt så många kvinnor som män studerar.

Under år 2001 har 1060 deltagare skrivits in på Fosie AUC. Mer än fyra tiondelar av de 725 personer som avaktualiserats har återremitterats till moderorganisationerna. Något mer än en fjärdedel har fått arbete, därav har 75 % fått heltidsarbete mer än 6 månader. Färre än 10 % har gått vidare till gymnasiala/eftergymnasiala studier. Kvinnorna har i lägre omfattning fått arbete och oftare deltidsarbete.

---

<sup>153</sup> Verksamhetsbeskrivning för Söka Jobbkontoret 2001.

<sup>154</sup> Uppgifterna som är hämtade från Dart, omfattar år 2001.

**Tabell 11 Utskrivna från AUC till arbete och studier, samt återremitterade (antal och procent).\***

AUC	Arbete	Heltidsarbete mer än 6 mån	Gymnasium el. Högskola	Återremitterade
Rosengård n = 523	144 (28 %)	76 (14 %)	33 (6 %)	270 (52 %)
Hyllie n = 449	183 (41 %)	122 (27 %)	37 (8 %)	107 (24 %)
Fosie n = 725	201 (28 %)	144 (20 %)	60 (8 %)	320 (44 %)
S Innerstaden n = 707	237 (33 %)	139 (20 %)	160 (23 %)	171 (24 %)
<b>Totalt</b> n = 2404	<b>765 (32 %)</b>	<b>481 (20 %)</b>	<b>290 (12 %)</b>	<b>868 (36 %)</b>

\*Uppgifterna i tabellen baseras på uppgifter ur Dartregistret för år 2001. Dart är ett specifikt dataregister framtaget för att de tre samverkande myndigheterna ska kunna använda sig därav. Vid slutet av år 2001 fanns ännu vissa problem med dataingången. Uppgifterna används därför endast för att främst illustrera den stora andelen återremitterade.

AUC på S Innerstaden kom igång senare än övriga AUC, specifika resultat eller antal deltagare för år 2001 framgår därför inte för Söka Jobbkontoret i verksamhetsberättelser el dylikt. Enheten för arbete har i sin helhet haft drygt 1300 inskrivna under år 2001 och 707 personer har avaktualiserats. Mindre än hälften har gått vidare till arbete eller studier, varav lite mer än hälften till heltidsarbete som varar längre än sex månader. Något fler män än kvinnor har fått heltidsanställning. Antalet återremitterade uppgår till 171 personer, alltså något färre än de som erhållit arbete.

## Ideologisk målsättning

I verksamhetsplaner och liknande anges också målsättningar som snarast kan betraktas som ideologiska. De behandlar ofta vilken den gemensamma synen på de sökande bör vara och vilka konsekvenser det har för metoderna man ska använda. Även klientens skyldigheter och rättigheter framgår av dokumenten.

## Ekonomienheterna

Ekonomienheterna uttrycker alla ideologiska mål som innehåller begrepp som demokrati, jämlika levnadsvillkor, brukarens deltagande etc. Medlen för att uppnå dessa kan emellertid variera och vara mer eller mindre konkret beskrivna. Enligt måldokumentet ska I o F på Rosengård t ex omfatta en värdegrund som fastställts av socialbyråchefen. Verksamheten ska omfatta ett demokratiskt förhållningssätt i förhållande till dem som behöver dess tjänster. De sökande ska samtidigt som de har skyldighet att aktivt ta del i olika insatser ha rätt till att få sin egen problemdefinition tagen på allvar. Handlandet i det dagliga arbetet inom I o F ska ha sin grund i social kunskap.<sup>155</sup>

Ekonomienheten på Hyllie ser det som ett åtagande att alla brukare ska ges möjlighet att aktivt delta i planeringen kring den egna personen och brukarens beskrivning av den egna situation ska alltid dokumenteras och övervägas. Metoden för detta ska vara tydliga handlingsplaner och journalanteckningar samt slumpmässiga uppföljningar av ett par ärenden per tjänst där berörda brukare tillfrågas om de känner till sin planering och varit delaktiga i den. Sektionen ska också vara öppen och flexibel för att kunna anpassa sig efter omvärldsförändringar och kunders behov. Detta ska ske genom årliga analyser av förändringar i klientgruppen, bl a via fokusgrupper och inkomna klagomål. Verksamheten ska baseras på insamlad kunskap och anpassas efter de behov som finns.<sup>156</sup> Alla som vistas i kommunen och har fyllt 18 år har rätt till socialbidrag. Den sökande måste emellertid vara anmäld på arbetsförmedling eller AUC, samt aktivt söka och ta emot erbjudet arbete eller sysselsättning. Socialförvaltningen kan begära att den arbetslöse deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

På Fosie ekonomienhet inriktar man sig speciellt på målgruppen invandrare. Man lägger vikten vid att ur ett helhetsperspektiv samla och rikta insatserna för att få föräldrar, barn och anhöriga att fungera i det svenska samhället. Målet ska nås genom att rätt insats ges till rätt person eller familj, t ex adekvat utbildning eller sysselsättning m m<sup>157</sup> Att den sökande är skyldig att stå till arbetsmarknadens förfogande nämns inte i ansökningshandlingarna.

För att förverkliga den övergripande målsättningen att bryta segregationen och skapa jämlikare levnadsvillkor för alla i stadsdelen, har S Innerstaden bl a använt sig av metoden att integrera målgrupperna i det arbete förvaltningen

---

<sup>155</sup> Se Verksamhetsplan för Individ och Familjeomsorgen, Rosengård 2001.

<sup>156</sup> Verksamhetsplan för ekonomisektionen SDF Hyllie 2002.

<sup>157</sup> Verksamhetsplan Fosie SDF 2001.

bedriver. Att engagera försörjningsstödstagare som anställda i verksamheten bidrar till en ökad förståelse för målgrupperna i organisationen och till aktiva försörjningsstödstagare. Det grundläggande synsättet är "hjälp till självhjälp". Den sökande är framförallt skyldig att vara aktivt arbetsökande.

### **Arbets- och utvecklingscentra**

Ett av de övergripande ideologiska målen för Rosengårds AUC är att "Arbete eller studier ska bli en normalitet" för befolkningen i området.<sup>158</sup> För att åstadkomma detta ska man kartlägga socialbidragstagarna och erbjuda vägledning, sysselsättning och utbildning. Klienterna har skyldighet att sköta kontakten med handläggaren på AUC eller delta i anvisade åtgärder för att erhålla socialbidrag. I Hyllie ligger däremot tonvikten framförallt på att samordna tre myndigheters insatser och utgöra ett kraftfullt stöd för arbetslösa. Enligt styrdokumentet innebär detta att en helhetssyn på de sökande etableras och att kompetens samordnas på ett effektivt sätt.<sup>159</sup> De arbetslösa ska stödjas genom att individuella utvecklingsplaner upprättas, iscensättes och regelbundet följs upp. I inbjudan presenteras AUC som ett erbjudande till de arbetsökande. Det framgår inte att AUC är tvingande.

S Innerstadens arbetsenhet har i likhet med Hyllie en helhetssyn på deltagarna. De strävar efter att se den arbetslöse försörjningsstödtagaren i en helhet i tid och rum.<sup>160</sup> På Söka Jobb kontoret försöker man uppfylla denna målsättning genom MEDLET, dvs Motivation, Delaktighet, Lyhördhet, Empati och Tillgänglighet. Medlet är en värdegrund som Söka Jobb – kontorets personal gemensamt står för och försöker arbeta mot.<sup>161</sup> Deltagarnas skyldigheter framgår explicit på "Välkommen- blanketten" för Söka Jobbkontoret. Deltagaren ska besöka kontoret fyra gånger i veckan. Vid varje besök ska minst en ansökan till jobb i öppet kuvert lämnas till receptionen i samband med att vederbörande anmäler sig. Fosie AUC anser att det finns ett annat lika viktigt perspektiv som att sänka socialbidragskostnader och öka förvärvsfrekvensen. Nämligen individens eget perspektiv. Då denne bryter sitt bidragsberoende kan han eller hon leva sitt liv på egna villkor utan begränsande regler. AUC:s mål är

---

<sup>158</sup> Programområde –Arbetsmarknadsåtgärder Rosengård 2001.

<sup>159</sup> Preliminärt styrdokument för Hyllie AUC 2000.

<sup>160</sup> Förslag till åtgärder med anledning av Storstadspropositionen, SDF, Södra Innerstaden 1999.

<sup>161</sup> Verksamhetsbeskrivning Söka Jobbkontoret S Innerstaden 2001.

därför att de personer som kommer till dem ska uppnå denna frihet och bli självförsörjande. Centret erbjuder en rad olika möjligheter som behovsanpassas individuellt i en handlingsplan som följs upp och revideras kontinuerligt.<sup>162</sup> I den broschyr som beskriver AUC och som lämnas till deltagarna när de remitteras från moderorganisationerna framgår inte att kontakten är tvingande.

Med en vid tolkning skulle man kunna säga att ekonomienheterna i Rosengård och S Innerstaden karaktäriseras av en dubbelhet, där både den enskildes rättigheter och skyldigheter betonas. På den senare stadsdelen gäller detta även för Söka Jobbkontoret. Rosengårds AUC kännetecknas däremot av en normativ målsättning om ”arbete som normalitet”. Även Fosie AUC har en normativ ideologi, men i en annan riktning, utifrån ett individperspektiv som ligger väl i linje med den ”behandlingsmålsättning” som tonar fram i målbeskrivningen för ekonomienheten i samma stadsdel. Hyllie slutligen, kännetecknas på båda enheterna av en pragmatisk ideologi, där metoder och regler för att uppnå ett samarbete mellan myndigheterna och den enskilde accentueras.

**Tablå 1 Ideologisk målsättning på stadsdelarna**

Stadsdel	Ideologi Ekonomienheter	Ideologi Arbetsmarknadsenheter
Rosengård	Dubbel målsättning	Normativ målsättning
S Innerstaden	Dubbel målsättning	Dubbel målsättning
Fosie	Behandlingsmålsättning	Normativ målsättning
Hyllie	Pragmatisk målsättning	Pragmatisk målsättning

## Organisationernas struktur och resurser

Organisationernas struktur är väsentlig för kategoriseringen av klienter men har också betydelse för personalens arbetsuppgifter och handlingsfrihet. Vem gör vad och vilken roll har de undersökta enheterna och personalen i organisationen? Och inte minst, vilka resurser kan man erbjuda?

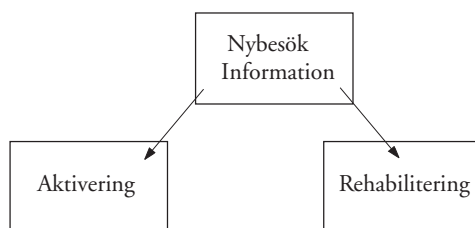
---

<sup>162</sup> Fosie Arbets- och utvecklingscenter – en satsning mot självförsörjning 2001.

### Ekonomienheterna

Rosengårds ekonomienhet är uppdelad i tre avdelningar, Nybesök och information, Aktivering och Rehab.<sup>163</sup> På Aktiveringsgruppen arbetar en sektionschef, sju socialsekreterare och nio ekonomi – handläggare. Handläggarna har ansvar för handläggningen av riksnormen och försörjningsstödet enligt SOL § 6 B. Socialsekreterarna tar hand om sysselsättningen och ansökningar enligt § 6 G samt avslag. Personalnedskärningar har medfört att totalt 5,5 tjänster på ekonomienheten ej var besatta under år 2001. Organisationen har varit oförändrad under ett antal år på ekonomienheten.

Fig 3 Ekonomienheten på Rosengård

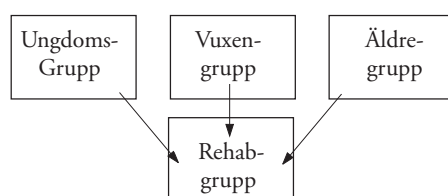


Hyllie ekonomienhet är indelad i fyra funktionsindelade grupper, en ungdomsgrupp, en vuxengrupp, en äldregrupp och en Rehabgrupp. Enheten har sammanlagt fjorton anställda som arbetar med handläggningen av ekonomiskt bistånd, varav hälften socialsekreterare och hälften handläggare. I verksamhetsplanen påpekas vikten av att personaltätheten bibehålles om de uppsatta målen ska uppnås.<sup>164</sup> Organisationen har varit intakt under ett antal år, men däremot har arbetsuppgifterna för handläggare och socialsekreterare ändrats. Ekonomihandläggarna har under år 2000 utbildats för att få full delegation avseende allt som rör ekonomi. Socialsekreterarna träffar klienten vid det första besöket och gör tillsammans med denne upp en handlingsplan. Det är sedan socialsekreterarens uppgift att ta hand om allt som rör klientens sysselsättning medan ekonomihandläggaren tar hand om allt det löpande arbetet med det ekonomiska biståndet.

<sup>163</sup> Se Verksamhetsplan för Individ- och Familjeomsorgen Rosengård 2001.

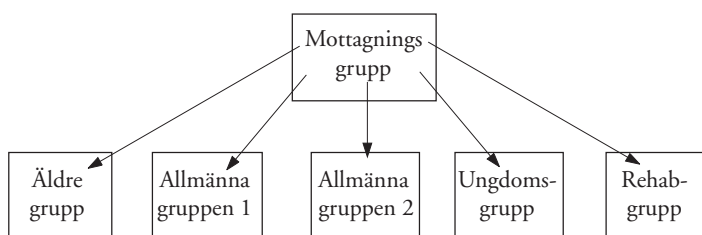
<sup>164</sup> Verksamhetsplan för ekonomisektionen SDF Hyllie 2001.

**Fig. 4 Ekonomienheten på Hyllie**



Fosie ekonomienhet har nyligen omorganiserats så att den ”plattats till”, då ett led med s k mellanchefer tagits bort. På ekonomigrupp ett finns en mottagningsgrupp och allmänna gruppen som tar emot personer som är mellan 25 och 54 år utan missbruksproblem. Ekonomigrupp två består av en ungdomsgrupp, en allmän grupp för personer mellan 25 och 54 år och en grupp för dem som är över 55 år, samt en rehabgrupp. Sammanlagt arbetar 17 socialsekreterare och 12 ekonomihandläggare på de båda ekonomienheterna. Det finns tre olika typer av delegation, ekonomihandläggare utan delegation tar endast hand om ärenden enligt § 6 B, dvs ärenden som omfattas av ”riksnormen”. Ekonomihandläggare med utökad delegation kan både ta beslut att bevilja och ge avslag på försörjningsstöd i enlighet med riksnormen och Malmö stads tillämpningsanvisningar. Socialsekreterare slutligen har samma delegation som de senare och är dessutom ansvariga för sysselsättning eller rehabilitering. I o F har under det senaste året drabbats av stora rekryteringsproblem. Enligt Verksamhetsplanen för år 2001, måste insatser i form av bättre lönepolicy ske om inte yrkesgruppen skall försvinna från den primärkommunala verksamheten.<sup>165</sup>

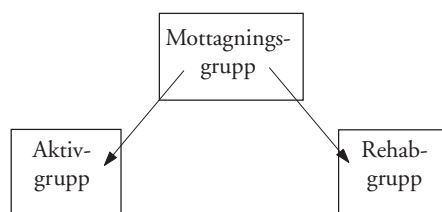
**Fig. 5 Ekonomienheten i Fosie**



<sup>165</sup> Verksamhetsplan för Fosie Individ- och Familjeomsorg 2001.

S Innerstaden genomförde under år 2001 en omorganisation som innebar att Individ- och familjeomsorgen delades upp i fem olika områden varav arbete och försörjning utgör ett. Förändringen innebär i stort sett att ett AUC-kontor etablerats utöver de tidigare Gefas- verksamheterna<sup>166</sup> och att ekonomienheten därmed har fått ytterligare en samarbetspartner samt gemensam ledning för arbets- och försörjningsfrågor. På enheten arbetar tio ekonomihandläggare och nio socialsekreterare. Handläggarna sköter det löpande arbetet med utbetalningarna av bistånd enligt § 6 B. De har också delegation för att besluta om visst bistånd enligt § 6 G. Socialsekreterarna gör upp en första handlingsplan med klienten som sedan följs upp av Arbetsenheten.

**Fig. 6 Ekonomienheten i S Innerstaden**



### Arbetsmarknadsenheterna

Rosengårdsverksamhetens organisation har ändrats ett antal gånger, då tidigare organisationsformer inte upplevts som funktionella.<sup>167</sup> Verksamheten har med 2001 års ingång fått fem funktionsinriktade team. Klienterna kommer först till ett mottagningsteam och därefter till något av de övriga fyra teamen. De kan också remitteras inom verksamheten, t ex från Vägledningsteamet till Teamet för fördjupad utredning.<sup>168</sup> Problem präglade det inledande halvåret och ledde till en viss personalomsättning.<sup>169</sup> Det finns i slutet av år 2001 nio anställda AF-handläggare, sex kommunala handläggare och en handläggare från försäkringskassan. Samt en projektchef.

<sup>166</sup> Gefas ( Generalplan för arbetsmarknadsåtgärder) har under slutet av 1990-talet etablerat en rad åtgärder för arbetslösa i vissa av stadsdelarna.

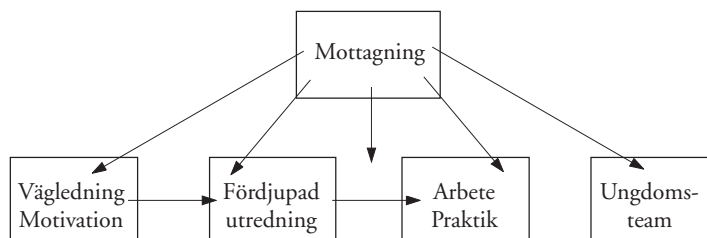
<sup>167</sup> Programområde Arbete och sysselsättning 2000.

<sup>168</sup> P Bevelander *Halvvägs- på väg vart?* Utvärderingsrapport från Malmö högskola 2001.

<sup>169</sup> Arbetsrapport från utvärderingen av arbetsmarknadsåtgärder i Rosengård 2001.



Figur 7. Organisation Rosengårds AUC



AUC Rosengård ska utveckla och förstärka den tidigare lokala arbetsmarknads-satsningen som funnits i området kallad Gefas.<sup>170</sup> Utöver AUC finns därför andra arbetsmarknadsåtgärder i området under paraplyet ”Rosengårds-initiativet”, Entreprenörskolan, som syftar till att förbereda arbetslösa för eget företagande, Sammanhållen introduktion som vänder sig till nyanlända invandrare och Offentligt skyddat arbete (OSA).<sup>171</sup> Förutom praktik- och utredningsplatser har också enstaka yrkesutbildningar upphandlats. Utbildningar har också skräddarsyttts för att passa AUC:s målgrupp. Rokomp, som vänder sig till långtidsarbetslösa som står långt från arbetsmarknaden och omfattar grundämnena och praktik, är ett sådant exempel. SoS, som är en sälj- och service utbildning utgör ytterligare ett exempel på denna typ av utbildning.<sup>172</sup>

Organisationen på Hyllie AUC har sedan starten i början av år 2000 ändrats fyra gånger, då organisationen betraktar sig som lärande och flexibel. Verksamheten delades från början in i tre team bestående av kommunanställda handläggare och personal från arbetsförmedlingen. Hösten 2001 bestod team ett av tolv kommunanställda och team två av tio AF-anställda. Personal från båda teamen samarbetar med I o F i form av ett beredningsteam som träffas en gång i veckan för att avgöra vilka klienter som ska remitteras till AUC. Hyllie AUC:s uppdrag är att erbjuda insatser till de arbetslösa i form av motivationsarbete och vägledning, rehabilitering, utbildning samt plats- och praktikförmedling. AF-handläggarnas kompetens och resurser på Hyllie AUC utgörs av yrkesvägledning, arbetsmarknadsutbildning, plats- och praktikackvirering samt rehabilitering. Kommunen ska arbeta med ”livsvägledning”, motivationsarbete, och studievägledning. De har också ansvar för kommunala praktikplatser, och

<sup>170</sup> Generalplan för sysselsättning och arbete Malmö Stad 1999.

<sup>171</sup> Arbetsrapport från utvärderingen av arbetsmarknadsåtgärder i Rosengård 2001.

<sup>172</sup> Verksamhetsrapport AUC Rosengård 2001.

utbildningar inom Kunskapslyftet och Komvux.<sup>173</sup> En stor del av resurserna kan enbart AF-handläggarna hänvisa till, då de har tillgång till AF:s utbildningar, praktikplatser etc.

**Fig. 8 AUC-enheten i Hyllie**



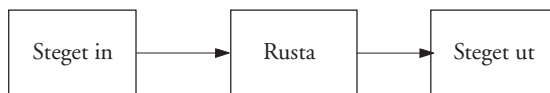
Enheten Arbete och introduktion i Fosie bildades i mars år 2000 och har utvecklats och förändrats kontinuerligt och är idag organiserat som en egen verksamhet direkt under stadsdelschefen. Verksamheten består av tre delar: AUC, Malva samt Introduktionsenheten. Under år 2001 var 59 personer utöver verksamhetschefen anställda i denna. På AUC arbetar 24 kommunhandläggare, nio AF-handläggare och två handläggare från försäkringskassan.<sup>174</sup> I likhet med Hyllie AUC har Fosie AUC haft många omorganisationer. Den senaste iscensattes under hösten 2001 då organisationen förändrades för att motsvara deltagarnas behov. Under hösten delades personalen in i tre arbetsområden inom AUC, ”Steget in”, ”Rusta” och ”Steget ut”. ”Steget in” omfattar en kort introduktionsperiod och syftar dels till att ge en enhetlig information till alla nya deltagare, dels till att försäkra sig om att deltagarna kan närvara i regelbundna aktiviteter. Inom ”Rusta” arbetar man med att förbereda deltagarna för en ökad anställningsbarhet. Med individuella samtal ger handläggarna vägledning och motivation samt hänvisar deltagarna till olika åtgärder, t ex praktikplatser. Inom ”Steget ut” fokuseras två delar, dels bedrivs jobbsökaraktiviteter, dels arbetar företagsgruppen med plats och praktikackvirering och med uppköp av utbildningar. AUC kan erbjuda yrkesutbildningar, tex Vård- och omsorgsutbildning, praktikplatser, Arbisanställningar (Arbete i stället för socialbidrag) och kommunalt anställningsstöd som ett komplement till AF:s anställningsstöd. Det finns också skolverksamhet, ”Second chance school” som tar emot personer mellan 20 och 30 år som saknar godkända betyg från gymnasieskolan. Och ”Malva” som erbjuder svenskundervisning för arbetslösa invandrare som saknar funktionell svenska.<sup>175</sup>

<sup>173</sup> Preliminärt styrdokument Hyllie 2000.

<sup>174</sup> Arbete och introduktion i Fosie, Verksamhetsberättelse 2001.

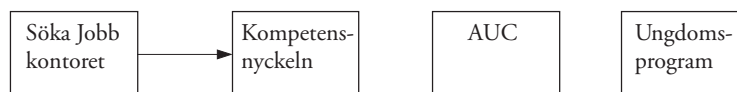
<sup>175</sup> Arbete och introduktion i Fosie, Verksamhetsberättelse 2001.

**Fig. 9 AUC i Fosie**



Arbetsenheten på S Innerstaden är uppdelad i flera enheter, Söka Jobbkontoret, AUC, Kompetensnyckeln och Ungdomsprogram. När intervjustudien utfördes under senare delen av år 2000 var AUC ännu under utveckling, varför socialbidragstagarna huvudsakligen hänvisades till Söka Jobbkontoret eller Studieenheten. På Studieenheten har man kontakt med dem som studerar inom de olika alternativ som Gefas kan erbjuda eller är i åtgärder. Söka Jobbkontoret betraktar sig som ett komplement till Arbetsförmedlingen, som har mer resurser och tid för enskilda arbetssökande. De kan erbjuda en personlig handläggare, datorer, data-utbildning, Kompetensnyckel-program (utbildning i social kompetens), socialrådgivning, studie- och yrkesvägledning. På enheten arbetar 15 personer. Samtliga, utom sektionschefen och hennes assistent, samt socialrådgivaren, är Arbisanställda handläggare. De Arbisanställda rekryteras för en sexmånaders period av sektionschefen på Söka Jobbkontoret. Handläggarna ska ge de sökande studie och yrkesvägledning, medan socialrådgivaren tar hand om de klienter som bedöms vara i behov av annat stöd. Klienterna måste besöka kontoret fyra dagar i veckan.

**Fig. 10 Sektionen för arbete i S Innerstaden**



## Den byråkratiska "sorteringen"

Verksamheternas byråkratiska "sortering" påverkas av ett flertal faktorer i den institutionella kontexten. I detta avsnitt diskuteras den struktur som uppstår för att sortera ärenden, den så kallade "ärendeordningen". Därefter riktas fokus mot organisationsformens, standardiseringens och den diskreta kontrollens påverkan på "sorteringen".

## ”Ärendeordningen”

När klienterna kommer i kontakt med ekonomienheten och senare arbetsmarknadsenheterna sker en sortering i flera led. Denna struktur för sorteringen av ärenden, som jag har valt att kalla ”ärendeordningen”, är beroende av både enheternas organisationsstruktur, remissförfarandet, omorganisationer och personalgruppernas arbetsuppgifter.

Klienterna som kommer till enheten för ekonomiskt bistånd på Rosengård besöker först en mottagningsgrupp. På denna enhet avgörs det om den sökande ska gå vidare till Aktiveringsgruppen. Därefter tar socialsekreteraren på Aktiveringsgruppen ställning till om de sökande ska remitteras till AUC, eller till någon annan åtgärd. Den arbetssökande går efter remittering från ekonomienheten vidare till ett av fyra team efter mottagning och kartläggning på AUC. Väglednings- och motivationsteamet vänder sig till dem som står en bit från arbetsmarknaden. De som befinner sig närmare arbetsmarknaden får ta del av de jobbsökar –aktiviteter som teamet för förmedling av arbets- och praktik-tillfällen kan hjälpa till med. I detta sorteringsled avgörs det hur ”arbetsför” klienten är, dvs klientens ”arbetsförhet” graderas i termer av långt ifrån till nära arbetsmarknaden. De sökande kan också gå omvägen via teamet för fördjupad utredning och sedan vägledning och motivation. Sorteringen av klienter kan alltså ske i upp till sex led innan den sökande kommer till enheten för arbete och praktik. Och kartläggning och utredning kan ske av samma klient men olika personal minst lika många gånger. Klienten kan under denna process alltså träffa minst sex olika handläggare förutsatt att det är stor kontinuitet bland personalen, att de inte ”byter ärenden” eller att omorganisationer sker. Rosengårds AUC har omorganiserats ett antal gånger så vi kan därför förut-sätta att klienter kan ha träffat flera olika handläggare under sin tid som sökande på AUC. Efter denna sorteringsprocess kan klienten återremitteras till moderorganisationen, vilket sker i något mindre än hälften av fallen som vi tidigare sett.

Ärendeordningen på Hyllie stadsdel är mindre avancerad. Klienten kommer direkt från receptionen till vuxengruppen och träffar en socialsekreterare som gör en första kartläggning och planering, och sedan sköter uppföljningen av sysselsättningen. Ekonomihandläggaren tar endast hand om det ekonomiska. Klienten har i bästa fall kontakt med endast två personer, socialsekreteraren på ekonomienheten och en handläggare på AUC. Då handläggarna på AUC har olika uppgifter är det emellertid troligare att klienten träffar minst två handläggare under sin tid som sökande där.

På Fosie ekonomienhet sorteras klienterna också först via en mottagningsgrupp. Sedan är det socialsekreterarnas formella ansvar att remittera vidare till

AUC och följa upp ärendet. I detta led har den sökande kartlagts två gånger och individuella handlingsplaner medföljer klienten när denne remitteras till AUC. På AUC går klienten först till "Steget in", där en ny kartläggning tar vid, och därefter till "Rusta" och sedan till "Steget ut". Vid det laget har klienten kartlagts minst tre gånger och haft minst lika många individuella handlingsplaner. De har träffat minst fem handläggare, men troligen fler med tanke på omorganisationerna på AUC och personalomsättningen på ekonomienheten. Det professionella behandlingstänkandet ger genomslag även i sorteringen av klienterna i denna stadsdel. På så sätt att den sökande genomgår olika steg i likhet med i många behandlingsformer, t ex för alkoholmissbrukare.<sup>176</sup>

I S Innerstaden kartläggs och "sorteras" klienterna inledningsvis i mot-tagningsgruppen. De som remitteras till aktivgruppen hänvisas i princip alltid till Söka Jobbkontoret. Efter en inledande kontakt gör socialsekreteraren en bedömning om huruvida klienten ska remitteras dit och därmed det huvudsakliga ansvaret för densamme. Kontoret tar ansvar för all uppföljning av klienten.

Johansson menar att det i organisationer finns en byråkratisk struktur för kategorisering inbyggd.<sup>177</sup> I de undersökta stadsdelarna varierar denna struktur något. När en individ förvandlas till "klient", omvandlas hans eller hennes personliga erfarenheter till ett "ärende".<sup>178</sup> För att "gatubyråkratier", som de undersökta verksamheterna ska kunna hantera sina ärenden måste dessa kategoriseras.<sup>179</sup> Denna sortering kan ske i flera led eller dimensioner och klienterna kan under resans gång, som vi sett ovan, träffa ett otal handläggare. Gemensamt för alla verksamheterna är emellertid att de har en struktur för sortering av ärenden. Trots att den är något olikartad går det att urskilja fyra led i strukturen eller "ärendeordningen", där tjänstemännen måste bedöma vilken kategori klienten tillhör. I det första ledet sorteras klienterna i förhållande till målgrupp. I det andra ledet avgörs det om klienterna bör omfattas av aktivitetskravet, i det tredje ledet avgörs vilken åtgärd som är lämplig i förhållande till klientens "arbetsförhet", och slutligen i det fjärde ledet avgörs om klienten levt upp till aktivitetskravet.

---

<sup>176</sup> Jämför t ex med Minnesotamodellen för alkoholmissbrukare, där klienten genomgår tolv steg.

<sup>177</sup> Johansson 1992.

<sup>178</sup> Johansson 1992; Lipsky 1980.

<sup>179</sup> Lipsky 1980.

## Organisationsformens och den diskreta kontrollens påverkan på "sorteringen"

Det generella målet för alla verksamheterna är i princip att minska försörjningsstödet och öka förvärvsfrekvensen vilket de i högre eller mindre grad uppfyller. När det gäller målgrupp så skiljer sig de fyra AUC:en åt. Vilken målgrupp som valts verkar emellertid inte ha så stor betydelse för resultaten. En väl avgränsad målgrupp som har "nära till arbetsmarknaden" verkar inte omedelbart medföra att fler kommer ut i arbete. Resultaten verkar alltså inte ha någon direkt koppling till målgruppens sammansättning, vilket det stora antalet återremitteringar på Fosie och Rosengård visar. Det finns troligen också andra faktorer som påverkar hur många och vem som återremitteras.

## Organisationsformen

En av dessa faktorer är organisationsformen som har betydelse för ärendeorordningen. En plattare och mindre hierarkisk struktur innebär att klienten slussas genom färre led, där varje enskild handläggare ska ta ställning till graden av "arbetsförhet". Enligt Mintzberg karaktäriseras professionella organisationer av en platt och mindre hierarkisk struktur, vilket också innebär att organisationen i hög grad förlitar sig på de anställdas kompetens.<sup>180</sup> Arbetsgrupperna inom ekonomienheterna står inte i något hierarkiskt förhållande till varandra. Organisationsstrukturen är snarare anpassad till sorteringen av "klienter" än hierarkiska kontrollstrukturer för personalen, och kan i detta avseende betraktas som professionella organisationer. Men även om denna typ av struktur inte kan betraktas som hierarkisk så kan en professionellt orienterad struktur ha ett flertal "slussar" eller enheter som klienten måste passera och bedömas i. Rosengård kännetecknas av en sådan prövande attityd i sorteringen av klienterna, då de måste passera i upp till sju "slussar" innan de kommer ut i någon åtgärd.

S Innerstadens ekonomienhet remitterar å andra sidan nästan automatiskt ärenden till Söka Jobbkontoret, vilket innebär att de har ett motsatt förfarande. Även i Hyllie slussas "klienten" genom färre enheter eftersom sorteringen sker redan på ekonomienheten, i beredningsteamet.

AUC-kontoren kan också betraktas som professionella organisationer och även inom dessa verksamheter måste klienten ibland, som fallet är med Fosie och Rosengårds AUC, passera genom flera "steg". På dessa enheter är alltså förfaringsättet prövande. På Hyllie AUC görs prövningen som vi sett redan på ekonomienheten med hjälp av AUC:s beredningsteam. Förfaringsättet är inte prövande och sker inte automatiskt, utan kan snarast betraktas som

---

<sup>180</sup> Mintzberg 1979.

”funktionellt”.<sup>181</sup> På Söka Jobbkontoret finns ingen remittering inom verksamheten troligen p g a de begränsade resurserna. Organisationsstrukturen verkar anpassas till den specifika ”ärendeordning” som byggts upp på respektive stadsdel, och denna har en stor betydelse för den byråkratiska ”sorteringen”, men även remissförfarandet, hur många handläggare ”klienterna” behöver träffa och kontinuiteten bland de anställda påverkar denna.

### Reglering och delegation

Organisationer kan enligt Johansson ses som en arena för förhandlingar där kontrollen över de anställda har en central funktion.<sup>182</sup> Två olika slag av inomorganisatorisk kontroll kan urskiljas, den disciplinära och den diskursiva. Den disciplinära formen är som jag tidigare nämnt inbyggd i organisationens hierarkiska ordning, specialisering av funktioner och reglering av arbetsprocesser. Som vi sett i föregående avsnitt har organisationsformens struktur, enheternas omfattning och remissförfarandet en viss betydelse för sorteringen av klienterna. Handläggaren påverkas i denna bedömning av ett flertal faktorer som har identifierats i kapitlet. Vilken handlingsfrihet har då handläggare och socialsekreterare i att göra denna bedömning. Vilka restriktioner är så att säga inbyggda i organisationen som kan påverka dem? Vi kan urskilja tre perspektiv, graden av delegation, personalens kompetens och verksamhetens regler och rutiner<sup>183</sup>, som har betydelse.

På ekonomienheterna har socionomerna med sin professionella legitimitet en formellt högre delegation än ekonomihandläggarna. Som vi har sett i kapitel sex håller detta på att luckras upp, då ekonomihandläggarna börjar få en utvidgad delegation. Speciellt karakteriserar detta Hyllie, där ekonomihandläggarna i princip har samma handlingsfrihet som socialsekreterarna. Samtidigt som man i och med denna ökade delegation förlitar sig på handläggarnas kompetens, präglas verksamheten av strikta regler och rutiner. Fosie karakteriseras också av att handläggarna har en hög delegation, men på denna verksamhet är den informell, och mindre reglerad, vilket innebär att handläggaren har en handlingsfrihet att påverka både vilka aktivitetskrav som ska ställas på ”klienten” och hur kravet ska följas upp. Regler och rutiner präglar däremot ekonomienheten på S Innerstaden, vars verksamhet av de anställda karakteriseras som ett ”löpande band”.

---

<sup>181</sup> ”Funktionellt” används här i meningen ändamålsenlig (Norstedts svenska synonymordbok).

<sup>182</sup> Johansson 1992.

<sup>183</sup> Johansson 1992; Lipsky 1980.

Även Söka Jobbkontoret kännetecknas av en reglering av de anställda, som har en mycket låg delegation. Här baseras regleringen på kontrollen av klienterna. Då handläggarnas arbetsuppgifter avgränsas disciplineras även de. På övriga arbetsmarknadsenheter har samtlig personal som regel både en hög formell kompetens och en hög delegation, vilket innebär att AUC-handläggarna har en betydande handlingsfrihet.

Det är utmärkande för professionella byråkratier att de har en låg grad av reglering och hög delegation. Och som vi har sett utmärker dessa karaktäristika samtliga AUC och ekonomienheten i Fosie. De anställdas handlingsfrihet begränsas istället av att de professionella utövar en kollegial kontroll över varandra medan de arbetar självständigt.<sup>184</sup>

**Fig 11 Reglering och delegation**

	Lägre delegation	Högre delegation
Lägre grad av reglering	Rosengårds ek enhet	Fosie ek enhet Fosie AUC Hyllie AUC Rosengårds AUC
Högre grad av reglering	S Innerstadens ek enhet  Söka Jobb kontoret	Hyllie ek enhet

Ett sätt att utöva denna kontroll är via arbetsfördelningen, som kan vara mer eller mindre strukturerad eller riktad. Hyllie och Fosie AUC utmärks av att personalen har en relativt stringent uppdelning av denna, vilket också i viss mån avgränsar deras handlingsfrihet, medan personalens likartade arbetsuppgifter på de övriga AUC:en, har en motsatt effekt. Även Fosie ekonomienhet karaktäriseras av en ostrukturerad arbetsdelning vilket medför en utvidgad handlingsfrihet även för ekonomihandläggarna.

<sup>184</sup> Sarfatti Larsson 1977.



## Den diskreta kontrollen

I en verksamhet som karaktäriseras av reglerade arbetsuppgifter och en låg delegation är den typ av kontroll av de anställdas handlingsfrihet som Johansson kallar passiv och byråkratisk verksam. Som vi sett i föregående avsnitt kännetecknas endast en av ekonomienheterna och i viss mån Söka Jobbkontoret av dessa drag. Inom de övriga enheterna och i synnerhet på AUC-kontoren kan snarare den form av kontroll som kallas passiv och diskret<sup>185</sup> tänkas ha betydelse för tjänstemännens möjligheter till det som Lipsky betecknar som en hög grad av diskretion, dvs en stor handlingsfrihet i att bestämma förmånens art och grad.<sup>186</sup> I denna typ av kontroll står kognitiva och meningsskapande processer i centrum. I dokument från verksamheterna beskrivs det som jag har valt att kalla verksamheternas ideologiska målsättningar. De ideologiska målsättningarna utgör verksamheternas försök att skapa en sammanhållen mening och ideologisk hållning till klienterna.

På Rosengård präglas ekonomienhetens verksamhet av det dubbla perspektivet, att den enskilde har rätt till en egen problemdefinition samtidigt som denne har ett eget ansvar. Detta uttrycks redan i de ideologiska målsättningarna för ekonomienheten och kan betraktas som en definition av ”hjälp till självhjälp”. Synsättet övergår på AUC till en normativ målsättning om ”arbete som normalitet”. På AUC har det dubbla perspektivet på ekonomienheten övergått i en fostrande attityd. Deltagarna ska ”fostras” till att se arbete som en normalitet. S Innerstaden som också har ett dubbelt perspektiv med tonvikt på ”hjälp till självhjälp”, har däremot ett uttalat kontrollperspektiv och en ”fostrande” attityd både på ekonomienheten och Söka Jobbkontoret.

Fosie ekonomienhets behandlingsperspektiv slår igenom även på Fosie AUC, där en normativ målsättning om den individuella frihet som följer av självförsörjning, harmonierar med en grundsyn där varje människa betraktas som en unik individ med stora resurser, som inte fått chansen att träda in på arbetsmarknaden. Man anser därför att insatserna måste anpassas efter varje individs behov, medan helhetssynen och det ”pragmatiska” perspektivet utmärker både Hyllies ekonomienhet och AUC-kontor.

Det byråkratiska ordnandet bidrar alltså till en ”ärendeordning” och olika former av reglering av verksamheten och kontroll över de anställda. Men vad händer då de invandrade männen och kvinnorna kommer in i organisationerna? Hur blir de klienter och ärenden och hur går själva handläggningen till? Nästkommande kapitel behandlar nästa fas i differentieringsprocessen, individens omvandling till ärende.

---

<sup>185</sup> Johansson 1992.

<sup>186</sup> Lipsky 1980.

## Kapitel 7

# Från individ till ärende

Detta kapitel, som baseras på intervjumaterial med tjänstemännen, handlar om hur de enskilda individerna, dvs de invandrade männen och kvinnorna omvandlas till hanterbara ärenden, som ligger till grund för sorteringen i kategorier. Hur kan då detta tänkas gå till? Johansson menar att individens förvandling till klient och ärende sker i två steg, först en standardisering av klienten och ärendet till de huvudvariabler som faller inom organisationens område och därefter matchas ärendet mot organisationens befintliga kategorier.<sup>187</sup> De två stegen som Johansson beskriver försiggår i verkligheten sida vid sida och berikar troligen varandra men analytiskt kan man försöka skilja dem åt. Därför har kapitel åtta ägnats åt att studera differentieringen i handläggningen där klienterna matchas mot befintliga kategorier i verksamheterna. I detta kapitel ägnas uppmärksamheten åt hur det som Johansson benämner ”standardiseringen av klienten” går till inom de olika verksamheterna.

Lipsky menar att klienter ser sina behov som individuella medan tjänstemän strävar efter att kontrollera och kategorisera dem. Som jag nämnde i kapitel två ”fostras” klienten i förhållande till olika dimensioner genom att kontexten för interaktionen med klienten struktureras, genom distributionen av bidrag och förmåner samt genom att klienter tilldelas belöningar eller sanktioner.<sup>188</sup> I handläggningen av aktiveringspolitiken byggs det upp en kontakt mellan handläggare och klient. I fortsättningen kallad ”klientrelationen”.<sup>189</sup> I denna relation som är beroende av de ovanstående dimensionerna sker den standardisering av klienten som gör den sökande till ett hanterbart ärende. I kapitlet beskrivs hur dessa dimensioner påverkar ”klientrelationen” på de olika verksamheterna.

---

<sup>187</sup> Johansson 1992.

<sup>188</sup> Lipsky 1980.

<sup>189</sup> Begreppet har tidigare använts av Johansson 1992.

## Personalens förutsättningar och klientrelationens inramning

Såväl arbetsmiljön som kontinuitet och kompetens utgör underlaget för vilka förutsättningar personalen har att samarbeta med klienterna. Tillsammans med graden av tillgänglighet för klienterna utgör dessa faktorer klientrelationens inramning, som strukturerar kontexten för mötet mellan handläggaren och den sökande.<sup>190</sup>

### Ekonomienheterna

Arbetsmiljön på ekonomienheterna karaktäriseras ofta av en ”stressig” arbets-situation och en bristande möjlighet att göra relevanta bedömningar av klientens behov. Ekonomienheten på Rosengård har t ex en stor ärendemängd, 130–190 ärenden per handläggare eller socialsekreterare. De upplever stress i sin arbetssituation och kan inte alltid göra långtgående bedömningar av klientens möjligheter och behov. Även arbetsmiljön på Fosie ekonomienhet är mycket ”stressig” enligt personalen. Sedan några år tillbaka finns en konstant överbelastning av ärenden. Ärendemängden ligger på 120–200 ärenden, vilket har till följd att de mest ”brinnande” prioriteras.

Allra flest ärenden per man har dock S Innerstadens personal. Ekonomi-handläggarna har i genomsnitt 250 ärenden per person och socialsekreterarna 200. Bemanningen per ärende är hälften så stor som för rikssnittet, enligt de intervjuade. I intervjuerna framgår det att personalen har en mycket påfrestande arbetssituation som påverkar deras arbete. Arbetet beskrivs som ett ”lö-pande band” och ärendemängden bidrar till svårigheter att kontrollera detta. Vikarier sätts inte in vid sjukdom utan kollegor förväntas överta varandras arbeten. Detta innebär att belastningen periodvis fördubblas. Ekonomienheten på Hyllie avviker från de andra ekonomienheterna, då samtliga intervjuade uppger att de trivs på arbetsplatsen, där en ny typ av arbetsfördelning tillika med en nedgång i antalet ekonomiärenden under året medfört att ingen känner sig överbelastad. Varje handläggare har ungefär hundra ärenden.

### Arbetsfördelningen

Arbetsfördelningen struktureras i princip utifrån den formella delegations-ordning som beskrevs i förra kapitlet, men påverkas också av andra faktorer, varför arbetsfördelningen mellan socialsekreterare och ekonomihandläggare

---

<sup>190</sup> Johansson 1992 anger dessa faktorer som väsentliga i att strukturera ”klientrelationen” i tid och rum.

skiljer sig något åt på ekonomienheterna. Rosengårds socialsekreterare ser t ex arbetet med ekonomin som ett hinder för det sociala arbetet de vill utföra och i realiteten tar ekonomihandläggarna ett stort ansvar för både uppföljning och ekonomiärenden som de inte har delegation för, t ex avslagsärenden. Det formella beslutet tas dock av ssk.<sup>191</sup> Fosies socialsekreterare ska ta ansvar för att upprätta en handlingsplan tillsammans med klienten. Om klienten remitteras till AUC har de sedan uppföljningsansvar. Denna arbetsfördelning fungerar emellertid inte på den stora ärendebelastningen men kanske främst med anledning av omsättningen på ssk. I praktiken tar alltså ekonomihandläggarna på denna enhet också ett stort ansvar. Samarbetet med AUC har periodvis inte fungerat så bra, då vissa kommunikationsproblem uppstått bl a avseende uppföljningen av ärenden som remitterats till AUC. Ärenden har avaktualiserats från AUC utan ekonomienhetens personals vetskap, varför socialbidrag felaktigt utbetalats. Det brister även i den interna kommunikationen då nya socialsekreterare inte känner till rutinerna. Detta kan ibland leda till att man inte har kunskaper om vad den andra parten gör.

Jag bytte ju socialsekreterare i januari 01. Och då var hon ju inte hemma i hur systemet fungerade så ibland skrev hon att klienter var aktualiserade på AUC när de inte var det. Och då tänkte jag, okej man får först veta vad de kommer igång med, innan man följer upp dem. Men så hände ingenting. Och då visade det sig att vi inte hade aktualiserat den sökande på AUC. Att hon inte kände till rutinerna för det liksom. För att hon var ny. (ek handl 2)

Arbetsfördelningen i S Innerstaden är mer traditionell och följer i högre grad delegationsordningen. Ekonomihandläggarna har en begränsad delegation som inte direkt berör sysselsättningsdelen, även om de har ett ansvar att signalera till socialsekreteraren om klienten inte är aktivt arbetsökande. Socialsekreteraren tar dock hand om sysselsättningsdelen och alla formella avslagsbeslut. Även på Hyllie, där handläggarna har full delegation och tar hand om allt det ekonomiska, följs delegationsordningen. Förändringen har initierats av dem och de internutbildades under ett halvår för uppgiften, som de är mycket nöjda med. Delegationen innebär att de får intressantare arbetsuppgifter och mer ansvar, men också mer tid för de enskilda ärendena. Det ”lyfter” yrkesgruppen som en av handläggarna uttrycker det. Handläggarna är stommen i verksamheten som ”lär upp” nya socialsekreterare, eftersom de känner till systemet.

---

<sup>191</sup> Socialsekreterare.

### *Kontinuitet*

Kontinuiteten bland personalen på enheterna varierar, men handläggarna är genomgående en stabilare grupp än socialsekreterarna. Personalen på Rosengårds ekonomienhet har som regel varit anställda länge, i synnerhet handläggarna. Men även socialsekreterarna har arbetat där en längre tid, under tre till tjugo år. Även när det gäller ärendena finns det kontinuitet. Handläggarna behåller sina ärenden så länge de är aktuella på ekonomienheten. Det innebär att både handläggare och socialsekreterarna har möjlighet att lära känna "sina" klienter.

Kontinuiteten bland ekonomihandläggarna på S Innerstaden är också stor. De har olika bakgrund men lång arbetserfarenhet. Flera av dem har arbetat inom samma arbetsgrupp under flera år. Då ekonomihandläggarna byter ärenden med varandra för att få en jämnare ärendefördelning, är denna kontinuitet inte märkbar för klienterna, vilka ofta får byta handläggare. Dessutom betraktar socialsekreterarna till skillnad från ekonomihandläggarna ofta anställningen på ekonomienheten som temporär i väntan på något intressantare erbjudande.

Även i Fosie finns det en mycket stor personalomsättning ifråga om socialsekreterare, men även en viss omsättning av chefer under det senaste året. Handläggarna står för kontinuiteten och får, som jag nämnt ovan, också ta mycket ansvar för arbete som egentligen ingår i socialsekreterarnas arbetsuppgifter. En av handläggarna har under fyra års anställning bytt socialsekreterare åtta gånger. Enligt intervjuerna begär de avsked för att arbetsbelastningen är för hög och lönen för dålig. Ekonomihandläggarna på Hyllie är också en stabil grupp som arbetat där länge. Den sist anställda började för fem år sedan. Kontinuiteten för socialsekreterarna är inte lika omfattande men i förhållande till de övriga undersökta ekonomienheterna stannar de länge, mellan två till tre år på enheten.

### *Kompetens*

Socialsekreterarna är genomgående socionomer. De flesta socialsekreterarna på S Innerstaden är relativt nyutexaminerade och arbetet på enheten är ett av de första. Även på Fosie tycks socialsekreterararbetet på ekonomienheten ofta vara ett förstagångsjobb, vilket medför att de som arbetar där inte har så mycket tidigare erfarenhet av socialt arbete. Socialsekreterarna på Hyllie och Rosengård har däremot genomgående varit anställda längre och har mer erfarenhet av arbetet. Ekonomihandläggarnas bakgrund varierar på Rosengård, Fosie och S Innerstaden, medan de flesta handläggarna på Hyllie ekonomienhet har gymnasiekompetens.

### *Tillgänglighet*

Då tillgängligheten generellt är mycket begränsad på ekonomienheterna varierar möjligheterna att komma i kontakt med handläggarna något. Som regel försöker socialsekreterarna på Rosengård att träffa klienten en första gång och göra upp en planering. Ibland sker den dock per telefon. Uppföljningen sköts nästan helt per telefon och man träffas endast om planeringen inte fungerar. Det finns dock möjlighet för klienterna att komma upp eller ringa och beställa tid. Mest kontakt med klienterna har emellertid handläggarna eftersom det är till dem familjerna ringer om det dyker upp något problem med ekonomin. Oftast har de endast kontakt med mannen i immigrantfamiljerna.

På Fosie sköts klientkontakten mest per telefon av handläggarna, eftersom de står för kontinuiteten och har mest kontakt med männen i familjerna. Även personalen på S Innerstadens ekonomienhet har kontakt med klienterna endast per telefon och post. En kortare utredning görs per telefon med alla nybesök av socialsekreteraren. Söka Jobbkontoret ansvarar sedan för att göra en handlingsplan tillsammans med klienterna och följa upp den. Anledningen till att tjänstemännen inte träffar klienterna är att det är för tidskrävande. Socialsekreterarna och handläggarna på Hyllie har däremot tack vare den nya arbetsfördelningen mer tid för personlig klientkontakt. Numera kan de också på ett enkelt sätt gå in och kontrollera klienter via den kartläggning som handläggarna gjort. Där ingår samtliga klienter, med uppgifter om persondata och handlingsplaner så att socialsekreterarna kan gå in och förnya dem när det är aktuellt.

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Hyllie ekonomienhet karaktäriseras av en stabil struktur och en lugnare arbetssituation och hög kontinuitet, som tycks leda till större tillgänglighet. De andra enheterna karaktäriseras alla av en ”stressig” arbetssituation som begränsar tillgängligheten för klienterna. På Rosengård och Fosie bidrar också en ostrukturerad arbetsfördelning till denna begränsning, då delegationsordningen och arbetsfördelningen mellan personalgrupperna är oklar. Även den bristande kontinuiteten bland socialsekreterarna på Fosie och S Innerstaden förstärker detta förhållande.

**Tablå 2 Faktorer som påverkar klientrelationens inramning på ekonomienheterna**

Faktorer	Rosengård	Fosie	S Innerstaden	Hyllie
Arbetsmiljö	”Stressig”	”Stressig”	”Stressig”	”Lugn”
Arbetsfördelning	Ostrukturerad	Ostrukturerad	Strukturerad	Strukturerad
Kontinuitet	Högre	Högre Lägre*	Högre Lägre*	Högre
Kompetens	Högre	Högre	Högre	Högre
Tillgänglighet	Lägre	Lägre	Lägre	Högre

\* Kontinuiteten är hög för handläggare och låg för socialsekreterare på Fosie och S Innerstaden

### Arbetsmarknadsenheterna

På Arbets- och utvecklingscentra möter handläggarna nya utmaningar, där arbetsmiljön och arbetsfördelningen påverkas mycket av att olika parter ska samarbeta och en ny verksamhet ska byggas upp. Handläggarna på Rosengårds AUC anser att det ställer stora krav på dem att bygga upp en organisation från början. Även om handläggarna upplever det som positivt att arbeta i en flexibel organisation och vara delaktiga i planeringen, så kan det ibland vara arbetsamt med ständiga omorganisationer. De anställda måste också lägga mycket tid på personalmöten både på AUC och i moderorganisationerna. Även på Fosie upplever handläggarna det som negativt i verksamheten med ständiga omorganisationer samt att alla ”kör lite olika regler”. Ingen av de intervjuade på Fosie AUC uppger emellertid att de har en tung eller belastad arbetssituation. De trivs med samarbetet och även om det kan uppstå konflikter eftersom de kommer från olika arbetskulturer har det inte ställt till några större problem enligt personalen.

Söka Jobbkontoret verkar vara relativt opåverkat av stress och här har dessutom inga omorganisationer ägt rum. Sektionschefen och de anställda betonar det positiva med arbetet och den goda service och stämning som dominerar arbetsplatsen. Däremot har omorganisationerna på Hyllie AUC varit flera och det positiva med dem är att organisationen hela tiden utvecklats till det bättre och att man arbetar otraditionellt, det negativa är att det går lite för fort enligt personalen. De hinner inte anpassa sig till den nya organisationen förrän nästa år ”på gång”. Det har varit en lång process att ”jobba ihop sig” för personalen, och många förändringar då man fått olika beskrivningar av vad man förväntas arbeta med och med vilka målgrupper. Samtidigt menar flera att det också

finns en bra stämning och att samarbetet fungerar bra när handläggarna väl lärt känna varandra. Samtliga AUC karaktäriseras alltså av ett antal omorganisationer och en flexibel arbetsmiljö.

### *Arbetsfördelning*

Arbetsfördelningen regleras inte i en delegationsordning för anställda på arbetsmarknadsenheterna, men väl i de dokument som producerats i Storstadssatsningen och som presenterades i kapitel sex. Men även på dessa enheter har arbetsfördelningen organiserats på olika sätt mellan de tre personalgrupperna från AF, kommunen och försäkringskassan. Personalen arbetar på Rosengårds AUC i blandade team, med liknande arbetsuppgifter. Både kommunen och arbetsförmedlingen har resurser att tillgå för de sökande, men kommunhandläggarna nämner ofta att AF-handläggarna har mer resurser, och därför större möjligheter att påverka verksamheten. Framförallt förs det faktum att personalen från de olika moderorganisationerna som ska samarbeta i AUC har olika arbetskultur och olika utbildningsbakgrund, fram. En del av de AF-anställda har ingen formell utbildning samtidigt som de "sitter på resurserna". Detta kan enligt några av de kommunanställda leda till problem.

Alltså det är ju aldrig lätt att samarbeta med människor som kommer från en organisation där de har kommit in på grund av att de har fackliga meriter ... eller så. Men att de inte har någon direkt utbildning. ...Ja de har ju oftast ett annat tänk. Och sen är de präglade av sin huvudman. Och det här med staten och det ska vara lika och regelverket och så. Och vi har ju bara att tacka och buga eller så får vi försöka skaka fram kommunala pengar till utbildningar och åtgärder. (Handl 1)

Samtliga anställda på Söka Jobbkontoret arbetar också med samma arbetsuppgifter. Vid första kontakten med kontoret görs en kort handlingsplan upp med den sökande. Därefter följs denna upp med personligt besök minst en gång i veckan. Utöver att hjälpa de sökande att hitta arbete, hjälper de anställda till med att skriva ansökningshandlingar.

Kommunhandläggarna på Fosie ska arbeta med dem som står längre från arbetsmarknaden. När de kommit en bit på vägen kan ärendet överlämnas vid ett trepartsamtal till AF-handläggarna. Uppföljningsansvaret ligger egentligen på den ursprungliga handläggaren, men enligt personalen har det existerat en del diskussioner kring "vem som äger ärendet". En handlingsplan ska göras vid den första kontakten och sen ska den följa den sökande. Ursprungshandläggaren har uppföljningsansvar. Även kommunhandläggarna på Hyllie ska arbeta med klienter som står längre från arbetsmarknaden, medan AF-handläggarna



i högre grad tar ansvar för matchning mot arbetsmarknaden. Uppföljningsansvaret följer med de olika insatser som klienten befinner sig i. Varje sökande ska ha en handlingsplan som görs upp vid det andra mötet. Vid första mötet görs en kartläggning, varefter den sökande får gå hem och fundera på vad han eller hon vill. På de två senare verksamheterna är arbetsfördelningen alltså mer "riktad", dvs inriktad på handläggarens specifika kompetens.

### *Kontinuitet*

Bristen på kontinuitet i personalgruppen verkar vara något av en akilleshäla för samtliga arbetsmarknadsenheter. Personalsituationen har varit instabil både på Rosengårds och Hyllie AUC, i det förra fallet uppnåddes inte full bemanning förrän i februari 2001 och under året har fem handläggare lämnat verksamheten. Och i det senare slutade nästan alla kommunhandläggare under år 2001, medan AF-handläggarna stannade kvar. Anledningen till att folk slutar är att det är ett "slitsamt jobb och dåligt betalt". Personalen har också tidsbegränsade anställningar och det leder till osäkerhet och konkurrens mellan personalen och förhindrar att det byggs upp en förtroendefull stämning menar en del i personalgruppen. Personalgruppen på Fosie är däremot relativt stabil, men kontinuiteten både i viss mån ifråga om samarbetet mellan handläggarna och kontakten med de sökande "spricker" vid omorganisationer.

Problematiken med de Arbis-anställda på Söka Jobbkontoret är att de anställs under en sex månadersperiod. I vissa fall kan denna förlängas med några månader och i några fall har den övergått i projektanställning. Personalomsättningen upplevs som negativ både av sektionschefen och de anställda då sex månadersanställningar innebär osäkerhet för båda parter.

### *Kompetens*

Kompetensen varierar mycket bland handläggarna, då man på stadsdelarna prioriterat olika former av arbetslivserfarenhet och formell kunskap. Flera yrkesgrupper finns representerade på AUC Rosengård. Kommunhandläggarna är socionomer eller studie- och yrkesvägledare. AF-handläggarna har ingen yrkesutbildning eller är studie och yrkesvägledare. De flesta av kommunhandläggarna på Fosie är emellertid socionomer eller behandlingspersonal som tidigare arbetat inom I o F, AF-handläggarna har arbetat på Arbetsförmedlingen. Kompetensen är skiftande, men hög och relaterad till arbetsuppgifterna, bland de anställda på Hyllie. De kommunanställda har högskoleutbildning och lång arbetslivserfarenhet. Här arbetar psykologer, ekonomer, sociologer och socionomer jämsides med AF-handläggare med mångårig arbetslivserfarenhet från Arbetsförmedlingen.

Söka Jobbkontoret avviker från AUC:en på så sätt att samtliga utom sektionschefen på kontoret och hennes assistent är Arbis-anställda, samt en socialsekreterare som ska stödja sökande som anses vara i behov av det. De anställda rekryteras av sektionschefen bland de arbetssökande på kontoret. Kompetensen varierar då flera är högskoleutbildade och några har gymnasiekompetens. Ingen av de anställda har dock arbetat med liknande arbetsuppgifter tidigare, eller har utbildning som är relevant i förhållande till arbetsuppgifterna. När de påbörjar arbetet får de en till två veckors introduktion. Personalen upplever ibland att det är ett problem att de inte har kompetens för en del av arbetsuppgifterna.

### *Tillgänglighet*

Tillgängligheten är generellt högre på arbetsmarknadsenheterna än på ekonomienheterna. På Rosengårds AUC är telefonerna öppna hela dagen och de sökande kan komma dit när de vill. Handläggarna på Fosie träffar inte de sökande om praktiken eller utbildningen fungerar för klienten. I övrigt är tillgängligheten även där stor och de sökande kan få tid en gång i veckan, men kan också söka handläggarna direkt. Även på Hyllie AUC kan de sökande lätt få kontakt med personalen. Som regel bestäms dock tid i förväg. Söka Jobbkontoret har också en öppen verksamhet och personalen får ofta oplanerade besök under dagen. Vilket kan vara en "stressfaktor" då de får agera frontlinje åt ekonomienheten. När sökande som fått avslag på ekonomiskt bistånd inte får kontakt med de ansvariga på ekonomienheten söker de istället upp handläggarna på kontoret.

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis verkar Fosie AUC vara det enda av de tre centra där omorganisationer i en flexibel arbetsmiljö inte påverkat kontinuiteten bland personalen, som annars är låg även på S Innerstaden. I det sistnämnda fallet beror omsättningen bland personalen dock inte på omorganisationer utan på att personalen endast anställs halvårsvis. Kompetensen hos de anställda är genomgående hög och relaterad till arbetsuppgifterna utom på Söka Jobbkontoret. På Fosie och Hyllie har man dessutom valt att accentuera de olika gruppernas specifika kompetens med en riktad arbetsfördelning medan personalen på de övriga enheterna har mer likartade arbetsuppgifter. Samtliga enheter har en mycket stor tillgänglighet.

**Tablå 3 Faktorer som påverkar klientrelationens inramning på Arbetsmarknadsenheterna**

Faktorer	Rosengård	Fosie	S Innerstaden	Hyllie
Arbetsmiljö	Flexibel*	Flexibel*	Stabil	Flexibel*
Arbetsfördelning	Likartad**	Riktad***	Likartad**	Riktad***
Kontinuitet	Lägre	Högre	Lägre	Lägre
Kompetens	Högre	Högre	Lägre	Högre
Tillgänglighet	Högre	Högre	Högre	Högre

\* Flexibla verksamheter präglas bl a av omorganisationer.

\*\* AF- och kommunhandläggare har likartade arbetsuppgifter.

\*\*\* Riktad innebär att arbetsfördelningen är riktad mot handläggarens specifika kompetens.

## Socialbidrag, kontroll och sanktioner

Då vi nu har sett att "klientrelationens" inramning skiljer sig åt på de olika stadsdelarna ska vi närma oss kärnan, dvs själva "klientrelationen" i detta avsnitt. I denna relation har fördelningen av bidrag och sanktioner betydelse för standardiseringen av ärendet. Socialbidraget kopplat till aktiveringskravet används som ett väsentligt inslag i "fostran" av klienten. Genom olika sanktioner påverkas klienten att leva upp till aktivitetskravet. Som vi sett i kapitel fem finns det olika aktivitetskrav på klienterna i stadsdelarna. Det finns också skillnader mellan stadsdelar och verksamheter i hur man hanterar aktivitetskravet, kontrollen av det och de sanktioner som följer om de sökande inte lever upp till det.

## Kontroll och sanktioner på ekonomienheterna

I synnerhet S Innerstaden avviker från de andra både ifråga om graden av och synen på kontroll och ifråga om vem som ska kontrollera att klienten uppfyller aktivitetskravet. Som jag tidigare nämnt i kapitel fem, ska klienten besöka Söka Jobbkontoret fyra gånger i veckan och då anmäla sig i receptionen samt lämna minst en ansökan till jobb i öppet kuvert. Kontrollen sköts från kontoret även om det formella beslutet om ett avslag tas av den ansvariga socialsekreteraren. Personalen på ekonomienheten tycker i stort sett att det är skönt att slippa kontrollen, men samtidigt anser de att det behövs kontroll och tvång för att klienterna ska vara aktiva.

Man använder ju ekonomiskt bistånd som ett medel för att aktivera folk. Folk som inte alla gånger vill aktiveras och medverka till sin självförsörjning, där använder man ju det som ett påtryckningsmedel för att få dem att göra det och få dem att ta sitt ansvar så att säga. (Ssk 6)

Alla socialsekreterare har dock inte fullt förtroende för Söka Jobbkontoret. Kontoret ska via e-post eller på annat sätt avrapportera om klienterna inte "skött" sin kontakt. Vid ett flertal tillfällen har detta inte fungerat. Personalen på ekonomienheten kopplar detta till att de som arbetar där är Arbisanställda.

Jag tycker att det är lite olyckligt att man använder Arbis – anställda i ett sånt här arbete där man ska sitta och kartlägga vad folk behöver för att bli självförsörjande, om de behöver utbildning, om de behöver praktik. Vad de behöver för hjälp för att vara effektivt arbetssökande. Det känns inte riktigt bra att lita på de Arbisanställdas kompetens p g a att vi har vid flera tillfällen satt upp listor på klienter som inte varit på Söka Jobbkontoret på X antal gånger, och vi har använt de listorna och gett avslag utifrån dem. Sen har det visat sig att den informationen bygger på frånvaro som var långt tillbaka i tiden så det är inte relevant för vad klienten gör just nu. (Ssk 7)

På Hyllie, som i detta fall är en motsats till S Innerstaden hanterar man kontrollen mer byråkratiskt. Handlingsplanen följs kontinuerligt upp av socialsekreteraren som också beslutar om avslag. Om man ännu inte hunnit gå igenom alla ärenden, finns det en prioriteringsordning där "akuta" ärenden går först. Det kan handla om att AUC "signalerar" till ssk att någon avbrutit sin planering eller att handläggarna upptäcker att någon står utan sysselsättning. Därefter prioriteras "gamla" ärenden, dvs sådana som inte följts upp på länge. Först som tredje prioritet kommer de ärenden som ska följas upp halvårsvis. Personalen menar att de har ovanligt mycket kontroll och att det är i förebyggande syfte.

Fosie och Rosengård har diffusare kontrollsystem, då personalen inom enheterna gör på olika sätt. På den förra stadsdelen har detta en koppling till de ständiga personalbytena på ekonomienheten, och omorganisationer på AUC. Då klienterna periodvis inte följs upp av socialsekreterare eller AUC får ekonomihandläggare utan delegation ibland både göra bedömningen och ta beslutet om eventuellt avslag.

På det viset jobbar vi lite olika vi ekonomihandläggare, att om jag ser att det står omprövning ett visst datum så ska ju det här in till socialsekreteraren, men eftersom det är ett sådant byte på dem, så bryr jag mig inte om ifall det står en sådan där omprövningstid, ifall jag vet att de har sysselsättning. Då liksom bortser jag från det och kör på. Det är kanske tjänstefel om jag betalar av till folk som det står omprövas och jag fortsätter att betala ut socialbidrag till dem. (Ek handl 4)

Rosengård, som har en stabilare personalsituation, påverkas istället av att de anställda gör individuella bedömningar. Dessutom är aktivitetskravet vagt och kan handla om hur samarbetsvilliga klienterna är. Det finns de klienter som ekonomihandläggare och socialsekreterare betecknar som ”svåra” och det finns de som ”sköter sin planering”. Det finns möjlighet för klienter att bryta sin planering om de pratar med handläggaren om det. De klienter som ”kör sitt eget race” dvs tar egna initiativ – även om det innebär att de fortfarande i princip lever upp till aktivitetskravet, upplevs som svårare att samarbeta med och kan drabbas av negativa sanktioner.

Den vanligaste sanktionen på ekonomienheterna om klienten inte följer planeringen är dagsavdrag p g a ogiltig frånvaro. Om klienten har mer än fem dagars sjukfrånvaro eller frånvaro för vård av barn och inte inkommer med läkarintyg betraktas detta som ogiltig frånvaro. Detta gäller på samtliga stadsdelar utom på S Innerstaden som även i detta fall avviker dels genom att begära in sjukintyg från första dagen, som kontrolleras av Söka Jobbkontoret, dels genom att göra avdrag för en hel ansökningsperiod vid ogiltig frånvaro. Även när det gäller avdrag på socialbidraget p g a ogiltig frånvaro håller Hyllie sin ”byråkratiska linje”. I princip ska ett varningsbrev skickas till klienten innan avdrag görs. Klienten får också två chanser. Efter två missade avtalade besök på AUC ska man i princip göra ett avslag.

Även på Rosengård skrivs ett varningsbrev, och klienten får en möjlighet att förklara varför han eller hon uteblivit från besöket. Ibland träffas de båda parterna för ett samtal. Kanske behövs planeringen förändras. Om klienten inte reagerar på brevet och tar kontakt med ekonomienheten, alternativt börjar följa sin planering, kan avslag på socialbidragsansökan bli följd. Enligt personalen är detta mycket ovanligt.

På Fosie är det vanligt att personalen, som de uttrycker det, ”bordlägger ärendet” mellan tre till tio dagar för att ge klienten en chans att förklara frånvaron. Som jag tidigare nämnt skiljer sig förfaringsättet ibland åt mellan olika socialsekreterare och handläggare, varför det också händer att avslag ges direkt då man får signaler från AUC eller själv upptäcker att klienten inte följt planeringen.

### **Aktivitetskravet och kontrollen på Arbetsmarknadsenheterna**

Graden av kontroll har alltså att göra med både vilken åtgärd de sökande är i och vilken verksamhet som initierat den. Naturligtvis påverkas den också av vilket aktivitetskrav man har. En del av kvinnorna på Rosengård har t ex inget aktivitetskrav och kontrolleras därför inte. Även handläggarnas individuella bedömningar som kan baseras på de sökandes individuella situation eller före-

ställningar som grundar sig på handläggarnas egen uppfattning påverkar besluten om de ska meddela I o F om frånvaron eller ej. Aktivitetskravet och de sanktioner som följer bedöms alltså utifrån flera olika perspektiv. Den dubbelroll som kontrollör och serviceadministratör som handläggarna får har de också olika förhållningssätt till. Söka Jobbkontoret lägger stor vikt vid kontrollen som en del i arbetet och rapporterar i enlighet med strikta regler och en egen bedömning. Fosie hanterar kravet i enlighet med ett professionellt ansvar och bestämmer graden av kontroll och gör en individuell bedömning innan de sökande återremitteras. De rapporterar även positiva förändringar. Rosengård lägger över allt ansvar för kontrollen på I o F och de sökande, medan handläggarna på Hyllie är ambivalenta till kontrollen och accentuerar att deras ansvarsområde är utbildning och arbete. För att klargöra vilka krav som finns och personalens olika roller på AUC och ekonomienheten använder man sig av trepartssamtal innan återremittering. Sammanfattningsvis kan sägas att S Innerstaden på alla sätt avviker från de övriga stadsdelarna med sitt starka aktivitetskrav, den rigida kontrollen och de kraftfulla sanktionerna.

## **Samarbetet med klienterna**

Det ”samarbete” som uppstår i klientrelationen kan präglas av starka inslag av ”fostran” eller lämna ett större utrymme för den sökandes egna önskemål och ambitioner. Även dessa dimensioner ges olika utrymme på verksamheterna. Ett reellt samarbete förutsätter också att det etableras en dialog i ”klientrelationen”.

## **Klienten som objekt eller subjekt**

Den grundläggande förutsättningen för att klienten ska kunna påverka sina möjligheter är att det existerar en långsiktig dialog mellan handläggaren och klienten. Förutsättningarna för en sådan dialog påverkas av de anställdas tillgänglighet och om man får träffa samma handläggare varje gång, men även handläggarnas kunskap om klienten har betydelse.

Som vi såg i det föregående avsnittet påverkar den belastade arbetssituationen personalens tillgänglighet på ekonomienheterna. De har inte så mycket tid att träffa klienterna och de flesta kontakterna sköts via telefon. Om något inte stämmer med ansökan eller om handlingsplanen inte följs tar de kontakt. Om en klient behöver akut hjälp eller vill komma upp och diskutera något med ansökan eller planeringen, försöker personalen i de flesta fall också att bereda tid för dem så snart som möjligt. På S Innerstaden har man emellertid nästan

uteslutande telefonkontakt med klienterna. På denna enhet har man också valt att byta ärenden med varandra med regelbundna mellanrum för att få distans till klienterna och för att få en jämnare ärendefördelning, vilket innebär att kunskapen om klienterna är mycket begränsad. Även personalen på de övriga ekonomienheterna har genomgående mycket lite kunskap om klienterna. Ingen av de intervjuade på ekonomienheterna kan berätta om något "ärende" utan att sitta med personakten på klienten uppslagen för att få uppgifter därifrån. Dessa uppgifter begränsas till det som klienten ansökt om. Ofta har man inte kunskap om fakta som hur många barn klienten har, tidigare arbetserfarenheter och utbildning etc.

Till stor del har handläggare och socialsekreterare, som tidigare påpekats endast kontakt med männen i familjerna. De träffar inte kvinnorna personligen och har ofta inte ens talat med dem i telefon, vilket innebär att de vet mycket lite om dessa kvinnors utbildnings- och arbetsbakgrund, eller önskemål, i synnerhet gäller detta för de arabiska och somaliska familjerna i stadsdelen Rosengård.

Handläggarna på arbetsmarknadsenheterna har generellt bättre kunskaper om de sökande. De träffas oftare personligen och har en tätare kontakt. Däremot innebär personal- omsättningen att kontinuiteten brister på flera av verksamheterna. På Söka Jobbkontoret är personalen som vi sett tidigare Arbisanställd med en anställningstid på sex månader. Samtidigt är de arbets sökande vilket innebär att de ibland avslutar sin anställning redan efter några månader. Detta leder till en omfattande personalomsättning. Även på Hyllie och Rosengårds AUC har personalen kommit och gått i stor utsträckning, vilket innebär att de sökande hela tiden måste träffa nya handläggare. Då kontinuiteten bland personalen är större på Fosie AUC, har det inte så stor betydelse för de sökande eftersom de ändå måste byta handläggare i varje "steg". Det finns alltså avsevärda svårigheter på samtliga enheter i att uppnå de ultimata förutsättningarna för att en långsiktig dialog ska kunna etableras.

Dessutom är handläggarna på arbetsmarknadsenheterna intresserade av olika typer av kunskap. Söka Jobbkontoret söker så lite kunskaper som möjligt om deltagarna, vilket innebär att man inte alltid känner till så mycket om deras tidigare arbetslivserfarenhet, utbildning och familjestruktur. Detta är en medveten strategi från kontorets sida så att personalen ska hålla distans till de sökande, enligt de intervjuade. Ytterligare ett led i enlighet med denna ambition är att handläggarna byter ärenden sinsemellan, i likhet med på ekonomienheten i samma stadsdel, så att de inte ska knyta alltför personliga kontakter med deltagarna.

Vi håller ju på och byter deltagare här nu. Meningen är väl att man inte ska knyta så stor personlig kontakt med deltagarna kanske men det blir alltså så...de flesta deltagare kommer och klagar på att de fått en ny handläggare. Och hon förstår ingenting, och hon har glömt att informera om det och det. (Handl. 6)

De anställda på kontoret har som jag tidigare nämnt egna erfarenheter av att vara socialbidragssökande och arbetslösa. Att begränsa typen av kunskap och kontakten med klienterna avser att hjälpa handläggarna att hålla distans till de sökande. Handläggarna på Hyllie AUC består till hälften av invandrade personer med egen erfarenhet av svårigheterna att etablera sig i ett nytt land. De accentuerar liksom handläggarna på Söka Jobbkontoret betydelsen av att ha egna erfarenheter. Men de etablerar med ledning av sina erfarenheter ett annat förhållningssätt till de sökande. Medan de förra ser de sökande som objekt, som de bör hålla distans till, har de senare en syn på deltagarna som aktiva subjekt. De menar också att de både kan identifiera likheter med sina egna erfarenheter, dvs att man faktiskt invandrat, samtidigt som de anser att alla människor är olika och har varierande bakgrund, förutsättningar och villkor.

Jag förstår dem precis, deras känslor och jag kan identifiera mig med dem och de kan identifiera sig med mig. De ser att det ändå finns hopp och möjligheter. Det är ju naturligtvis jättestor skillnad mellan invandrare. Det som vi har här, det som är gemensamt är att vi är invandrare. Vi är flyktingar och det är en känsla av blygsel att lämna allt, att förlora allt. Komma till ett annat land. Det är gemensamt. Det är mycket annat som skiljer sig mellan oss. Vi är olika människor. Kommer från olika länder, olika kulturer. (Handl 7)

Personalen lägger därför stor vikt vid den typ av kunskap om klienterna som refererar till faktiska förutsättningar och strukturella hinder. De är till skillnad från personalen på S Innerstaden alltså måna om att få så mycket faktarelaterad kunskap som möjligt om klienterna, samtidigt som de skiljer mellan sina egna erfarenheter och klienternas, men också inser att det finns stora individuella skillnader.

## **De individuella handlingsplanernas betydelse**

Samarbetet med de sökande på arbetsmarknadsenheterna ska enligt de politiska direktiven, som vi sett, regleras i en individuell handlingsplan som framförallt ska användas som ett instrument för den sökandes individuella utveckling. I realiteten används dessa handlingsplaner på vitt skilda sätt inom de



olika verksamheterna i den mån de överhuvudtaget används. Samarbetet påverkas i hög grad av helt andra saker, som t ex verksamhetens inriktning, tonvikten på kontroll eller behandlingsarbete. De sökandes autonomi och möjligheter påverkas också av personalens kompetens och kontinuitet, samt vilka kunskaper de har om de sökande och om en dialog är möjlig.

På ekonomienheterna fungerar handlingsplanerna oftast som ett avtal eller används för remittering. De individuella handlingsplaner som skrivs på arbetsmarknadsenheterna har en något annorlunda och mer utvecklad karaktär antingen som en form av kartläggning eller med långsiktig planering på de verksamheter där de finns. I intervjuerna framkommer det att de individuella handlingsplanerna har tre funktioner, som kommunikationsverktyg, kontrollinstrument och samarbetsavtal. Dessa tre funktioner samspelar ofta.

### **Kommunikation och kontroll**

Handlingsplanerna fungerar på arbetsmarknadsenheterna som ett kommunikationsverktyg i förhållande till ekonomienheterna. På samtliga enheter, utom Rosengård där man inte använder dem så mycket, skickas handlingsplanerna till den ansvarige socialsekreteraren på ekonomienheten, eller i förekommande fall till ekonomihandläggaren, (detta gäller främst för Fosie). Kommunikationen med ekonomienheterna sköts ofta via blanketter, där handlingsplanen utgör en av dem. Planeringar, förändringar och återremisser meddelas via blanketter.

#### *Planeringen ska följas*

På ekonomienheterna är förutsättningen för att klienten ska få bistånd att han eller hon följer handlingsplanen. Den görs oftast i två eller tre steg, beroende på hur verksamheterna är organiserade, först när klienten kommer till nybesöksenheten, därefter av socialsekreteraren i aktiveringsgruppen och om klienten remitteras till AUC också där, i vissa fall ett flertal gånger då klienten måste passera flera ”slussar”. Handlingsplanerna som skrivs på ekonomienheterna är korta och handlar oftast om att klienten ska ha kontakt med AUC eller Söka Jobbkontoret eller vara i någon annan åtgärd. Klienten förbinder sig genom att skriva under den att ”följa planen”, dvs att vara i åtgärd eller ha kontakt med de förra verksamheterna.

Även på Söka Jobbkontoret används handlingsplanen dels som en kartläggning, dels som ett avtal i likhet med dem som finns på ekonomienheterna. Den sökande förbinder sig i enlighet med denna att besöka kontoret tre gånger i veckan. Tonvikten ligger vid att socialbidraget kräver en motprestation. Kravet ses som positivt då det förhindrar passivitet.

Jag tycker att det är positivt att de har krav på sig och att vi hjälper dem med att sysselsätta sig. Det handlar mycket om att de inte ska sitta hemma passivt och titta på tv. Om det ger något resultat är svårt att säga, men det är åtminstone det att man har någonting att gå till. De har någon sorts sysselsättning. (Handl 8)

Kopplingen till ekonomiskt bistånd är stark och det är inte ovanligt att de sökande reagerar negativt på tvånget och kontrollen, enligt handläggarna. Redan vid första mötet uppkommer ofta konflikter och vissa av de sökande upplever verksamheten som ett "fängelse". "Det är svårt för det uppkommer ofta konflikter redan vid första mötet – om att de ska komma hit tre gånger i veckan – ni kan inte tvinga mig till det – det är inget fängelse - säger de". (Handl. 9) När de sökande inser att kontakten med verksamheten är en förutsättning för att de ska få socialbidrag reagerar de antingen med att vara aktivt arbetsökande eller passivt accepterande, enligt personalen. Kontakten med de sökande har ett inslag av "fostran" som inte är lika märkbar på övriga arbetsmarknadsenheter.

## **Samarbete**

Samarbetet kopplat till handlingsplanerna kan ta sig olika uttryck på verksamheterna, som att användas i ett remitteringsförfarande, kopplas till långsiktig planering, användas som en del i behandlingsarbetet eller för att korrigera "realistiska uppfattningar" hos de sökande och ha ett "fostrande" inslag.

### *Handlingsplan för remittering*

Handlingsplanerna ska utgå från klientens behov och förutsättningar. På grund av tidsbrist har socialsekreterarna emellertid ofta inte möjlighet att hålla sig underrättade om klientens behov, vilket innebär att klienterna riskerar att placeras i lämpliga åtgärder av socialsekreterarna. I synnerhet är detta aktuellt på Rosengårds ekonomienhet, där personalen tenderar att "behålla" sina ärenden istället för att remittera dem till AUC. En handläggare beskriver arbetssituationen så här:

De har knappt tid att överhuvudtaget ta tag i det. När jag lämnar något för sysselsättning, så har de så mycket att göra med andra saker så att de knappt har tid att titta på det. Och så går det en månad och sedan är det för sent att söka in där eller göra det eller...Och träffa den här personen och se vad som passar bäst för den här personen och vart de ska hänvisa dem. Men det blir som att vi får följa vissa fasta ...de skickas dit och de skickas dit (klienterna). Jag vet inte.. det känns som att det inte leder någonstans. (Ek handl 1 )

Handlingsplanerna på ekonomienheten används i detta fall således som ett redskap för att remittera klienter till olika åtgärder relativt oreflekterat p g a en pressad arbetssituation och tidsbrist. Men även de övriga ekonomienheterna kännetecknas av att handlingsplanerna förutom att användas som avtal också används för remittering. På Hyllie används emellertid ett beredningsteam som är kopplat direkt till AUC, vilket innebär att oreflekterat remitterande undviks.

### *Handlingsplanen som ett medel för långsiktiga och konstruktiva lösningar*

Istället blir det arbetsmarknadsenheterna som har tiden och möjligheten att planera tillsammans med de sökande. Denna planering har olika karaktär på verksamheterna och påverkas också individuellt av handläggarna. Generellt kan man väl säga att på vissa av verksamheterna har handläggarna en mer enhetlig form av samarbete med de sökande än på andra. Hyllie tillhör dessa. Här används handlingsplanen framförallt som ett medel för att den sökandes önskemål ska tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv. Kontakten inleds med en kartläggning och sedan får den sökande i samråd med handläggaren under flera veckors tid fundera över och planera framtida mål och delmål. Långsiktig planering gäller, varför handlingsplanerna övervägande innehåller konkreta delmål som berör olika typer av utbildning, medan rena sysselsättningsåtgärder lyser med sin frånvaro. Handlingsplanen är till för den enskilde individen och handlar om dennes mål och kan göras om under kontaktens gång. Akilleshälen är enligt personalen att de många personalbytena medfört att handlingsplaner kommit bort eller i vissa fall inte gjorts upp. Samarbetet förutsätter kontinuitet om det ska fungera.

### *Handlingsplan som en del i behandling och motivationsarbete*

Samarbetet med de sökande på Fosie är framförallt till för den sökande och handlar om dennes mål och hinder. Planerna används som en del i motivationssarbetet och även i bedömningen av den sökandes förmåga. Man kan emellertid tolka det så att dubbla logiker gäller, dels utgår personalen från individens mål, dels från en behandlingstanke – den sökande ”har hinder” som måste behandlas. Steg- modellen är viktig även i förhållande till samarbetet mellan handläggare och klient. ”Alla vill ha jobb – men var ska vi börja för att du ska lyckas – det är livsfarligt att hoppa över för många trappsteg.” (Handl 10)

Samtidigt som handläggarna vill att de sökande tar ett eget ansvar för mål och planering, försöker man påverka ”så att de har en hållbar lösning”, eftersom de ”ser behov som klienten har men inte ser”. Det är t ex bra att prova på att praktisera inom något arbetsområde innan man söker en utbildning, så

slipper man misslyckas, anser personalen. Handlingsplanerna är ett viktigt instrument både för planering och kontroll och kommunikation med ekonomi-enheten. Tonvikten ligger dock på det förra syftet, och personalen anser att det ”inte ska skrivas en massa handlingsplaner bara för papperets skull – huvudsaken är att ”klienten känner att det finns en handlingsplan”.

### *De orealistiska förslagen*

Handlingsplanerna verkar inte ha så stor betydelse för handläggarna på Rosengårds AUC. De inleder kontakten med att kartlägga klienten för att se vilka egenskaper och intressen denne har och sen försöka utröna hur ”vederbörande ska ta sig till rätt nisch”. Tonvikten ligger på kortsiktig planering där den sökande ska ut i arbete så snart som möjligt. De sökande har ofta orealistiska förslag på vad de vill och kan göra anser handläggarna och tar bland annat upp följande exempel:

#### Ex 1 De som vill ta körkort:

Och han bara pratade om förare, förarutbildning. Och det kunde han inte för han hade inte svenskt körkort. Så det var liksom moment 22. Orealistiskt (Handl 3)

#### Ex 2 De som vill studera

Alltså nu har hon (ung ensamstående mamma från Irak) valt att läsa upp sitt gymnasiebetyg. För hon vill ha ett sådant där fint jobb där det är rent på kontorstider. Ibland är det jättesvårt att avgöra – är det överhuvudtaget realistiskt? (Handl 4)

#### Ex 3 De som inte vill ta av sig slöjan

Jag frågar kvinnorna om de är beredda att ta av sig slöjan för att få ett arbete. Numera skiter jag i om det är provocerande. Det är orealistiskt att tro att man får jobb om man har slöja. (Handl 5)

Eftersom de sökande ofta anses ha orealistiska föreställningar om sin egen kapacitet och vad som är möjligt för dem att göra, händer det att handläggarna provocerar de sökande för att realitetsanpassa planeringen. Man kan t ex provocera som i exempel 3 ovan eller avkräva de sökande förslag på andra jobb eller sysselsättningar som de kan tänka sig.

AUC-kontoren har olika uppfattningar om vilka förslag och förutsättningar som är orealistiska. Både Hyllie och Fosie AUC bekostar körkort som ett led i förarutbildning. Och i synnerhet den förra verksamheten betonar människors rätt att studera och satsa på en långsiktig planering. Klädedräktens betydelse för människors möjligheter att få arbete betonas inte på de övriga verksamheterna och verkar där inte ha någon betydelse för samarbetet med de sökande.

### *Det villkorade samarbetet – vi ska hjälpa dig – men du måste göra rätt!*

Söka Jobbkontoret har ett tydligt villkorat samarbete med de sökande där handlingsplanen fungerar som ett avtal. Förutom att söka arbete tre gånger i veckan måste de sökande också genomgå en kurs kallad kompetensnyckeln, där de framförallt lär sig det som rubriceras som social kompetens, ”att klä sig, tala och uppträda rätt”. Handläggarna hanterar aktivitetskravet och därmed handlingsplanen/avtalet något olika. Då de är tämligen överens om att aktivitetskravet är riktigt och rätt att ställa finns det en skiljelinje mellan dem som anser att kravet är positivt för de sökande, för att de får sysselsättning, och dem som baserar rätten att ställa krav på ett rättviseargument, som tar sin utgångspunkt i deras egna erfarenheter. Samtliga handläggare har, som jag tidigare nämnt, egna erfarenheter av att ha socialbidrag och stå utanför arbetsmarknaden. Då de senare anser att ”man ska arbeta för pengarna” för att det har de fått göra, ”kämpa” på samma sätt som de sökande förväntas göra, tycker de förra att det finns ett krav men att man kan visa det på ett respektfullt sätt.

Vi driver en verksamhet här men jag tycker man ska ändå behandla dem som människor. De är ju inte små barn. Det är ju inte små barn vi jobbar med. Det är sant att de lever på socialen och att de ska vara självförsörjande, men det finns ju ett respektfullt sätt att visa dem detta på. Vi har ju själv erfarenheter av att ha gått på socialbidrag. Vi är inte som någon rikeman med stor kostym som haft det väldigt tryggt och bra och aldrig varit med om konflikter eller krig. (Handl 6)

Hur man ser på aktivitetskravet påverkar förhållningssättet till de sökande. Några av handläggarna upplever att kravet är ett stöd för dem i arbetet, t ex då det är svårt att motivera sökande till att delta i vissa verksamheter, exempelvis kompetensnyckeln.

Vi placerar människor i projekt som ger kompetens. Det gör vi utan att vi kommer överens med dem ibland. Det måste man för med vissa människor går det inte att resonera. Socialbidrag är en rättighet men för att du ska få rätt till det måste du uppfylla vissa skyldigheter. (Handl. 3)

Medan andra snarare upplever det som ett hinder och anser att en bra kontakt där personalen ”bryr sig och verkligen försöker hitta en utbildning eller ett jobb” leder till att de sökande får förtroende för handläggaren och känner att de verkligen vill hjälpa dem.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att samarbetet med de sökande kan ta sig vitt skilda uttryck. Ekonomienheterna präglas ofta av en syn på de sökande som objekt. Denna grundas på en bristfällig kunskap om klienten. Handlingsplanerna används som ett avtal där klienten förbinder sig att ”följa

planen” och för att remittera vidare. Med undantag för S Innerstaden, där handläggarna har begränsad kunskap om de sökande för att ”hålla distans”, är kunskapen om klienterna större på arbetsmarknadsenheterna. Synen på klienterna som ett subjekt eller objekt kan emellertid variera och knyts till användandet av handlingsplaner. Endast Hyllie AUC tenderar att ha etablerat ett långsiktigt samarbete med handlingsplanerna som verktyg för en dialog, med utgångspunkt från de sökandes önskemål och villkor.

## Konstruktionen av ett ärende

Konstruktionen av ett ärende som kan matchas mot verksamhetens befintliga kategorier försiggår som jag tidigare nämnt i standardiseringen av ärendet. I kapitlet belyses hur ärendena formas i förhållande till tre dimensioner, ”klientrelationens” inramning, samarbetet i denna relation samt den kontroll och de sanktioner som påverkar den. Struktureringen av ”klientrelationen” har betydelse för formandet av ärendet. Vilken kontakt som finns mellan handläggare och ”klient”, kontinuiteten i kontakten samt vilken faktarelaterad kunskap handläggaren har om individen bidrar i väsentlig omfattning till ”standardiseringen” av ärendet.

”Klientrelationens” inramning påverkas av verksamheternas tillgänglighet, kontinuiteten inom personalgruppen och vilken faktisk kunskap som finns om klienten. Tillgängligheten är genomgående lägre på ekonomienheterna, med undantag för Hyllie, och hög på AUC:en. När det gäller kontinuiteten gäller det omvända förhållandet, med undantag för Fosie som har lägre kontinuitet på ekonomienheten och högre på AUC. Fosie är paradoxalt nog också den enda stadsdel där både tillgängligheten, kontinuiteten och kunskapen om klienten verkar ha ett samband, då kunskapen om klienten på Fosie AUC också är hög medan den är låg på ekonomienheten. Ytterligare en verksamhet karaktäriseras emellertid av att ha mycket kunskap om klienterna. Trots att kontinuiteten på Hyllie AUC är lägre har handläggarna en betydande kunskap om klienternas faktiska kompetens och förutsättningar. Detta tyder på att inte enbart en hög tillgänglighet och kontinuitet är avgörande för vilken kunskap personalen har om klienten, även förhållningssätt och synen på klienten som ett objekt eller subjekt verkar ha betydelse i detta sammanhang.

Kunskaper om klienternas faktiska kompetens utgör en förutsättning för att en dialog om planering etc ska kunna etableras och ett samarbete komma till stånd i klientrelationen. Samarbetet går emellertid ofta hand i hand med kontrollen av klienten. Då samarbetet alltid är mer eller mindre villkorat med

avseende på Socialtjänstlagen och aktivitetskravet, kan handläggaren (och verksamheten) fästa mer eller mindre avseende vid kontroll alternativt samarbete med klienten.

Den ena pendangen i detta förhållande utgörs av Söka Jobbkontoret där samarbetet är villkorat och kontrollen tydligt strukturerad. Hyllie AUC där samarbetet i hög grad sker på klientens villkor utgör dess motpol. De två verksamheterna ser på klienten på olika sätt. I det förra fallet som ett objekt och i det senare som ett aktivt subjekt. Detta synsätt ger också genomslag i hur handlingsplanerna hanteras på respektive verksamhet, i S Innerstaden som ett tvingande avtal och som ett redskap för långsiktig planering i samarbete med klienten på Hyllie.

**Fig 12 Samarbete och kontroll**

	Ostrukturerad kontroll	Strukturerad kontroll
Ej tonvikt på samarbete	Roseng ek enh Fosie ek enh Rosengårds AUC	S Innerstadens ek enh Söka Jobb kontoret
Tonvikt på samarbete	Hyllie AUC	Hyllie ek enh Fosie AUC

När standardiseringsprocessen präglas av en bristande dialog, samt en tonvikt på kontrollerande och ”fostrand” inslag föreligger en syn på individen som ett objekt, som i högre grad omvandlar individen till ett ärende och inte betraktar denne som ett aktivt subjekt. Detta begränsar också klientens autonomi. Aktiveringspolitiken karaktäriseras av ett kontraktsförhållande där individen får något tillbaka i utbyte mot aktiveringskravet. Detta speglar också relatio-

nen mellan individens rättigheter och skyldigheter. En begränsad autonomi för ”klienten” och en syn på densamme som ett objekt, beskär individens rättigheter och accentuerar dennes skyldigheter. I termer av ett kontraktsförhållande innebär detta att individens möjligheter att få något i utbyte mot aktiveringskravet minskar. I nästkommande kapitel förtydligar jag hur själva sorteringen av klienter i kategorier går till och vilken betydelse det har för hur krav ställs och resurser fördelas, dvs vad individen får tillbaka i kontraktsförhållandet.



# Kapitel 8

## Sortering och bedömning

Följande kapitel som i likhet med det förra baseras på intervjuer med tjänstemän, fokuserar handläggningen på ekonomi- och arbetsmarknadsenheterna, som delvis innebär en form av ”sortering” av klienter. Denna ligger till grund för bedömningar av vilka som ska vara aktivt arbetssökande, vilka åtgärder som är lämpliga i respektive fall och vem som uppfyller aktivitetskravet. Lipsky beskriver denna sortering som central för handläggarens möjligheter att tillskansa sig någon form av kontroll över arbetet.<sup>192</sup> Det är i denna process som klienten matchas mot verksamheternas befintliga kategorier. Men som kapitlet kommer att visa skapas det också nya kategorier och underkategorier på vägen. Detta kapitel handlar om fördelningen av aktivitetskrav och ”resurser”<sup>193</sup> inom verksamheterna och den sortering i kategorier som ligger till grund för denna.

### Vad påverkar fördelningen

Som jag beskrivit i kapitel sex sorteras klienterna och det bedöms hur aktivitetskrav och resurser ska fördelas mellan klienterna på de olika verksamheterna, i fyra olika led. Dessa utgör också den struktur som jag tidigare kallat ”ärendeordningen”.

Vilken målgrupp den sökande ska tillhöra

Om den sökande ska vara aktivt arbetssökande för att erhålla socialbidrag

Hur åtgärder och utbildning ska fördelas till den sökande.

Om den sökande uppfyller aktivitetskravet och vilken grad av kontroll som är rimlig

---

<sup>192</sup> Lipsky 1980.

<sup>193</sup> Se Williams et al 1999.

Sorteringen och bedömningen påverkas av verksamhetens institutionella kontext och standardiseringen av ärendet men även av den diskursiva kontexten. En diskursiv kontext kan enklast beskrivas som den diskurs som genomsyrar en viss praktik. I det här fallet de olika verksamheterna. Denna påverkas av "talet om" de objekt som är i fokus för verksamheten, nämligen klienterna.<sup>194</sup> Olika typer av stereotypa föreställningar om de sökande spelar en roll i detta sammanhang. En diskursiv kontext utgör emellertid någonting utöver enskilda handläggares föreställningar om klienterna och påverkar hela verksamheten. Villkoren för "sorteringen" skiljer sig åt i de olika stadsdelarna eftersom verksamheterna har olika förutsättningar, men också för att de stereotypa föreställningarna och den diskursiva kontexten som påverkar bedömningarna är olika. Kapitlet är upplagt så att sorteringen beskrivs utifrån "ärendeordningen", vilket innebär att bedömningen av vilken målgrupp den sökande tillhör först står i fokus.

## Målgrupp och sortering

När en klient första gången söker socialbidrag på samtliga ekonomienheter utom Hyllie tas han eller hon emot på en nybesöksgrupp. Där får de kontakt med en socialsekreterare som i "samråd" med klienten gör upp en planering och bedömer vilken grupp ärendet ska överlämnas till. Klienten får ytterligare en socialsekreterare i aktivgruppen och de gör upp en ny handlingsplan. Socialsekreteraren har nu två överväganden att göra. För det första ska hon bedöma om klienten ska remitteras till AUC eller någon annan enhet, eller om hon själv ska ta ansvar för uppföljningen av klientens sysselsättning. Om klienten remitteras läggs uppföljningen ut på denna enhet vilken förväntas signalera till ansvarig socialsekreterare om handlingsplanen ej följs.

## Resurserna avgör

Bedömningen påverkas av vilka resurser som finns och vilka målgrupper de riktar sig till. Arbetsförmedlingen tar emot dem som har SFI-betyg, AUC tar emot dem som har ett till två år kvar innan de kan förväntas komma in på den öppna arbetsmarknaden, stadsdelarna har också olika typer av verksamheter för dem som står längre från arbetsmarknaden. Och Söka Jobbkontoret tar emot dem som står mycket nära arbetsmarknaden.

---

<sup>194</sup> Se Foucault 1993; Lewis 2000.

Remitteringen sker med lägre eller högre grad av automatik från ekonomienheterna till AUC. Rosengård har en tendens att behålla sina ärenden och jobba vidare med dem själva. Samverkan betraktas enligt måldokumentet som en viktig del av arbetet, såväl inom organisationen som i förhållande till externa samarbetspartners. I intervjuerna framkommer emellertid att det är skillnader på hur olika handläggare och socialsekreterare uppfattar samarbetet med AUC. Vissa ser samarbetet som en möjlighet för klienterna att få sysselsättning och tycker det är positivt att hänvisa dem dit. Men det finns också flera som är skeptiska och anser att AUC bara är ännu ett nytt projekt.

Man får väl inte lov att säga så... man ska väl helst inte tänka så, men jag tror att det är många som tänker så att när man hör att det finns ett projekt, så tänker man, ännu ett nytt projekt. Och varför skulle detta vara bättre än det förra? (Ek handl 3)

Enligt flera socialsekreterare har AUC alldeles nyligen börjat fungera, varför man undvikit att remittera ärenden dit. Det har tidigare ofta hänt att man varit tvungen att "återta" ärenden för att ingen uppföljning skett. På övriga ekonomienheter finns inte samma tveksamhet till att remittera till AUC. S Innerstaden remitterar t ex mer regelmässigt alla från Aktivgruppen som bedöms kunna stå till arbetsmarknadens förfogande till Söka Jobbkontoret. Hyllie avviker emellertid på så sätt att de inte remitterar klienter direkt till AUC utan via ett beredningsteam. Samarbetet med AUC fungerar enligt intervjuerna tillfredsställande. En gång i veckan besöker två handläggare från AUC ekonomienheten och går igenom och diskuterar tillsammans med socialsekreterarna de ärenden som ska remitteras till AUC.

### **Målgrupp och återremittering på arbetsmarknadsenheterna**

När klienterna remitterats till arbetsmarknadsenheterna måste handläggaren där avgöra vilken målgrupp den sökande tillhör för att bedöma om klienten ska behållas eller återremitteras. Hur handläggarna hanterar denna fråga hänger ihop med verksamhetens karaktär. I S Innerstaden återremitteras endast de som har en social problematik då Söka Jobbkontoret har ungefär samma målgrupp som AUC-kontoren men begränsas av att ha betydligt färre resurser att erbjuda. Man arbetar endast med en målgrupp som ska stå nära arbetsmarknaden och hjälper till med vägledning och att skriva ansökningsbrev. På Hyllie arbetar man till skillnad från på Söka Jobbkontoret med två parallella målgrupper. I enlighet med AF:s direktiv arbetar man med svenskfödda långtidsarbetslösa, men också med den grupp som Storstadssatsningen inriktas mot, de långtidsarbetslösa invandrarna. På Hyllie betraktas den senare som den "lätta gruppen".

Vi har den här sämre gruppen, om man kan använda sådana uttryck, de finns ju kvar hela tiden eftersom de tar så mycket tid. De tar lång tid att få ut. Men samtidigt så kommer ju hela tiden den här andra gruppen som är väldigt lätt att få ut. Vi kan hjälpa dem in på en arbetsplats ganska snabbt för det finns inga andra komplikationer. (Handl 2)

Unikt för Hyllie är också att de arbetar aktivt med de deltidarbetslösa, vilket framgår av intervjuerna. Att de arbetar med flera målgrupper sammantaget med beredningsteamet medför att få av de sökande återremitteras.

På övriga AUC står de heltidarbetslösa i centrum. Rosengård har en blandad målgrupp med sökande som befunnit sig utanför arbetsmarknaden i två till tio år. Handläggarna emellan finns också mycket olika uppfattningar om målgruppen som betraktas både som ”tung” och samtidigt ”jobready” och andelen återremitteringar är stor. Fosie återremitterar nästan lika många som Rosengård.<sup>195</sup> Målgruppen är klart avgränsad och ska efter ”behandling” i de tre ”stegen” kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Många av dem som inte anses tillhöra AUC:s målgrupp hänvisas istället till Malva. Malva vänder sig dels till dem som inte har godkänd SFI, men också till en grupp som ska hålla språket igång och aktiveras i väntan på arbete. Personalen anser att Malva används som ett ”väntrum”.

Vi har tre målgrupper. Analfabetsgruppen, mellangruppen och de som står nära arbetsmarknaden. De är klara med SFI. De går här istället för att gå hemma. För att inte glömma svenskan. Så detta är lite som ett väntrum om man säger så. (Handl 13)

Även de klienter som anses ha ”sociala problem”, vilket definieras som missbruk eller psykisk problematik, återremitteras till ekonomienheten. Man ger också de sökande olika lång tid på sig innan de återremitteras på de olika verksamheterna. Överallt vill man se någon form av utveckling eller process framåt, men tidsperspektivet varierar. På S Innerstaden återremitteras de sökande och blir klienter på I o F igen redan efter några månader om de inte fått arbete eller reguljär utbildning, medan processen kan ta upp till två år på Fosie. Detta trots att Fosies målgrupp är snävt definierad, och samtliga som inte kan ta arbete inom ett år hänvisas direkt till Malva eller återremitteras. På övriga AUC räknar man med att de sökande bör finnas på verksamheten i upp till ett år.

Målgrupperna avgränsas alltså både i förhållande till vilka resurser verksamheterna har och vilka som man väljer att återremittera från AUC. Men även andra faktorer kan påverka valet av målgrupp.

---

<sup>195</sup> Se kap 6.

## Politiska direktiv och föreställningar

Politiska direktiv och föreställningar bidrar också till att avgränsa målgruppen. I anslutning till politiska direktiv i stadsdelen Rosengård ska inte familjer med många barn och äldre omfattas av aktivitetskravet, vilket ytterligare begränsar målgruppen på denna stadsdel. Direktivet har sin grund i en föreställning om att andelen ”stora” barnfamiljer är omfattande på stadsdelen.

Det är ju politisk verksamhet också. Majoriteten har nu gjort en kompromisslösning med oppositionen. Där har man tagit bort en del av det här kravet för samtliga och säger att de äldre och barnfamiljerna med många barn ska vi inte ge oss på först, utan vi ska inrikta verksamheten mot dem som står närmast arbetsmarknaden, ensamstående vuxna med någon liten utbildning. (Handl 14)

Det finns också en utbredd föreställning om att merparten av Rosengårds befolkning är lågutbildade och bl a därför en tung målgrupp, vilket medför att individer som tillhör de grupper man tror är lågutbildade återremitteras eller inte tas emot av AUC. Om denna föreställning, som det inte finns något statistiskt belägg för, finns det emellertid avvikande uppfattningar. Flera i personalen menar att den låga utbildningsnivån utgör ett allvarligt hinder medan vissa anser att det finns många fler högutbildade människor i Rosengård än vad man tror. Ett annat hinder för att få arbete är enligt handläggarna att invandrarna på Rosengård inte vet hur man gör, då de levt så länge i en subkultur. ”Alla vill verkligen arbeta. Men kan inte. Vet inte riktigt hur man gör. Har inte det som behövs. Och sedan är det också en...Man har inrättat sitt liv i en sorts subkultur”. (Handl 15)

Föreställningen att invånarna på Rosengård lever i en destruktiv subkultur, som negativt påverkar deras möjligheter till ett inträde på arbetsmarknaden, är utbredd på ekonomienheten och AUC och detta avgränsar ytterligare målgruppen.

Det är alltså olika typer av målgrupper som remitteras vidare till Arbetsmarknadsenheterna på de fyra stadsdelarna. Och målgrupperna avgränsas ytterligare i samband med att AUC eller Söka Jobbkontoret återremitterar klienter till ekonomienheterna, samt av politiska direktiv och föreställningar. Ett antal kategoriseringar av klienterna ligger till grund för avgränsningen av målgrupper. I första hand bedöms graden av ”arbetsförhet”, dvs hur långt ifrån eller nära arbetsmarknaden den sökande står. Denna bedömning vilar i sin tur på en rad underkategorier som kategorierna ”tung” eller ”jobbready”, lågutbildad eller högutbildad, barnfamilj med många barn, subkulturmedlemmar, ”behandlingsbara” eller de med social problematik. Samtliga underkategorier är behjälpliga i bedömningen av vilka som är ”arbetsföra”.

## Aktivitetskravet och sorteringen

På ekonomienheterna ska socialsekreterarna också ta ställning till vem av klienterna som aktivitetskravet ska omfatta och har därmed ytterligare bedömningar att göra – i det första skedet är dessa relaterade till om det är möjligt och riktigt att ställa aktivitetskrav på klienten. Och i så fall vilket krav som ska gälla. Klienter på aktivgruppen ska i princip omfattas av kravet eftersom de genomgått den första "grovsorteringen" när de ansetts tillhöra målgruppen. Huruvida de gör det och i vilken grad är emellertid en bedömningsfråga.

## Remittering och aktivitetskrav

I denna bedömning har det betydelse vilket förtroende personalen har för de verksamheter som klienterna ska remitteras till. De intervjuade handläggarna och socialsekreterarna har en delad inställning till dessa. Å ena sidan medför det faktum att det finns verksamheter att hänvisa klienterna till, att aktivitetskravet kan ställas i större omfattning. Det medför också en viss avlastning för socialsekreterarna. AUC tar alltmer ansvar för uppföljningen av handlingsplanerna och hjälper de sökande med att hitta lämpliga åtgärder. En uppgift som tidigare låg inom socialsekreterarnas ansvarsområde. Å andra sidan finns det i synnerhet på Rosengård ett utbrett missnöje med tidigare arbetsmarknadsprojekt och tveksamhet till vad ännu ett projekt egentligen kan åstadkomma.

## Är klienten arbetsför?

För det andra måste socialsekreteraren även i denna bedömning avgöra om klienten är "arbetsför" och i vilken grad. Jämförbart med att vara "arbetsför" är också att kunna "sköta studier". Uttrycket är väsentligt för kategoriseringen av klienter eftersom alla "mäts" i förhållande till denna måttstock. Skillnaderna mellan vilka som betraktas som "arbetsföra" är emellertid stora mellan stadsdelarna. Hyllie ekonomienhet remitterar alla utom rehab – ärenden, även de som är i sysselsättning, till AUC, vilket klienterna ibland reagerat över då alla har samma aktivitetskrav. "Jag vet att med xx hade jag det problemet när vi remitterade honom att han inte ville dit och han ringde och var lite sur och tyckte att han redan var i en sysselsättning". (Ek handl 5)

S Innerstaden är mer restriktiv och begär att de som remitteras till Söka Jobbkontoret "ska kunna ta ett jobb imorgon". Fosie är, som jag nämnt tidigare, också restriktiva i förhållande till målgruppen. Detta innebär dock inte

att aktivitetskravet ställs i mindre omfattning, då de som bedöms stå längre från arbetsmarknaden ofta hänvisas till Malva. Här finns alltså två kategorier, de som tillhör dem som kan "behandlas" i "stegen" och de som tillhör "väntrumskategorin", med samma aktivitetskrav.

Ett instrument för att avgöra om den sökande är "arbetsför" är betyg från SFI eller endast intyg. Detta används på Rosengård. Har den sökande betyg kan han eller hon stå till arbetsmarknadens förfogande direkt. Har den sökande däremot endast intyg bör han eller hon remitteras vidare till andra åtgärder och aktivitetskravet bör övervägas.

Att vara klient på Aktiveringsgruppen, då ska man alltså stå till arbetsmarknadens förfogande och det gör man endast om man har betyg i SFI. Och sedan finns det ju andra sysselsättningar. Det här med IPC och Gefas. Och det är mycket kvinnoverksamhet. (Ek handl 6)

På de övriga enheterna används inte SFI-betyg eller intyg på detta explicita sätt. Däremot finns det med som en del i den avvägning som görs t ex på Fosie.

### **Klientens familjesituation**

För det tredje avgör handläggaren om det med hänsyn taget till klientens situation är rimligt att ställa aktivitetskravet. Här bedöms bl a om familjesituationen tillåter att både mannen och kvinnan är aktivt arbetssökande. Hela familjer remitteras från nybesöksenheter och både kvinnan och mannen i familjen ingår därför i målgruppen, men sedan måste socialsekreteraren ta ställning till om aktivitetskravet ska gälla båda. Personalen på Rosengård menar att i vissa grupper önskar kvinnorna att vara "hemmafruar" eftersom de har stora familjer.

Kommer man från en miljö där kvinnor inte varit utanför hemmet, liksom bara varit hemma och skött om det som vi också gjorde här förr i tiden, då är man inte benägen att gå ut på samma sätt. I Sverige är vi (kvinnor) tvungna att arbeta, men jag tror att många av de här kvinnorna mår dåligt för att de känner pressen på sig att de ska arbeta. Jag kan tycka att vi går lite för fort och hårt fram. Jag vet att man inte kan försörja familjen hur länge som helst, men jag skulle önska att man hade ett annat sätt att se på det. (Handl 16)

Framförallt gäller detta arabiska och somaliska familjer. Därför ställs aktivitetskravet inte lika starkt eller inte alls på kvinnorna i dessa familjer.

Det är väldigt speciellt här på Rosengård... jag reagerar på det. Vi hade till och med ett möte där vår chef sa att vi i första hand skulle koncentrera oss på männen. På något vis har vi anpassat oss efter dem i stället för... För dem är det ofta självklart att det är mannen som ska ha sysselsättning. Eller att han är familjeförsörjare. Men vi ställer naturligtvis krav på, lika ofta på kvinnan som på mannen. Men de kraven kan kanske se lite annorlunda ut. (Ek handl 3)

På denna stadsdel finns stereotypa föreställningar om skillnader mellan könen som är kopplade till vissa etniska minoritetsgrupper och kvinnornas önskemål och/eller roll i dessa grupper. En socialsekreterare berättar att en kartläggning av barnfamiljerna på Rosengård har gjorts under år 2000. Denna visade att merparten av Rosengårdsfamiljerna har två till tre barn. Trots detta är föreställningen om de stora familjerna och kvinnornas önskemål om att vara hemmafruar utbredd. Männen i dessa familjer har däremot ett aktivitetskrav. Som vi sett tidigare finns det även i förhållande till föreställningarna om de stora familjerna kopplat ett politiskt direktiv om att dessa inte ska prioriteras.

På övriga stadsdelar har man inte denna tydliga uppdelning mellan män och kvinnor i förhållande till aktivitetskravet. I Hyllie finns en speciellt stringent "jämsällldhetssyn", där man kräver att både män och kvinnor är aktivt arbetssökande. Detta har bl a resulterat i att man drivit ett överklagande till länsrätten, då en kvinna inte kunnat ta praktik eftersom hennes man vägrade att ta hand om deras gemensamma barn. I Hyllie vänder man sig också till mammalediga kvinnor i förebyggande syfte.

Bedömningen av huruvida klienten ska omfattas av ett aktivitetskrav eller ej påverkas alltså av fyra förhållanden, vilka resurser som finns, vilken målgrupp klienten tillhör, om han eller hon kan betraktas som "arbetsför" samt dennes familjesituation. Flera kategorier blir synliga, t ex "väntrumskategorin" och "de behandlingsbara" på Fosie och skillnaden mellan dem som betraktas som "arbetsföra" kan vara stor, Hyllie anser t ex alla vara "arbetsföra", medan S Innerstaden har en betydligt striktare avgränsning. Signifikant för Rosengård är uppdelningen mellan män och kvinnor i vissa minoritetsgrupper, där kvinnor har ett vagt aktivitetskrav eller inget alls, trots att de tillhör målgruppen.



## Fördelningen av åtgärder och utbildning

Fördelningen av åtgärder och utbildning sker på arbetsmarknadsenheterna och påverkas av vilken målgrupp de vänder sig till och vilka bedömningar handläggarna gör av vad som kan vara rätt åtgärder för de människor de möter. Bedömningarna påverkas i sin tur av en rad faktorer och föreställningar, som kan vara relaterade till så vitt skilda fenomen som den sökandes kön och etniska bakgrund eller strukturella förändringar på arbetsmarknaden. I detta avsnitt beskriver jag vilka resurser som finns och vad som påverkar AUC-handläggarnas bedömning av vad som ska fördelas och till vem.

## Synsätt i förhållande till de sökande

Varje verksamhet tycks vara präglad av ett speciellt synsätt i förhållande till de sökande som påverkar fördelningen av resurser. De har olika uppfattning om vikten av och hur de ska hantera aktivitetskravet. De har också olika uppfattning om arbetets betydelse och vad som egentligen kan leda till arbete. Vikten av att de sökande verkligen är aktiva för att bli självförsörjande framhävs av verksamheterna i Rosengård och S Innerstaden. Medan de förra poängterar att de sökande ”inte ska leva på skattebetalarnas pengar” har de senare ett starkt rättviseperspektiv. Det handlar framförallt om att de sökande ska *vilja* söka arbete. Kravet baseras på att de anställda själva fått kämpa för att få anställning.

X har aldrig lyckats bli självständig och vetat vad hon vill. Och hon har aldrig lyckats med den biten att själv få ett arbete. Hon måste kämpa. Hon har barn och måste vara en förebild för dem. Jag är också mamma. Jag måste vara ett exempel för mitt barn och på hur man måste kämpa här i livet. Och den biten tror jag inte att X har fattat. (Handl 17)

Medan synen på de sökande på kontoret verkar ha en koppling till handläggarnas egna erfarenheter, påverkas ”grundsynen” på Rosengårds AUC framförallt av att flertalet handläggare menar att de sökande lever i en subkultur där de passiviserats och utnyttjar systemet. Verksamheterna i Hyllie och Fosie verkar ha en annan utgångspunkt då merparten av handläggarna uttrycker åsikter om att varje människa är unik och att det är ett slöseri med resurser att de (målgruppen) inte får jobb. De framhåller ofta att varje människas väg till arbete är unik och anser att det är viktigt att se möjligheter och anpassa insatsen efter den sökandes behov. De olika synsätten på verksamheterna påverkar vilka resurser som anses som lämpliga för de sökande. De bildar ett slags bas för hur

resurser fördelas, men skillnaderna i fördelningen blir synliga först i remitteringsordningen, den målgruppsrelaterade fördelningen och i bedömningen av klientens hinder och möjligheter, som följande avsnitt behandlar.

### **Remittering inom verksamheten på AUC-kontoren**

Med undantag för Söka Jobbkontoret som erbjuder samma resurs till alla används olika "sorteringsredskap" för att kontoren ska avgöra vilka resurser som de ska fördela till de sökande och vem de ska prioritera. På AUC i Fosie används "stegen" som sorteringsredskap. Man måste i enlighet med en bakomliggande behandlingstanke gå igenom "stegen" i tur och ordning. Först "steget in", därefter ska man "rustas", vilket innebär vägledning som leder till praktik eller utbildning, för att slutligen gå vidare till Söka Jobbaktiviteter i "steget efter". Då är man i princip redo att slussas ut. Detta kan leda till en viss "rundgång" i "behandlingen". Det händer att de sökande inte är "färdigrustade" när de kommer till "steget efter" och därför får gå tillbaka till "rusta-gruppen".

Hyllie karaktäriseras av en funktionell sortering av de sökande till de två team som arbetar med de olika målgrupperna, vilket redan avgjorts i beredningsteamet. Detta förfarings sätt står i kontrast till Rosengårds AUC, där sorteringen ofta baseras på handläggarnas föreställningar om de sökandes möjligheter att få arbete. Flera handläggare ser t ex det faktum att muslimska kvinnor bär slöja som ett hinder och anser därför inte att det är realistiskt att arbeta aktivt med denna målgrupp.

Vi har ju även slöjor från Makedonien, albanerna och... Men annars är det väl mest afghaner, araber och somalier. Men de är ju liksom ... Dem skulle jag ju överhuvudtaget inte ta emot här. Det beror på vilken typ av slöja du har. Har du en liten lätt huvudbonad... men ska du ha täckt med långa armar och långa slevar kring benen och sådant, då kan du glömma att komma ut på arbetsmarknaden. (Handl 1)

På Rosengård finns en tilltagande "islamisering" som inte tillhör vår kultur och som är ett hinder i försöken att komma ut på arbetsmarknaden, enligt flera i personalen. Slöjan är en av symbolerna för denna förändring. Med föreställningen om slöjan följer också en föreställning om muslimska kvinnors hinder och bristande kapacitet.

Sist jag var på arbetsförmedlingen så såg jag en sådan rolig bild av en kvinna med slöja som satt där vid en dator och plockade upp en mobiltelefon. Det är inte sådant jag förväntar mig, bara för att hon har slöja. Men hon kunde ju både hantera AF:s datorer och sköta mobiltelefon. Jag menar, jag kan ju knappt sköta mobiltelefon och jag är inte speciellt bra på datorn heller. (Handl 19)

Detta innebär att de muslimska kvinnor som trots allt har ett aktivitetskrav och därför remitterats till AUC ofta lågprioriteras därför att de anses ha en bristande kapacitet och begränsade möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Remitteringen inom verksamheten och prioriteringen av vissa grupper har stor betydelse för hur åtgärderna ska fördelas då dessa ofta är målgruppsrelaterade.

### **Målgruppsrelaterade resurser**

Synen på klienterna och remitteringen inom verksamheten ger ett visst genomslag i de kategoriseringar och bedömningar personalen gör, men de påverkas också av ett antal andra faktorer, t ex vilka resurser som finns och vilka resurser man väljer att satsa mest på. Bedömningen av vilka resurser som ska finnas är ofta målgruppsrelaterade. På Rosengårds AUC t ex finns olika typer av resurser. Här finns exempel både på direkt yrkesrelaterade utbildningar och åtgärder som syftar till att skapa en alternativ arbetsmarknad – en s k social ekonomi. Projekt som initieras av AUC eller Gefas, som t ex IPC<sup>196</sup> eller inköpta utbildningar. Det finns också utbildningar där målgruppen direkt tillfrågats om det finns behov.

En äldre man som alltså är geolog och en annan gentleman som varit chef för ett kraftverk i Somalia vände sig till mig. Och vi tre beslutade oss för att tillsammans med en lärare på Citadellskolan erbjuda samtliga somaliska föreningar en yrkesutbildning för VVS och för ED (eldistribution förf anm ) för personer som hade gymnasiekompetens och som varit arbetslösa. (Handl 14)

Rosengårds AUC har alltså i princip två typer av resurser. För dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt för dem som befinner sig relativt nära arbetsmarknaden, gärna med gymnasiekompetens. I båda fallen prioriteras män framför kvinnor. Slutligen kan också individer i stadsdelen som inte tillhör målgruppen initiera projekt utanför AUC. Ett exempel är svenskundervisningen på Familjevårdscentralen Sesam, en verksamhet med tillhörande språkförskola och öppen förskola. Arabiska och somaliska kvinnor tog kontakt med personalen på den öppna förskolan och efterfrågade svenskundervisning. Eftersom aktivitetskravet inte ställs i lika omfattning på dessa kvinnor fanns det inte några åtgärder för dem på AUC.

Hyllie AUC har den vidaste målgruppen. Ingen skillnad görs mellan män och kvinnor eller heltids- och deltidssökande. Tonvikten läggs därför vid

---

<sup>196</sup> IPC är en typ av sysselsättningsåtgärd som endast förekommer på Rosengård.

utbildning som leder till arbete. Då Rosengårds AUC karaktäriseras av ett kort-siktigt perspektiv i planeringen för de sökande har Hyllie ett långsiktigt perspektiv och förordar utbildning istället för projekt med heltidsarbete som långsiktigt mål. Denna linje drivs med bestämdhet. Även de som har lång deltid (30 timmars arbete varje vecka) och söker kompletterande socialbidrag omfattas. Detta innebär att sökande med fast deltidarbete förväntas säga upp sig från sina arbeten och börja studera om det långsiktigt kan resultera i heltidsarbete. Verksamhetens egna resurser består till stor del av inköpta utbildningar för de två målgrupper de riktar sig mot, vilket innebär att yrkesutbildningar och t ex modersmålsbaserad svenskundervisning existerar sida vid sida. Man utnyttjar också till stor del reguljärutbildningarna eftersom grundskole- och gymnasiekompetens betraktas som ett led i en långsiktig planering.

På verksamheten i Fosie har man framförallt valt att tillhandahålla olika typer av praktik. De försöker att undvika ”Hitta på studier” som personalen kallar det, och erbjuder istället praktikplatser av fyra typer, ”för att de (sökande) ska prova på, för att kontrollera att de sköter sig, för att de ska få erfarenhet, och så som jag gör mig oombärlig-praktik.” Praktik och i viss mån utbildning fördelas till de sökande i förhållande till i vilket ”steg” de befinner sig. I det första steget ska de framförallt erhålla vägledning och information samt kanske ”prova på praktik”, i nästa steg är det relevant med utbildning eller praktik för att få erfarenhet och i det sista steget är det kanske aktuellt med praktik som sedan kan leda till arbete. Kategoriseringen av de sökande sker i enlighet med hur långt de bedöms ha kommit i ”behandlingsprocessen” som sker i ”stegen”.

På Söka Jobbkontoret i S Innerstaden har man inte så många val att göra när det gäller resurserna. Om man bedömer att den sökande har behov av andra resurser än de som kontoret kan bistå med hänvisas de till AF.

Bedömningen av vilka åtgärder som ska fördelas till den sökande bedöms alltså utifrån en rad varierande faktorer där målgruppsinriktningen har betydelse på så sätt att den avgör vilka resurser som finns att tillgå. Denna kan ha en koppling till de sökandes kön och vissa etniska minoritetsgrupper eller verksamhetens behandlingsideologi.

### **Hinder, möjligheter och prioriteringar**

Ytterligare en faktor som påverkar vilka resurser som fördelas är hur handläggarna ser på klienternas ”arbetsförhet”. Handläggarna upplever att de sökande har olika typer av hinder som reducerar deras möjligheter på den öppna arbetsmarknaden. En del hinder kan rubriceras som faktiska och strukturella,

och refererar till den sökandes utbildningsbakgrund och tidigare arbets- erfarenhet, samt hur den svenska arbetsmarknaden ser ut eller vilka möjlighe- ter som finns till barnomsorg etc. På Hyllie tar man större hänsyn till struktu- rella faktorer som arbetsmarknadsprognoser och den sökandes faktiska kom- petens i termer av utbildning och tidigare arbete. Men även det faktum att människor gått i ett flertal år i inlåsand åtgärder anses vara ett hinder för många, och det finns också en uppfattning om att arbetsgivare diskriminerar invandrare.

Det är många som har bott här i många år och som har gjort mycket. Man kan inte säga att de inte har gjort något. De har gått på olika kurser och projekt men det har inte gett resultat. De är arbetslösa. De har inte fått någon fast förankring på arbetsmarknaden. Och klart de är besvikna. Och många känner sig diskriminerade. (Handl 21)

På Rosengård lägger man tonvikten vid att arbetsgivarna avgör vilka kvalifika- tioner som behövs. Här finns också, som vi sett tidigare, en ambition att skapa en alternativ arbetsmarknad, en s k social ekonomi för dem som inte får till- träde till den reguljära arbetsmarknaden. Familjestrukturen och etniska sär- drag betraktas som vi sett på Rosengård som ett hinder, där det förhållandet att muslimska kvinnor ofta bär slöja spelar en framträdande roll. Män prioriteras därför i förhållande till kvinnor och framförallt muslimska kvinnor bortprioriteras.

Personalen på Rosengårds ekonomienhet nämner dessutom ofta normalitets- begreppet i relation till kontakterna med klienterna. De upplever att kliente- rna har en dålig verklighetsuppfattning och inte inser vad som är normalt. Människorna på Rosengård vet inte riktigt hur det fungerar, det som är natur- ligt och vanligt för en människa någon annanstans, är inte alls naturligt för dem, menar personalen. Normalitetsbegreppet borde därför diskuteras.

Att kunna gå tio minuter med sina barn till dagis det tillhör det normala. Att kvin- norna börjar skaffa sig en utbildning för att sedan få jobb det tillhör det normala. Och det gäller att prata, att försöka diskutera, försöka föra in normalitetsbegreppet. (Ssk 5)

Speciellt vissa folkgrupper anses av personalen ha svårare än andra med norma- litetsbegreppet, och denna avsaknad betraktas därför som ett hinder i förhål- lande till deras möjligheter på arbetsmarknaden. Personalen anser t ex att det är problematiskt att hitta arbete åt somalier eftersom de har svårt att passa tider, vilket är normalt för dem, men inte fungerar i Sverige. Diskussionen kring "normalitetsbegreppet" har en stark koppling till föreställningen om "Rosengård som en annan värld", som en subkultur, och ingår också som vi sett tidigare i själva målbeskrivningen, där "Arbete som normalitet" accentueras som en bred målsättning för Rosengårds befolkning i stort. Även personliga

egenskaper som att man ser ”gammal och trött ut”, att ”man är en skojar”, ”inte vill kämpa” eller ”inte är självständig” kan vara hindrande i förhållande till arbetsmarknaden. Eller att man är omotiverad eller ”trasig”. Personliga egenskaper lyfts också fram som de möjligheter som kan påverka de sökandes situation positivt i förhållande till arbetsmarknaden. En sökande som ser trevlig ut och har en stark och drivande personlighet anses ha större chanser att få arbete. Kategorierna är i detta fall närmast oändliga och baseras på handläggarens personliga föreställningar om de sökande. Framförallt är det Söka Jobbkontoret som lägger vikt vid personliga egenskaper medan Hyllie AUC står för motsatsen och framhäver faktiska utbildnings- och arbetserfarenheter och strukturella hinder och möjligheter. Fosie har en stark orientering mot den enskildes egna behov och önskemål. Samtidigt som de i enlighet med sin behandlingsmodell tar in dem som kan betraktas som ”behandlingsbara”. Ingen prioriteras mer än någon annan eftersom tanken är att man ska ”behandlas” i flera steg. Hinderna handlar här om i vilken mån den sökande kan betraktas som ”behandlingsbar” eller ej. Detta avgör också vilket steg de sökande ska placeras i.

Flera av personalen på Fosie och S Innerstaden menar också att ett framträdande hinder är att den sökande har en social problematik. Emellertid lägger personalen på de olika stadsdelarna lite olika innebörd i begreppet. På S Innerstaden utgör detta begrepp ett samlingsnamn för folk som inte är aktiva i yrkeslivet, vilket t ex omfattar dem som har invandrarbakgrund, men också utslagna missbrukare. På Fosie används begreppet mer stringent och personalen definierar missbrukare och personer med psykiska problem som sökande med social problematik.

Det finns alltså ett antal olika hinder som definieras av handläggarna. Sammantaget med vilka resurser som finns och vilka målgrupper de riktar sig till samt remitteringen inom verksamheten och synen på klienten leder detta till att resurserna fördelas på skilda sätt till de sökande. Som grund för denna differentiering finns som vi sett flera kategoriseringar, i det sista fallet ett otal sådana som baseras på föreställningar hos handläggarna. På Rosengård baseras övervägandena framförallt på etnisk tillhörighet, familjestruktur och kön, vilket medför att de sökande kategoriseras i kvinnor (ibland specifikt muslimska kvinnor) och män, samt normala /onormala. I samband med aktivitetskravet kan vi utskilja underkategorierna ”de som inte vill arbeta” och ”de som inte kan”, vilket refererar till föreställningen om subkulturen på Rosengård. Men hindren kan också uppfattas dels som strukturella, dels baserade på den sökandes kompetens, vilket är fallet i Hyllie.

Remitteringen inom verksamheten avgränsar också olika kategorier i förhållande till verksamhetens struktur på både Fosie och Hyllie men utifrån

något olika logik. Fosite utgör ett exempel på hur de sökande delas in i förhållande till graden av "behandlingsbarhet" medan de sökande på Hyllie delas in i förhållande till teamens olika funktioner. På Rosengård däremot är föreställningarna avgörande, vilket medför att "muslimska kvinnor" lågprioriteras. Resurserna är även målgruppsrelaterade. Även om dokumentstudien visar att AUC:en har liknande åtgärds paket<sup>197</sup> skiljer det sig i realiteten mycket åt. Verksamheterna har valt att satsa på olika typer av resurser för de målgrupper de vänder sig till. På Rosengård finns t ex sysselsättningsåtgärder för den grupp som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och arbets- och utbildningsrelaterade åtgärder för dem som befinner sig nära. I båda fallen prioriteras kategorin "män" medan kvinnor kan hänvisas till så kallade "kvinnoverksamheter" som de själva initierat. På Hyllie fördelas framförallt utbildningsrelaterade åtgärder till "dem som står långt från arbetsmarknaden" och arbetsrelaterade till "dem som står nära". Medan Fosite fördelar åtgärder i enlighet med "stegen" för de "behandlingsbara" och Söka Jobbkontoret enbart kan bidra med vägledning.

## Att leva upp till aktivitetskravet

Bedömningen av vem som levt upp till aktivitetskravet ska göras på ekonomienheterna. Som vi sett i kapitel sex kan handläggarna på arbetsmarknadsenheterna påverka denna bedömning i varierande grad. Skillnader i bedömningen av aktivitetskravet är synliga på två sätt. Det ställs i planeringen dels olika aktivitetskrav utifrån vem som omfattas av aktivitetskravet och hur, dels bedöms aktivitetskravet individuellt. Detta innebär att klienter kan bedömas olika trots att de har en liknande planering.

## Att sköta sin planering

Vad det innebär att följa eller "sköta" sin planering, som personalen ofta uttrycker det, kan alltså tolkas på olika sätt. Hyllie karaktäriseras av en tonvikt på att samma regler ska gälla för alla, handlingsplanen ska följas med målet att bli helt självförsörjande, men det är samtidigt viktigt att se till vad den sökande behöver. S Innerstaden har också betoning på att alla ska ha liknande regler, men ser tvång och grundlig kontroll som nödvändiga för att klienter ska följa handlingsplanen. I Fosite gäller arbetslinjen och att de sökande "ska göra något för pengarna".

---

<sup>197</sup> Se kapitel sex.

Det har ju funnits sysselsättningsprojekt hela tiden men eftersom arbetsmarknaden har sett ut som den har gjort så har man inte haft möjligheten att ställa krav. Men nu har det ju vänt lite grann, så att nu har vi arbetslinjen som gäller .. nu ska alla ut, som kan. Det är deras ansvar att inte bryta planeringen. För det är ju deras ansvar om de vill ha pengar att göra något för dem, kan man säga rent krasst. För att det bygger ju på att man är aktiv. (Ssk. 8)

Detta innebär att de klienter som hänvisats till Malva i lika hög grad måste leva upp till aktivitetskravet som de som är aktiva i de olika stegen på AUC.

Det finns också outtalade och uttalade prioriteringar i verksamheten som personalen måste ta hänsyn till. På Rosengårds ekonomienhet har man som vi sett valt att prioritera männen både när det gäller aktivitetskravet och i fördelningen av åtgärder, om kravet överhuvudtaget är aktuellt uppmanar socialsekreteraren ofta bara kvinnan att ställa sig i barnomsorgskö om hon inte redan gör det. Ibland hänvisas de till olika typer av kvinnoverksamheter, t ex Sesam<sup>198</sup> Att leva upp till aktivitetskravet på Rosengård kan därför i praktiken innebära allt från att ha anmält sina barn till barnomsorgskö till att studera på heltid, alternativt söka arbete. Detta är starkt relaterat till om man är man eller kvinna och om man tillhör de arabiska och somaliska minoritetsgrupperna.

### **”Svåra” och ”lätta” klienter**

Att missköta sin planering kan på Rosengård också innebära att klienten bryter sin planering, men samtidigt är sysselsatt och gör något annat istället. Detta innebär att klienten på eget initiativ sökt och/eller påbörjat en annan utbildning eller åtgärd än den som överenskommit i planeringen. Klienten lever i dessa fall i princip upp till aktivitetskravet, men har brutit eller förändrat planeringen. Nedan beskriver en socialsekreterare ett exempel på detta.

Det var en man som först startade eget företag. Han skötte det väldigt dåligt. Så det är klart att han misslyckades. Och därefter gick han och anmälde sig till arbetsförmedlingen. Så jag ringde till honom ibland och frågade hur det gick. Då blev han irriterad. Och jag ringde till AF och sade, varför händer det så lite med den här mannen. Så menade de att han vill vara bussförare, vi kan inte tvinga på dem något. Och sen går det ett och ett halvt år och jag väntar. Så ringer jag honom igen och då har bussförar-utbildningen startat men mannen vill inte gå den. Han har anmält sig till en svensk kurs eftersom han inte har tillräckligt goda kunskaper i svenska för att kunna gå bussförarutbildningen. Då skrev jag avslag för honom. Och han blev fruktansvärt arg och började kriga. (Ssk 4)

---

<sup>198</sup> Sesam är en verksamhet där BVC, öppen förskola och Språkundervisning ryms under samma tak. Kvinnorna kan låta barnen vara på den öppna förskolan medan de undervisas i svenska några förmiddagar i veckan.



I andra fall har den sökande inte levt upp till aktivitetskravet och brutit sin planering, men diskuterat detta med socialsekreteraren.

Jag har en familj som strular. Hela tiden missköter de sina inbetalningar, de avbryter sysselsättningen. Men man pratar och man reder ut det. Då kan man sätta sig in i hur de har det och då kan man hitta lösningar utifrån det. Så det behöver inte vara några katastrofer. De sitter utan pengar. De blir inte avstängda eftersom de har samarbetat. Men sedan finns det de familjer som kör helt sitt eget race. Du är min assistent säger de, och du måste alltid lyssna på mig. (Ssk 4)

Bedömningen beror alltså inte bara på om den sökande i egentlig mening är aktiv utan på om planeringen följts och hur samarbetet och kommunikationen mellan socialsekreteraren och klienten fungerat. Personalen upplever klienter som mer eller mindre "svåra" att samarbeta med och det har betydelse för bedömningen av aktivitetskravet. Det finns "svåra" och "lätta" klienter, med ett flertal variationer på dessa benämningar som används för att sortera klienter. Huvudpoängen ligger i att de "svåra" klienterna inte lärt sig att "sköta" sin planering och kontakt. Ärendet ska i bästa fall "flyta på" och inte vara problematiskt på något sätt.

Föreställningarna om "svåra" och "lätta" klienter tar sig uttryck som handläggares och socialsekreterares vitt skilda uppfattningar om de sökande. Dessa lyser i stort sett endast med sin frånvaro på Hyllie AUC, men i övrigt förekommer de på alla verksamheter. De sökande indelas i undergrupper som t ex "hederliga" och "skötsamma kärnfamiljer", "jättegulliga familjer" "jättestrevliga" och "självgående" klienter. Samtliga betraktas som lätta att samarbeta med. De "sköter sig" och det uppstår inga problem. De klienter eller sökande som handläggarna anser "luras" och "manipulerar", "skojarna" betraktas däremot som svåra att samarbeta med. En annan kategori klienter är de "hopplösa". Framförallt är denna rubricering vanlig på Söka Jobbkontoret. Här ingår t ex de som enskilda handläggare anser vara "korkade", "ha en skruv lös" och de som inte har "förstått".

Hon har inte fattat den biten att hon måste studera för att bli förskolelärare. Till och med ett barn förstår att om mamma har grundskola kan hon inte arbeta som förskolelärare. Ingen är så dum att man inte förstår det, inte ens ett spädbarn. (Handl. 22)

Även de som anses ha tappat självförtroendet och inte är självständiga betraktas som svåra klienter. Bland de "hopplösa" klienterna finns också de som belastas av ett socialt arv som kan vara svårt att ta sig ur. Här ser personalen en överhängande risk för att socialbidraget ska bli ett "generationsbidrag", alltså att de sökande "ärver" socialbidragsberoendet och inte kan ta sig ur detsamma.

Huruvida klienterna uppfyller aktivitetskravet eller ej hänger alltså samman med tre former av kategoriseringar, de målgruppsrelaterade, en uppdelning av kvinnor och män och etniska minoriteter samt ”svåra” och ”lätta” klienter.

### **Varför uppfyller inte de sökande aktivitetskravet?**

Varför väljer då en del av de sökande att inte försöka uppfylla aktiveringskravet. Personalen har flera förklaringar till detta. De kanske helt enkelt inte är arbetssökande, utan har slagit sig till ro i sin egen tillvaro. Framförallt identifierar man det senare på Rosengård där personalen anser att det finns ”hemmafruar”, som vill stanna hemma med barnen. Och så finns det de som har svartarbete – då är det svårt att delta i utbildningar och aktiviteter. Denna förklaring omhuldas speciellt på Rosengård och S Innerstaden. Rosengård betraktas dessutom som en annan värld där människorna inte lever som på andra ställen och där det inte betraktas som normalt att arbeta.

Verkligheten här ute är inte samma verklighet som... Jag får en känsla av att till exempel, att det är många barn som inte går i skolan här. Och att två föräldrar är hemma och tar hand om barnen. Ingen vanlig medelklassfamilj hade tänkt göra så utan saker och ting... sådana saker händer härute. I Rosengård där ingen jobbar och folk är ute hela natten och sådant. Och jag vet inte om det stämmer men det är den här känslan av att här... Folk har inte samma schema. (ssk 3)

Människor anses av handläggarna att leva med andra normer och under andra förutsättningar där. De förstår inte alltid systemet och det finns de som ”luras”, t ex genom att ha ”svartarbete”, anser flera av de intervjuade. Flera handläggare tror också att de sökande helt enkelt är trötta på att delta i projekt och utbildningar som inte leder någon vart. ”Det kan väl vara så att där är de som inte vill. Men jag tror egentligen att de redan har sina saker på gång och de kanske jobbar svart. Kommer vi då och tvingar in dem i något annat” (Ek handl 7)

Även i detta sammanhang delas de sökande in i olika underkategorier som i sin tur påverkar hur handläggarna bedömer i förhållande till aktivitetskravet. ”Hemmafruarna” har t ex inget aktivitetskrav, medan de som misstänks för att ha ”svartarbete” ofta har ett mycket kraftfullt aktivitetskrav.

## Sammanfattning

I den ”sortering” som föregår i handläggningen av aktiveringspolitiken matchas klienter mot verksamhetens befintliga kategorier. Men även nya kategorier och ”underkategorier” skapas. Klienterna ”sorteras” utifrån fyra olika led, den så kallade ”ärendeordningen”, i förhållande till målgrupp, aktivitetskrav, åtgärdsfördelning samt huruvida de levt upp till aktivitetskravet.

Olika typer av målgrupper remitteras till arbetsmarknadsenheterna på de fyra stadsdelarna. Dessa avgränsas sedan ytterligare i samband med att enheterna återremitterar vissa klienter, samt av politiska direktiv och föreställningar. Graden av ”arbetsförhet” grundas på en rad ”underkategorier”, t ex kategoriseringar av ”tung” eller ”jobready” målgrupp. I synnerhet Rosengård utmärks av många underkategorier som t ex ”subkulturmedlemmar” och ”stora barnfamiljer”, medan Fosie karaktäriseras av att definiera ”arbetsförhet” i förhållande till kategorin ”behandlingsbara”.

Bedömningen av om klienten ska omfattas av aktivitetskravet, påverkas av tre förhållanden: målgruppens profil, ”arbetsförheten” och familjesituationen. Skillnaden mellan dem som betraktas som ”arbetsföra” är stor, i synnerhet mellan Hyllie, som anser alla vara ”arbetsföra” och S Innerstaden som har en strikt avgränsning. Flera kategoriseringar blir synliga i bedömningen, t ex ”väntrumskategorin” och ”de behandlingsbara” på Fosie. Uppdelningen av män och kvinnor i vissa minoritetsgrupper, där kvinnor har ett vagt aktivitetskrav eller inget alls är signifikant för Rosengård.

Resurserna, remitteringen inom verksamheterna och synen på aktivitetskravet påverkar åtgärdsfördelningen på arbetsmarknadsenheterna. Men också en bedömning av de sökandes hinder, vilket leder till ett otal kategorier. Flera kategoriseringar ligger sammantaget till grund för differentieringen. I samband med aktivitetskravet t ex ”de som vill/kan” arbeta, respektive ”de som inte vill/kan”. Olika kategorier uppstår också i förhållande till verksamhetens struktur, vilket (behandlings) ”stegen” på Fosie t ex utgör exempel på. Medan de sökande på Hyllie delas in i förhållande till teamens olika funktioner, får stereotypa föreställningar på Rosengård avgöra, vilket medför att muslimska kvinnor lågprioriteras och inte tilldelas några resurser. Män prioriteras och sysselsättningsåtgärder fördelas till dem som bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden i denna stadsdel, medan arbets- och utbildningsrelaterade fördelas till dem som står nära. I Hyllie fördelas utbildningsrelaterade åtgärder till de förra och utbildnings/arbetsrelaterade till de senare. S Innerstaden har inte så mycket resurser att fördela och Fosie präglas av sin ”Steg” modell och fördelar åtgärder i enlighet med denna, med tonvikt på praktikplatser.

Att leva upp till aktivitetskravet innebär i princip att de sökande ”ska sköta sin planering”. Detta kan tolkas på olika sätt. De sk ”hemmafruarna” på Rosengård har t ex inget aktivitetskrav, medan de som misstänks för ”svartarbete” har ett starkt krav. Likaså skiljer sig kravet åt mellan ”lätta” och ”svåra” klienter. Men på vissa stadsdelar har alla målgrupper samma aktivitetskrav, t ex på Fosie, där kategorierna ”de behandlingsbara” och ”väntrumskategorin” har samma krav. Huruvida klienterna anses uppfylla aktivitetskravet eller ej hänger alltså samman med tre former av kategoriseringar, de målgruppsrelaterade, en uppdelning av kvinnor och män i vissa etniska minoriteter, samt ”svåra” och ”lätta” klienter.

## Den diskursiva kontexten

Sorteringen av klienter i verksamheterna påverkas av en diskursiv kontext som främst tar sig uttryck i föreställningar om minoritetsgrupper, skillnader mellan könen och en professionell diskurs. Denna är synlig i och påverkar sorteringen i samtliga led i ”ärendeordningen” endast på några av verksamheterna, nämligen Rosengård som präglas av stereotypa föreställningar om ”de andra” och kvinnor och män, samt Fosie som präglas av en ”professionell” diskurs. Men även föreställningar kring ”svåra och lätt” klienter har inflytande på de flesta verksamheterna. Nedanstående avsnitt diskuterar den diskursiva kontextens betydelse för sorteringen i de olika leden.

## Absolut etnicitet och föränderliga positioner

Framförallt utmärker sig tjänstemännen på verksamheterna i Rosengård med att ha diskursiva föreställningar om de klienter de möter, men också Rosengårdsbor i allmänhet. Hyllie utgör dess antipod, där finns inom verksamheterna en helt annan syn på klienterna. Den ”stereotypa” diskurs som präglar Rosengård lyser med sin frånvaro i Hyllie. Dominelli menar att stereotypa diskurser som baseras på föreställningar om den Andre bidrar till att i väsentlig omfattning sätta parametrarna inom socialt arbete.<sup>199</sup> Verksamheterna i Rosengård domineras av en sådan dikotom diskurs, där den svenska kulturen ställs mot framför allt den muslimska, med både romantiserade och värderande föreställningar som grund. Denna diskurs placerar in människor i fixerade kategorier, t ex

---

<sup>199</sup> Dominelli 1998.

arabiska och somaliska kvinnor. Lewis menar att en diskursiv produktion av "rasialiserad" kunskap placerar in människor i tillhörighetskategorier som är centrala för kategorisering och berättigande till socialbidrag.<sup>200</sup> Som vi sett i detta kapitel har denna typ av kategorisering betydelse såtillvida att arabiska och somaliska kvinnor både har ett vagt aktivitetskrav och otillräcklig tillgång till de resurser som aktiveringspolitiken kan bidra med.

När etnicitet och genus ses som stabila och fixerade kategorier, på det sätt som personalen på Rosengårds verksamheterna föreställer sig klienterna, kan man relatera detta till begreppet "absolut etnicitet".<sup>201</sup> Etnicitet kopplat till kön betraktas inom dessa verksamheter som något essentiellt snarare än föränderligt. Ett exempel på detta utgörs av beskrivningen av "slöjproblemet" som hinder och förvåningen inför att en kvinna med slöja kunde hantera både dator och mobiltelefon. Man anser att medlemmar ur en viss "grupp" och ett visst kön, i detta fall "muslimska" kvinnor, har specifika karaktäristika, t ex att inte kunna hantera teknisk utrustning, att inte ha tidigare yrkeserfarenhet, att vara lågutbildad, att ha andra preferenser som att vilja vara "hemmafru", eller att vara "lat", ha svårt att passa tider etc. Klienter med dessa "kännetecken" dvs "muslim" och kvinna från arabiska eller somaliska länder är lågprioriterade inom verksamheterna. Verksamheterna i Hyllie har en annan inställning till "muslimska" kvinnor och ställer utifrån sitt "pragmatiska" perspektiv samma aktivitetskrav och samma resurser till förfogande för alla, kvinnor som män. De representerar en syn på klienterna som utgår från en universell mångfaldstänke- där mångfalden härrör från skillnader i kön, etnicitet, ålder, social bakgrund och många andra faktorer. Etnicitet ses i detta fall som föränderliga positioner etablerade i maktprocesser inom sociala relationer, där målet är jämlika möjligheter.<sup>202</sup>

## De professionella och behandlingstanken

Den "professionella" diskursen baseras på de professionellas utbildning och kunskap. Professionella kännetecknas av att de har en utbildning som bygger på legitimation. Utbildning och examina ger symbolvärde och professionell makt.<sup>203</sup> På Fosie AUC är merparten av de anställda kommunhandläggare. De

---

<sup>200</sup> Lewis 2000.

<sup>201</sup> G Lewis 2000.

<sup>202</sup> H Soydan *Socialt arbete med etniska minoriteter*, Stockholm 1999.

<sup>203</sup> Abbot 1998; Collins 1990.

flesta av dessa är socionomer varav ett flertal med en tidigare erfarenhet av behandlingsarbete. Föreläsningen AUC präglas av en "professionell" diskurs mer än någon annan verksamhet. Arbets- och utvecklingscentret kännetecknas av en utvecklad "behandlingstanke" som ger avtryck i samtliga "sorteringsled". Redan i den inledande fasen, när målgruppen ska utväljas, har "behandlingstanken" gjort sitt inträde på scenen. Målgruppen avgränsas utifrån denna, de som är färdigbehandlade eller inte behöver behandling alternativt ännu inte kommit så långt i processen placeras på Malva, som av personalen betraktas som ett "väntrum". De som behöver "behandlas" sorteras i tre "steg". "Stegmodellen" har, som jag tidigare redogjort för, likheter med behandlingsmodeller för t ex missbrukare.

### **"Svåra" och "lätta" klienter**

Även föreställningar om "svåra" och "lätta" klienter påverkar "sorteringen" framförallt i förhållande till aktiveringskravet och i synnerhet i S Innerstaden och i Rosengård. Bakom detta samlingsnamn döljer sig beteckningar på klienter som personalen av olika anledningar upplever är svåra eller lätta att samarbeta med. Att dela upp klienterna på detta sätt bidrar till en möjlighet för handläggarna att avgöra när det är rimligt att aktivitetskravet ställs och i vilken omfattning.<sup>204</sup> I det sätt på vilket klienter sorteras, aktivitetskrav ställs och resurser fördelas på de fyra stadsdelarna kan man urskilja vissa mönster eller en viss form för hur differentieringen går till och vad den medför i termer av krav- och resursfördelning. I nästkommande kapitel beskrivs och analyseras dessa olika differentieringsformer.

---

<sup>204</sup> Lipsky 1980 menar att föreställningar om klienterna bl a tjänar detta syfte.

## Kapitel 9

# Differentieringsformer i handläggningen av aktiveringspolitiken

Handläggningen av aktiveringspolitiken kännetecknas som vi sett i föregående kapitel av en ”sortering” av klienterna i kategorier för att göra tjänstemännens arbete hanterbart. Föreliggande kapitel beskriver och analyserar de differentieringsformer som karakteriserar denna process och vad som påverkar den. Kapitel 9 tar sin utgångspunkt i de empiriska kapitlen fem, sex och sju och beskriver inledningsvis vad som *påverkar* differentieringen, och därefter vad som *karakteriserar* den.

Inledningsvis kan man konstatera att verksamheternas försök till att ta emot väl avgränsade målgrupper inte omedelbart står i paritet till hur många av de sökande som kommer ut i arbete, dvs verksamhetens resultat. Som vi sett återremitteras ett stort antal klienter till moderverksamheterna. Det är därför rimligt att anta att även andra förutsättningar i själva handläggningen av aktiveringspolitiken och det som påverkar den torde ha en viss betydelse för verksamhetens resultat.

I tidigare kapitel har jag försökt att förhålla mig till och belysa tre dimensioner av det som påverkar ”sorteringen” av klienter i handläggningen av politiken, den ”byråkratiska sorteringen”, ”standardiseringen av ärendet” och den ”diskursiva kontexten”. Den första dimensionen sönderfaller egentligen i två delar, för det första försöker jag utreda hur organisationsstrukturen påverkar strukturen för sorteringen av klienter, den s k ”ärendeordningen”. Kort kan detta avsnitt sammanfattas med att organisationsstrukturen verkar anpassas snarare till sorteringen av klienter än till en hierarkisk struktur. Ju färre ”slussar” som klienten behöver passera desto mindre kategoriserande av densamme. För det andra försöker jag visa de grundläggande förutsättningarna för standardiseringsprocessen och sorteringen av ärendet i termer av handläggarnas handlingsfrihet inom verksamheterna, genom att förhålla mig dels till graden av reglering och delegation i arbetet, dvs den disciplinära kontrollens betydelse, dels

till den diskreta kontrollens betydelse som tar sig uttryck i det som jag valt att kalla "ideologiska" målbeskrivningar.

I synnerhet ekonomienheten i S Innerstaden och Söka Jobbkontoret kännetecknas, med en hög grad av reglering och en låg delegation, av den typ av kontroll som Johansson kallar passiv och byråkratisk.<sup>205</sup> På övriga verksamheter begränsas handläggarnas handlingsfrihet i högre grad också av en passiv och diskret kontroll, där kognitiva och meningsskapande processer har betydelse. Detta tar sig bl a uttryck i ideologiska målsättningar i dokument och "grundsynen" på verksamheterna. De ideologiska målsättningarna har i S Innerstaden och Rosengårds ekonomienheten en "dubbel" karaktär, som kan sammanfattas med att klienten ska ges "hjälp till självhjälp". På arbetsmarknadsenheterna har denna ett "fostrande" inslag, i det förra fallet i meningen normativt – klienter ska "fostras" till att se "arbete som en normalitet" och i det senare via regler och kontroll. Även Fosie AUC har en normativ målsättning, men med tonvikt på att självförsörjning ska leda till individuell frihet för klienten, medan Hyllie- verksamheterna utmärks av en helhetssyn och ett "pragmatiskt" perspektiv<sup>206</sup>.

Organisationsstrukturen och begränsningen av de anställdas handlingsfrihet antingen via disciplinär eller diskret kontroll verkar ha en viss betydelse för den diskursiva kontexten. Hyllie- verksamheterna som utmärks av ett fåtal slussar och en begränsning av de anställdas handlingsfrihet, både via en byråkratisk kontroll på ekonomienheterna och det "pragmatiska" perspektiv som omfattar båda verksamheterna, karaktäriseras av en avsaknad av "stereotypa" föreställningar om klienterna. Medan det på Rosengård som å andra sidan präglas av ett flertal "slussar", en vag disciplinär och diskret kontroll samt en normativ målsättning, existerar ett flertal "stereotypa" föreställningar om etniska minoriteter och skillnader mellan kvinnor och män. Detta får genomslag på verksamheterna såtillvida att man på den senare ser etnicitet och genus som stabila och fixerade kategorier, medan etnicitet och genus på den förra verksamheten ses som föränderliga positioner etablerade i maktprocesser inom sociala relationer och utgår från en universell mångfaldstanke.

Även inom Fosie- verksamheterna finns en diskurs som ger avtryck på så sätt att den professionella "behandlingstanken" påverkar både organisationsstrukturen (på AUC), ideologiska målsättningar och synen på klienterna. Söka Jobbkontoret domineras av en disciplinär kontroll och ett fåtal slussar, samt en "fostrande" ideologisk attityd. Föreställningar om klienterna har en stor betydelse i sorteringen av ärendena. Det är också utmärkande för denna verksamhet

<sup>205</sup> Johansson 1992.

<sup>206</sup> I Egidius *Termlexikon* 1995 anges "pragmatisk" betyda "inriktad på resultat mera än på att följa en viss teori eller princip". I avhandlingen används beteckningen i denna mening.



att handläggarna har få kunskaper om klienternas faktiska kompetens, att samarbetet är villkorat och kontrollen tydligt strukturerad. Sammantaget medför detta också en syn på klienten som ett objekt, som underlättar omvandlingen från individ till ärende. Trots att kontrollen på Rosengård är ostrukturerad och vag föreligger även där en syn på klienten som ett objekt, då verksamheterna karaktäriseras av ett bristande intresse för samarbetet med dem och en otillräcklig kunskap om deras faktiska kompetens och önskemål. Hyllie och Fosie AUC har å andra sidan större kunskap om klientens faktiska kompetens och är också mer inriktade på att samarbeta med klienten, vilket innebär en syn på denne som ett aktivt subjekt. På Fosie paras denna syn på klienten emellertid också med en strukturerad kontroll och den ”professionella” diskursen, vilket innebär att individens omvandling till ett ”behandlingsärende” läggs till synen på klienten som ett aktivt subjekt.

## **Differentieringen i aktivitetskravet och i fördelningen av resurser och möjligheter**

I föregående avsnitt har jag beskrivit hur den ”institutionella” och ”diskursiva” kontexten samt standardiseringen av ett ärende *påverkar* differentieringen av klienterna. I detta avsnitt beskrivs *vad som karaktäriserar* olika differentieringsformer som identifierats i analysen, den ”pragmatiska”, ”stereotypa” och ”professionella” differentieringen.

### **Den pragmatiska differentieringen**

En form av differentiering som går att urskilja är den som jag valt att kalla den ”pragmatiska”. Kategorierna baseras i dessa fall framförallt på praktiska och byråkratiska premisser, och koncentreras på tillgängliga resurser, faktisk kompetens och strukturella hinder.

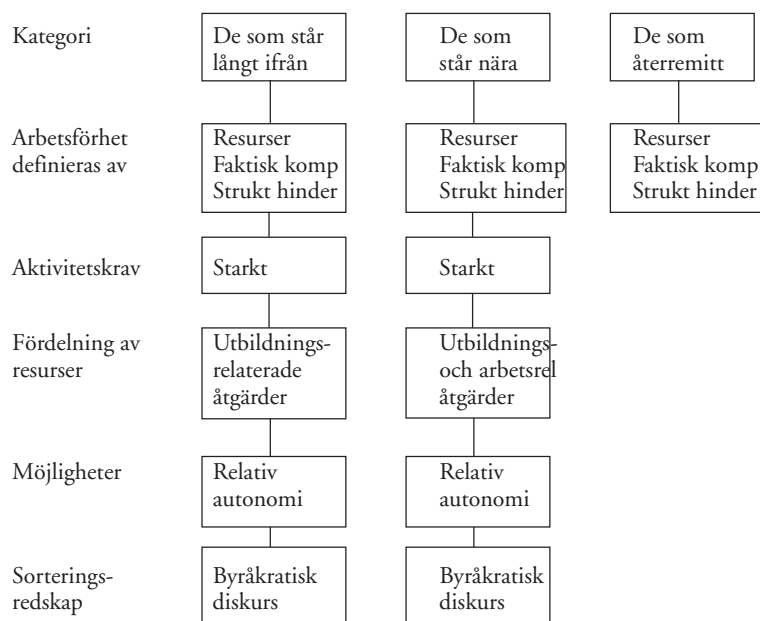
#### *De arbetsföra*

Grundkategorin är de ”arbetsföra”. Och man avviker inte ifrån denna riktning. Den ”pragmatiska” kategoriseringen handlar enbart om vem som står nära eller långt ifrån arbetsmarknaden. Då även andra stadsdelar har drag av denna differentieringsform är det framförallt Hyllie stadsdel som kännetecknas av den ”pragmatiska” differentieringen. På stadsdelen är tre kategorier aktuella, de som står nära arbetsmarknaden, de som står långt ifrån arbetsmarknaden och de som återremitteras.

### När resurserna avgör

Vilka resurser som finns har, som vi sett (i kapitel åtta), betydelse för vilka grupper som remitteras från ekonomienheten till AUC. I handläggningen av aktiveringspolitiken är fördelningen av resurser och sanktioner också ett centralt moment av stor betydelse för klienterna. Denna strukturerar och begränsar klienternas liv.<sup>207</sup> Fördelningen av resurser sker i två steg, i den första remitteringen från ekonomienheten till AUC och i fördelningen av åtgärder på AUC. I den ”pragmatiska” modellen finns emellertid bara en typ av kategorisering, den som sker när socialsekreteraren tillsammans med beredningsteamet avgör vilken av kategorierna klienten tillhör. Därefter fördelas i princip samma typ av resurser till de målgrupper som tillhör AUC, utbildning av olika slag, och för dem som står nära arbetsmarknaden också söka jobbaktiviteter, praktik och arbetstillfällen. Tonvikten ligger på arbets- och utbildningsrelaterade åtgärder. Även aktivitetskravet gäller lika för alla, och omfattar både män och kvinnor, deltid- och heltidsarbetande.

Fig 13 Den pragmatiska differentieringen



<sup>207</sup> Lipsky 1980.

### *Faktiska och strukturella hinder*

Emellertid sker någon form av bedömning i fördelningen av resurser. Faktiska möjligheter, som den sökandes tidigare arbetserfarenhet och utbildning, samt strukturella hinder, som diskriminering, tillgång till barnomsorg och arbetsmarknadens struktur, beaktas. Denna bedömning karaktäriseras av att vara ”funktionell”. ”Funktionell” används här i meningen ändamålsenlig, vilket har kopplingar till orden klok, rationell och planmässig.<sup>208</sup>

### *Långsiktiga mål och uppföljning*

Kontrollen av de sökande hänger samman med att handlingsplanen är föränderlig och omfattar långsiktiga mål. Kontrollen eller snarare uppföljningen baseras på en dialog med de sökande om dennes önskemål. De har stora möjligheter att själva kunna påverka vilka resurser de ska tilldelas, vilket innebär att den sökande ses som ett aktivt subjekt och har en relativt stor autonomi och möjlighet att hävda sina rättigheter.

### *Byråkratisk diskurs som sorteringsredskap*

Den byråkratiska diskurs som används som sorteringsredskap i denna modell kännetecknas av en begränsning av de anställdas handlingsfrihet via en passiv och byråkratisk kontroll i form av en hög grad av reglering. Men också av en diskret kontroll som utmärks av en helhetssyn och ett ”pragmatiskt” perspektiv.

## **Den stereotypa differentieringen**

Den stereotypa differentieringen karaktäriseras av att klienterna sorteras in i ett flertal kategorier<sup>209</sup> baserade på stereotypa föreställningar om ”de andra”, skillnader mellan könen och ”bättre” och ”sämre” klienter. Dessa ligger sedan till grund för om klienterna hamnar i de kategorier som står nära eller långt från arbetsmarknaden. Klienter delas därmed in i kategorier som baseras på en normativ eller moralisk värdegrund. I nedanstående avsnitt skissar jag upp en modell av den stereotypa differentieringen. Även vissa drag i denna modell kan känneteckna delar av ärendeordningen i flera verksamheter på olika stadsdelar men går främst att identifiera på Rosengårds stadsdel.

---

<sup>208</sup> Norstedts svenska synonymordbok.

<sup>209</sup> Lewis 2000.

### *Kategorier baseras på stereotypa föreställningar*

Tidigare forskning har visat att moraliska och normativa värderingar kan påverka bedömningen.<sup>210</sup> Stereotypa föreställningar som tjänstemännen bär på kan därmed institutionaliseras i differentieringsprocessen mellan olika klientkategorier.<sup>211</sup> På Rosengård är detta fallet och denna process har en koppling till verksamheterna. De kännetecknas av ett flertal slussar där det avgörs vilken målgruppsstillhörighet som ska gälla, i vilken omfattning aktivitetskravet ska ställas, samt hur resurser fördelas. Som vi sett i kapitel sex kunde kategoriseringen i förhållande till klientens "arbetsförhet" ske i upp till sex omgångar på denna stadsdel. Dessutom kännetecknas dessa verksamheter av en låg grad av reglering samt en normativ ideologisk målsättning. Detta för med sig att fyra huvudsakliga kategorier baserade på stereotypa föreställningar etableras. Dessa baseras i sin tur på ett otal underkategorier. Den första är de som inte inkluderas, eller inte har behörighet. Hit hör framförallt de somaliska och arabiska kvinnorna som personalen definierar som "muslimska" och "hemmafruar". Dessa har i princip inget aktivitetskrav, och kan alltså få socialbidrag utan att vara aktivt arbetssökande. På ekonomienheten har man valt att prioritera männen. Den andra och tredje kategorin är de som står långt ifrån respektive nära arbetsmarknaden. Aktivitetskravet för de förra är svagt medan de senare omfattas av ett restriktivare aktivitetskrav. Även dessa kategorier definieras utifrån tillhörighet dvs om den sökande är man eller kvinna och vilken etnisk grupp han eller hon tillhör. Den fjärde kategorin är de som återremitteras från AUC till ekonomienheten. Dessa omfattas inte av något aktivitetskrav.

### *Skillnader i aktivitetskravet*

Huruvida aktivitetskravet ställs eller ej är alltså relaterat till om klienten är man eller kvinna och vilken etnisk grupp denne/denna tillhör, samt familjestrukturen, men även frågan om man uppfyller kravet. Klienten kan låta bli att uppfylla aktivitetskravet genom att "missköta" sin planering. Om kravet är vagt, som det ofta är för kvinnorna, är det enklare att "sköta" planeringen som enbart kan innebära att anmäla sitt barn till barnomsorgen. Männen har däremot högre krav på sig, då de ska vara närvarande vid utbildningar eller i sysselsättningsåtgärder; i synnerhet gäller detta för utbildningarna. Men det finns också andra sätt att "missköta" planeringen. Klienten kan genom att ta egna initiativ betraktas som en "svår" klient, vilket kan vara relaterat till i hur stor

---

<sup>210</sup> Kullberg 1994; Terum 1996.

<sup>211</sup> Lewis 2000; Dominelli 1998; Lipsky 1980.

utsträckning klienten diskuterar förändringar med handläggaren eller socialsekreteraren. Huvudpoängen ligger i att de ”svåra klienterna” inte lärt sig att ”sköta” sin planering och kontakt.

**Fig 14 Den stereotypa differentieringen**

Kategori	De som inte har behörighet	De som står långt ifrån	De som står nära	De som återremitteras
Arbetsförhet definieras av	Man/Kvinna Etnisk tillhörighet	Man/Kvinna Etnisk tillhörighet	Man/Kvinna Etnisk tillhörighet	Man/Kvinna Etnisk tillhörighet
Aktivitetskrav	Inget	Vagt	Starkt	
Fördelning av resurser	Åtgärder initierade av klient	Sysselsättningsåtgärder	Arbets- och utbildningsrelaterade åtgärder	
Möjligheter	Inga	Normativ fostran	Normativ fostran	
Sorteringsredskap	Stereotyp diskurs	Stereotyp diskurs	Stereotyp diskurs	

### *Yrkesrelaterade utbildningar, social ekonomi och Sesam*

Tillgången till resurser ger handläggarna makt att definiera verkligheten.<sup>212</sup> Maktrelationen är central när handläggarna i samband med resursfördelningen definierar klienterna i tillhörighetskategorier. På Rosengårds stadsdel existerar tre typer av åtgärder. Den som är högprioriterad av AUC är yrkesutbildningar av olika slag och praktikplatser. Dessa är framförallt till för kategori tre, de som står nära arbetsmarknaden, företrädesvis män. Ytterligare en typ av åtgärder som syftar till en social ekonomi har initierats av AUC och Gefas i området.

<sup>212</sup> Lewis 2000.

Tillsammans med motivation och vägledning tillhör dessa sysselsättningsåtgärder de som vanligen är aktuella för kategori två, de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Den tredje typen av resurser är sådana som Sesam och liknande verksamheter. Dessa har företrädesvis initierats av klienterna själva, då de inte omfattas av något aktivitetskrav och därmed inte blir aktuella för att delta i andra åtgärder.

### *Kortsiktig planering definieras av handläggare*

Handlingsplaner används inte så mycket på Rosengårds AUC, tonvikten ligger istället på en kortsiktig planering som i stort sett initieras av handläggarna. De sökande anses ofta ha orealistiska förslag som försvårar samarbetet, varför handläggarna på olika sätt påverkar planeringen. Vilken grad av dialog som existerar med klienterna har också en koppling till om de betraktas som "svåra" eller "lätta" klienter och om de är män eller kvinnor samt vilken minoritetsgrupp de tillhör. Vanligtvis har männen mer kontakt än kvinnorna i familjerna och "lätta" klienter prioriteras framför "svåra". Kontrollen av att aktivitetskravet efterföljs överlämnas i stort sett till ekonomienheten. Rosengård har sammantaget ett diffust kontrollsystem, då personalen inom enheten gör på olika sätt. Tonvikten ligger dock på en normativ "fostran" av klienten som ses som ett objekt.

### *Stereotyp diskurs som sorteringsredskap*

I den stereotypa differentieringen används en stereotyp diskurs som sorteringsredskap när klienterna ska delas in i kategorier. Kategoriseringen sker i flera omgångar i varje led, där tillhörighetskategorier avgör graden av "arbetsförmåga". Föreställningar om etniska minoriteter och kvinnor och män har institutionaliserats i differentieringsprocessen och blir därmed det främsta sorteringsredskapet. Män prioriteras i förhållande till kvinnor och framförallt "muslimska" kvinnor bortprioriteras. Dessutom har kategoriseringen av "svåra" och "lätta" klienter betydelse både för resursfördelning och för bedömningen av om klienten lever upp till aktivitetskravet eller ej.

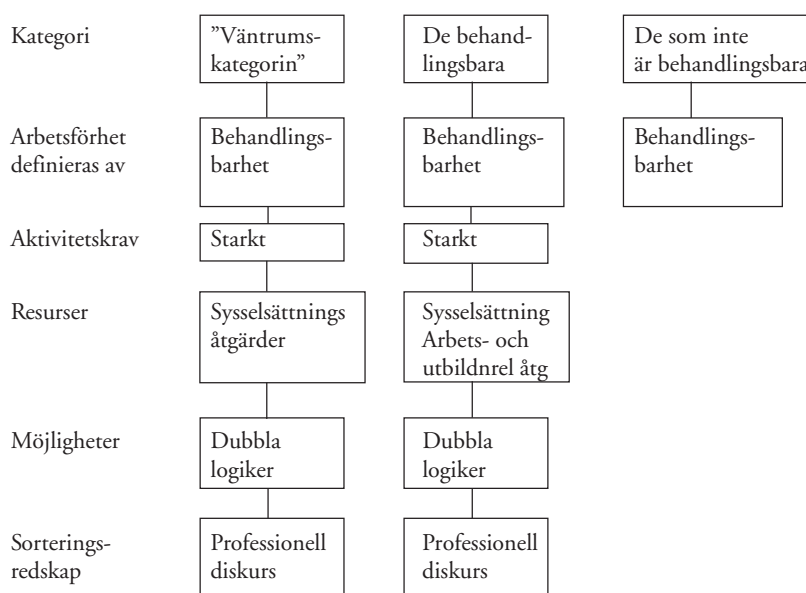
### **Den professionella differentieringen**

I den typ av differentiering som jag valt att kalla "professionell", används en professionell diskurs för att placera in klienterna i kategorier som är relevanta i förhållande till den kunskap de professionella bär med sig. Fosie utmärks framförallt av detta perspektiv, och får därför exemplifiera denna modell.

### Behandlingstanken definierar arbetsförhet och resursfördelning

Även i detta fall gäller grundkategorin de ”arbetsföra”. Men denna definieras i förhållande till klientens behandlingsbarhet. På Fosie stadsdel finns det tre kategorier, ”väntrumskategorin”, de ”behandlingsbara” och de som återremitteras och inte betraktas som behandlingsbara. ”Väntrumskategorin” är de som befinner sig på Malva. Dessa är antingen ännu inte redo för behandling, eller färdigbehandlade, men får trots det inget arbete. På AUC i Fosie genomgår den sökande som jag tidigare nämnt flera ”steg”.<sup>213</sup> Det ”professionella” behandlingstänkandet ger genomslag i sorteringen av klienterna och organisationen anpassas till klientens tänkta utvecklingsprocess i behandlingen. Inom själva AUC-verksamheten finns därför tre underkategorier. Dessa definieras i förhållande till de tre stegen, ”steget in”, ”rusta” och ”steget efter”. På ekonomienheten i Fosie gäller ett starkt aktivitetskrav – arbetslinjen gäller och klienterna ska ”göra något för pengarna”. Detta avspeglas i att aktivitetskravet är starkt både för ”väntrumskategorin” och ”de behandlingsbara”.

Fig 15 Den professionella differentieringen



<sup>213</sup> Text Minnesotamodellen.

I denna modell bildar ideal om socialarbetarens stödjande funktion i förhållande till klienterna resonansbotten för tankar om behandling och en helhetsyn på klienterna.<sup>214</sup> Behandlingstanken är också aktuell i bedömningen av vilka resurser som fördelas. "Väntrumskategorin", som består av två underkategorier, går på Malva antingen för att de inte har tillräckliga svenskkunskaper eller för att de har bra svenskkunskaper och i övrigt kan betraktas som "färdigbehandlade". I väntan på att komma in på en utbildning eller åtgärd, sysselsätts de där. På AUC genomgår klienten de tre "stegen" i tur och ordning. Inom verksamheten har man lagt stor tonvikt vid att tillhandahålla olika typer av praktik. De erbjuder praktikplatser av fyra olika typer: "prova på praktik", "kontrollpraktik", "erfarenhetspraktik" och "anställningsrelaterad praktik". I det första steget kan den första typen av praktik samt vägledning och motivation vara aktuell. I "rusta" erbjuds samtliga typer av praktik, men också vissa yrkesrelaterade utbildningar, t ex i lager- arbete. I "steget efter" erbjuds också praktik, framförallt den typ av praktik som kan leda till eventuell anställning alternativt söka jobbaktiviteter. Det erbjuds alltså både sysselsättningsåtgärder och arbets- och utbildningsrelaterade åtgärder.

### *Dubbla logiker*

Samarbetet med de sökande är framförallt till för den sökande och handlar om dennes mål och hinder. Det professionella perspektivet ger emellertid även genomslag i utformningen av handlingsplanen som också används som en del i motivationsarbetet och bedömningen av den sökandes förmåga. Dubbla logiker gäller då man både utgår från klientens mål och en behandlingstanke, där klienten både ses som subjekt och objekt. Behandlingstanken går också igen i synen på klientens hinder som anses vara något som måste behandlas. Samtidigt som handläggarna vill att sökande tar ett eget ansvar för mål och planering, försöker man också påverka klienterna så att de har en "hållbar lösning", då man ser "behov som klienten har men inte ser". Man kan tänka sig att detta förhållningssätt både begränsar och vidgar klientens autonomi. Det professionella kunnandet tillmäts ett visst symbolvärde, vilket det faktum visar att inte bara kontrollen av de sökande utan också bedömningen av vad som är bäst för vederbörande vid en återremittering överläts på AUC- handläggarna i Fosie.

---

<sup>214</sup> Hilte 2001 visar hur behandlingstanken har ett inflytande på bedömningen inom socialt arbete.



### *Sorteringsredskap*

Den ”professionella” behandlingsdiskurs som präglar ”sorteringen” på denna stadsdel används som sorteringsredskap då klienterna ska indelas i de föreliggande kategorierna. Denna diskurs understöds av att verksamheterna har flera drag av en sk professionell organisation. De utmärks av att vara relativt oreglerade, ha en ideologisk målsättning som ligger i linje med diskursen samt en hög grad av delegation och en ”platt” organisation. Detta medför en hög grad av handlingsfrihet för de anställda, vilket ger dem större möjlighet att utveckla en ”behandlingsdiskurs” än i mer reglerade verksamheter.

### **S Innerstaden – den mixade modellen?**

Verksamheterna på S Innerstaden har drag av både den ”pragmatiska” och den ”stereotypa” differentieringsformen. Man har få slussar och egentligen bara två kategorier, de man kan ställa krav på att de ska vara aktivt arbetssökande och de där kravet inte kan ställas. Definitionen av vem som ska omfattas av aktivitetskrav är mer centralt på denna stadsdel då det på arbetsmarknadsenheten inte finns så mycket resurser att välja mellan eftersom endast sk sysselsättningsåtgärder förekommer. Det väsentliga blir istället att avgöra om klienten omfattas av någon problematik som gör det omöjligt att ställa aktivitetskrav. Detta avgörs till stor del med ledning av stereotypa föreställningar. Dessa har en avgörande betydelse för ordnandet av klienter och innebär sammantaget med den ”fostrande” och ”kontrollerande” attityd som omfattar verksamheten att man har en syn på klienterna som objekt vars autonomi är mycket inskränkt.

### **Sammanfattning**

Den ”pragmatiska” differentieringen som framförallt kännetecknar verksamheterna i stadsdelen Hyllie, har störst möjligheter att dels fördela arbets- och utbildningsrelaterade åtgärder som är kvalificerande och kan leda individen vidare i utvecklingsprocessen mot arbetsmarknaden, dels att erbjuda klienten en relativt stor autonomi, där denne kan påverka sin planering och hävda sina rättigheter. Få slussar och få kategorier samt en ”funktionell” bedömning av individens faktiska kompetens och strukturella hinder, karaktäriserar denna differentieringsform. I denna modell kan individen få mer (”more”)<sup>215</sup> tillbaka i kontraktsförhållandet.

---

<sup>215</sup> Se diskussion om ”more” och ”less” i kap 2.

Den "stereotypa" differentieringen är mer problematisk. Fördelningen av åtgärder är i stort sett relaterad till vilken kategori klienten placeras i. Endast kategori tre, de som står nära arbetsmarknaden, kommer i åtgärder som kan tänkas leda vidare mot en inklusion i arbetsmarknaden. Autonomi för klienten är relativ på så sätt att aktivitetskravet är vagt och kombineras med en normativ "fostran" och en syn på klienten som ett objekt. Klientens möjligheter att påverka planeringen i förhållande till vilka resurser som ska fördelas är därför liten, i synnerhet för dem som anses stå långt ifrån arbetsmarknaden, medan dem som inte omfattas av aktivitetskravet har en större autonomi, men å andra sidan inte tillgång till några resurser. "Sorteringen" av klienter som präglas av stereotypa föreställningar, främst om minoritetsgrupper och skillnader mellan könen, och är avgörande både för aktivitetskrav och resursfördelning, sker i ett flertal led. I princip kan endast män som står nära arbetsmarknaden få något tillbaka i kontraktförhållandet i denna modell som karaktäriseras av "creaming"<sup>216</sup> baserad på stereotypa föreställningar. Kvinnor från de minoritetsgrupper som betraktas som "muslimska" prioriteras bort.

Även den professionella differentieringen innebär att en restkategori, "väntrumskategorin" etableras. Denna kategori tilldelas endast en sysselsättningsåtgärd, men har samtidigt ett starkt aktivitetskrav. Under förutsättning att klienten tar sig igenom de tre stegen på AUC kan detta leda till åtgärder som för denne närmare arbetsmarknaden. En dubbel logik där klientens autonomi vidgas i förhållande till att man utgår från dennes mål, och begränsas av behandlingstanken, gäller. "Sorteringen" av klienter baseras på en professionell diskurs som delar in dessa i en stegmodell utifrån en "behandlingstanke". Denna är också avgörande för vilka resurser som fördelas. Den professionella modellen har för vissa kategorier (framförallt "väntrumskategorin") stora likheter med den danska typen av aktiveringspolitik, som i högre grad är inriktad på att motverka passivitet än att inkludera individer i arbetsmarknaden.

Efter att i flera avhandlingskapitel ha studerat handläggningen och differentieringen i aktiveringspolitiken kan man konstatera att endast den "pragmatiska" formen verkar ha klara förutsättningar att bidra till en process som för den enskilde närmare arbetsmarknaden, givet att denna ska omfatta alla sökande. Differentieringsformernas möjligheter att bidra till eller påverka de invandrade kvinnornas och männens utvecklingsprocess mot arbetsmarknaden ska emellertid också studeras i de två nästföljande kapitlen, om positioneringen i handläggningen och i ett längre perspektiv.

---

<sup>216</sup> Lipsky 1980, se kap 2.

# Kapitel 10

## Positioneringen i handläggningen

Positioneringen av de invandrade kvinnorna och männen äger rum i en speciell relation och kontext, t ex i handläggningen av aktiveringspolitiken, och är föränderlig. Detta innebär också att de kan besitta flera olika mer eller mindre permanenta positioner.<sup>217</sup> Positioneringen förstås alltså i avhandlingen som en process, ett kontinuum där männen och kvinnorna gradvis inkluderas eller marginaliseras i förhållande till arbetsmarknaden. Detta kapitel viks för en analys av hur kvinnorna och männen positioneras i handläggningen samt vilken koppling denna har till de differentieringsformer som identifierats i kapitel nio. I analysen utgår jag ifrån att männens och kvinnornas inklusionsprocess i förhållande till arbetsmarknaden påverkas av hur resurser, (dvs åtgärder, ekonomiskt bistånd) och möjligheter, (dvs möjligheter att påverka, autonomi i förhållande till aktivitetskravet etc), fördelas.<sup>218</sup> Positioneringen kan ligga nära eller långt ifrån den position som männen och kvinnorna önskar uppnå och också innehålla olika förhandlingsmöjligheter.

Aktivitetskravet, som formuleras på olika sätt i de fyra stadsdelarna, är en väsentlig del i positioneringen. De kraftfulla sanktioner som i synnerhet S Innerstaden använder är problematiska, då de vid flera tillfällen försatt familjer i akuta ekonomiska krissituationer. Aktivitetskravet kan alltså användas till att placera en man eller kvinna i en position som ytterligare marginaliserar dem. Aktivitetskravet upplevs däremot inte som ett stort problem om de sökande själva kan påverka resurstilldelningen och om sanktionen vid frånvaro enbart är dagsavdrag på socialbidraget för den enskilda mannen/kvinnan. I de fall där de sökande tvingats in i tidsödande och meningslösa åtgärder anses aktivitetskravet däremot endast handla om kontroll och/eller förvaring.

Hur aktivitetskravet upplevs är alltså starkt förbundet med vilka resurser som fördelats till de sökande. De åtgärder som de har deltagit i kan betraktas

---

<sup>217</sup> Skeggs 1999.

<sup>218</sup> Williams et al 1999.

antingen som hindrande eller befrämjande för utvecklingsprocessen mot arbetsmarknaden. Åtgärder betraktas av de sökande som hindrande främst om de innebär ett ”slöseri med tid”, inte ger någon kompetens och/eller upplevs som meningslösa. Hur stor erfarenhet de sökande har av denna typ av åtgärder är relaterat till vilken stadsdel de befinner sig i. S Innerstaden erbjuder i princip bara s k sysselsättningsåtgärder medan Rosengård och Fosie har ett blandat utbud, med både sysselsättningsåtgärder och mer kompetensgivande utbildningar eller anställningsrelaterad praktik, och Hyllie har satsat allra mest på yrkes- och reguljärutbildningar.

I flera stadsdelar finns också en tendens till att påverka de sökande att anmäla sig till de resurser som finns tillgängliga för tillfället. Detta kan leda till en ”påtvungad” okvalificerad utbildning eller deltagande i sysselsättningsåtgärder som kan leda till en nedåtgående utvecklingsprocess. Det kan också innebära att sökande placeras på samma kurser oavsett tidigare kvalifikationer. Det har dessutom den effekten att egna initiativ från de sökande i synnerhet på S Innerstaden och Rosengård inte uppmuntras. Men även utebliven hjälp kan upplevas som hindrande. Så anser t ex kvinnorna på Rosengård att det faktum att de inte blivit erbjudna några åtgärder är ett problem och har också på egen hand initierat åtgärder.<sup>219</sup> En bristande validering av utbildning eller yrkeserfarenhet kan också betraktas som hindrande för utvecklingsprocessen mot arbetsmarknaden.

Utbildningar som ger kompetens kan däremot betraktas som befrämjande åtgärder. Yrkes-, data - och reguljärutbildningar betraktas i regel som kompetensgivande och meningsfulla, det gör också kortare utbildningar och praktikplatser som leder till anställning.

Sammantaget kan man konstatera att aktivitetskravet inte upplevs som problematiskt om tre förutsättningar är uppfyllda. För det första att de resurser som erbjuds ger kompetens och är meningsfulla. För det andra att den sökande får göra ett aktivt val i samband med resursfördelningen. Och för det tredje att sanktionerna inte är repressiva. Dessa förutsättningar medger att handläggningen i högre grad karaktäriseras av en dialog mellan handläggaren och den sökande än en envägspositionering. Paradoxalt nog gör också dessa förutsättningar aktivitetskravet överflödigt som styrinstrument.

Om förutsättningarna däremot är motsatta, dvs om den sökande endast i liten utsträckning kan göra ett aktivt val och om resurserna inte betraktas som meningsfulla och/eller kompetensgivande, är aktivitetskravet och sanktionerna

---

<sup>219</sup> Sesam.

ett kraftfullt styrinstrument som används i en positionering av de sökande. Värdet av och användningen av aktivitetskravet är alltså i allra högsta grad förbundet med vilka resurser som erbjuds och hur dessa förmedlas till de sökande. Eftersom dessa dimensioner är förbundna med varandra innebär ett uteblivet aktivitetskrav emellertid också en positionering av de sökande. De kvinnor som bortprioriteras har inget aktivitetskrav och erbjuds därför inga kompetensgivande resurser. Hur aktivitetskravet används i handläggningen av aktiveringspolitiken och vilka resurser som erbjuds kan därmed tänkas ha ett avsevärt inflytande på männens och kvinnornas utvecklingsprocess i förhållande till arbetsmarknaden.

## Identitet och positionering

Begreppet identitet är ett väsentligt bidrag i tänkandet kring positionering då det är väsentligt hur den enskilde uppfattar sig själv. Detta har relevans för vilka positioner individen söker sig till och hur samstämmig deras identitetsuppfattning är i förhållande till hur de positioneras av andra.<sup>220</sup> Identitet kan kort sagt sägas ha två meningar, dels har identiteten sitt ursprung i en social kategori, dels etableras identiteten i de försök som individen gör att bringa mening i förhållande till kategoriseringen.<sup>221</sup>

I handläggningen av aktiveringspolitiken sker som vi redan konstaterat en kategorisering av klienten. Denna leder i sin tur till en positionering av de invandrade kvinnorna och männen. Med ledning av en differentiering där de enskilda individerna omvandlas till ärenden och delas in i kategorier fördelas aktivitetskrav, sanktioner och resurser till dem. I denna process sker en kategorisering av den enskilde som kan vara mer eller mindre relaterad till den identitetsuppfattning som de sökande har och den position som de innehar och eftersträvar. Det finns också ett varierat utrymme för "förhandling". "Förhandlingsutrymmet" är relaterat till vilket bemötande som finns på verksamheterna, eftersom detta är grundläggande för om en dialog ska kunna etableras. Men även de individuella handlingsplanerna tjänar som ett kommunikationsinstrument där de sökande ska kunna hävda sina intressen. Handlingsplanerna utgör ett slags kontrakt mellan den enskilde och handläggaren, där den framtida planeringen fästs på papper.

---

<sup>220</sup> Williams et al 1999.

<sup>221</sup> Skeggs 1999.

## Positionering i specifika fall kopplat till identitetsuppfattning

I följande avsnitt presenteras representativa typfall där positionering och identitetsuppfattning inte sammanfaller, vilket är en vanlig företeelse. Meningen är att genom exemplifiering förtydliga positioneringen. De utvalda typfallen representerar vanliga former av positionering som synliggjorts. Denna kan vara mer eller mindre direkt tvingande. Typfall ett som har kontakt med Söka Jobbkontoret representerar den typ av positionering som är direkt tvingande.

Typfall ett är en drygt 40-årig man som varit ungefär 15 år i Sverige. Han har svensk gymnasiekompetens och ett flertal yrkesutbildningar och har dessutom arbetat fyra år i Sverige. Nuvarande åtgärd är Söka Jobbkontoret. Han förstår inte varför han måste gå dit. Han går enligt utsago till Söka Jobbkontoret och sitter där i tio minuter och pratar med handläggaren och sen går han hem igen. Den unga handläggaren å andra sidan uppfattar honom som ”blyg”, och kanske ”gammal och trött” och kan inte erbjuda honom något. Hon har ingen kunskap om mannens tidigare kompetens.

Detta är ett exempel på hur de sökande med ett direkt tvång positioneras in i en för dem meningslös åtgärd, som inte har någon relevans i förhållande till hur de uppfattar sig själva. Positioneringen har dessutom inte relevans i förhållande till deras faktiska kompetens eller vad de vill uppnå. Mannen i exemplet vill dra nytta av sina yrkesutbildningar och tidigare arbetserfarenhet, men får ingen hjälp i den riktningen.

Typfall två beskriver ett exempel på ett mindre direkt tvång, där handläggaren istället påverkar och övertalar klienten att acceptera åtgärder som ligger långt under dennes egentliga kvalifikationsnivå. Aktivitetskravet och önskan om att i ett längre perspektiv slippa vara beroende av socialbidrag innebär att dialogen sker mellan två parter i en ojämlig situation, och han accepterar det erbjudande han får.

Typfall två är en 45-årig man som är högskoleutbildad och har arbetserfarenhet inom mediabranschen från hemlandet. Han har accepterat att det är svårt att få arbete inom sitt kompetensområde i Sverige. Men tänkte att han kunde utnyttja sina kunskaper genom att praktisera och sedan arbeta i en radio- och elektronikaffär. AUC- handläggaren på Fosie omtolkade hans önskemål så att han hamnade i en livsmedelsaffär där han förflyttade djupfrysta varor från en vagn till en disk.

I detta fall har det förekommit en dialog mellan handläggaren och den sökande och även en handlingsplan åtminstone på ”papperet”, men handläggaren

ren har utifrån vilka praktikplatser som varit tillgängliga omtolkat det sagda. Detta är ytterligare ett exempel på att ett ojämlikt förhållande mellan handläggaren och den sökande leder till en positionering som inte har någon relevans för den senare. Mannen som tillhör kategorin ”behandlingsbara” på Fosie, är i det steg som kallas ”rusta” och det är troligen långt kvar tills han avancerar till det sista steget.

Typfall ett och två är exempel på den positionering via åtgärder som bidrar till en nedåtgående utvecklingsprocess i förhållande till arbetsmarknaden för den enskilde. Typfall tre beskriver ett exempel på hur en kvinna placeras i ”väntrumskategorin” på Fosie trots att hon är alltför kvalificerad för denna. Det finns i detta fall ingen dialog eller långsiktig planering.

Typfall tre är en 39-årig kvinna som har gymnasial utbildning och långvarig erfarenhet inom restaurangbranschen från hemlandet. Hon placeras av handläggaren i ”väntrumskategorin” trots att hon har godkända SFI-studier.

En annan typ av positionering är den som föregår när de sökande undandras hjälp och därmed inte finns med i fördelningen av resurser. Denna typ av positionering är framförallt förekommande på Rosengård, där muslimska kvinnor bortprioriterats av olika skäl baserade på de anställdas föreställningar.

Typfall fyra är en 35-årig arabisk kvinna som har en gymnasiekompetens samt många års erfarenhet från hemlandet som sekreterare. Hon har inget aktivitetskrav och har aldrig blivit erbjuden några resurser, men önskar så småningom arbeta i Sverige, om möjligt inom sitt eget kompetensområde. Den socialsekreterare som har kontakt med familjen men aldrig personligen träffat kvinnan eller talat med henne i telefon känner inte till vilken kompetens hon har. Hon menar att arabiska kvinnor generellt har låg utbildning, samt att de föredrar att vara hemmafruar, och har därför aldrig ställt något aktivitetskrav.

Positioneringen utgår i det här fallet från en föreställning som har sin grund i det som Lewis kallar ”absolut etnicitet”,<sup>222</sup> nämligen en föreställning om att individer från en viss minoritetsgrupp har vissa specifika karaktäristiska. Men också en föreställning om skillnader mellan könen i förhållande till omhändertagandet av barnen. Den arabiska kvinnan har en annan kompetens och andra önskemål än vad socialsekreteraren föreställer sig och bortprioriteras därför och hamnar i den kategori som inte tillhör AUC:s målgrupp. Ett liknande förhållande råder då handläggaren baserar bortprioriteringen på föreställningar

---

<sup>222</sup> Lewis 2000.

om ”muslimska” kvinnor med slöja. I dessa fall förekommer ingen dialog eller kommunikation mellan handläggaren och den sökande.

Det finns också enstaka exempel på att ”muslimska” kvinnor lyckats förflytta sig från denna kategori till en av de kategorier som tillhör AUC:s målgrupp, de som ”står långt från arbetsmarknaden”. Detta har som i typfall fem skett på den enskildas initiativ. Typfall fem har ett Arbis arbete som hon själv tagit initiativ till. Hon tog kontakt med AUC och fick efter lång tid en Arbisanställning. A vill egentligen fortsätta arbeta som barnskötare men måste studera ytterligare ett år för att kunna göra det. Eftersom hon studerat (svenska, grundskola och gymnasium) sedan hon kom till Sverige är hon trött på det, men föredrar det framför att stanna hemma. A som varit i Sverige i tio år är besviken på arbetsmarknadsenheternas insats för henne och andra somaliska kvinnor. Hon menar att de flesta somaliska kvinnor vill arbeta.

Alla somaliska kvinnor är inte samma. Det finns några som vill vara hemma, men de är missnöjda. De är missnöjda med att inte ha fått jobb. De vill inte hjälpa, arbetsförmedlingen och AUC. De vill inte hjälpa en kvinna som bor i Rosengård, tycker jag. Till exempel jag trivdes inte med att stanna hemma. Och jag letade jobb och min man letar efter jobb. Jag kan inte säga att de somaliska kvinnorna tycker om att stanna hemma. Det är vad jag tror, att de inte fick jobb. Jag är en somalisk kvinna men jag letade jobb i tio år. Och jag fick inte. (A)

Undandragande av hjälp kan emellertid också vara relaterat till en bristande validering eller tillvaratagande av tidigare kompetens. Så är fallet i exemplet nedan.

Typfall sex är en 39-årig man som har långvarig erfarenhet som lastbilschaufför och förare av andra transportfordon från hemlandet. Han befinner sig i en sysselsättningsåtgärd eftersom AUC-handläggaren bedömde hans önskemål om utbildning till lastbils- eller busschaufför som orealistisk.

I fallet ovan kan man konstatera att en kommunikation har förekommit om än ingen dialog, eftersom handläggaren inte tagit hänsyn till mannens önskemål eller kompetens. Mannen som önskar, och har kompetens för att tillhöra kategorin som ”står nära arbetsmarknaden” placeras istället i den kategori som anses stå långt ifrån den, och tilldelas en sysselsättningsåtgärd. Handläggaren har utgått från de resurser som finns tillgängliga i stadsdelen och därför bedömt mannens önskemål som orealistiska. Undandragande av hjälp som i exempel fyra och sex är oftast förknippat med en nedåtgående process i förhållande till arbetsmarknaden.



## Dialogens betydelse

Typfallen i föregående avsnitt tydliggör att dialogen mellan de sökande och handläggaren är central för att undvika en positionering som är negativ för utvecklingsprocessen mot arbetsmarknaden. Denna dialog förutsätter en tvåvägskommunikation vilket också är grundläggande för det kontraktsförhållande som föreligger i handläggningen. Bemötandet är, som jag nämnt tidigare, centralt för att det ska vara möjligt att etablera en sådan dialog. Dialogen är betydelsefull för att det är här som den sökande kan skapa sig ett förhandlingsutrymme och hävda sina rättigheter och vara delaktig i att planera för framtida utbildning och arbete.

Bemötandet skiljer sig, som vi sett i kapitel fem, åt på de olika verksamheterna och därmed ges olika möjligheter för att etablera en dialog. Den begränsade kontakten med ekonomienheterna utgör i sig ett hinder. Personlig kontakt är sällsynt. Men även vid telefonkontakter kan de sökande bemötas mer eller mindre positivt. Bristen på personlig kontakt och ett nedlåtande bemötande på flera av enheterna utgör en dålig grogrund för en dialog. Även om de sökande på Hyllie genomgående har bättre erfarenheter av kontakten och anser att de i stort sett fått ett respektfullt bemötande har ekonomienheterna allmänt ett antal problem, i form av bristande kontakt, dålig information, kompetensproblem då vikarier arbetat etc, som gör att de sammantaget inte har de bästa förutsättningarna för att en dialog ska komma till stånd.

En dialog borde istället ha stora möjligheter att etableras på arbetsmarknadsenheterna där personkontakt finns och ibland t o m en tät sådan. Men även i detta fall är det som vi sett tidigare stora skillnader mellan stadsdelarna. Givet de grundförutsättningar som bemötandet medger för etablerande av en dialog tycks endast Hyllie och Fosie AUC ha dessa förutsättningar. Den individuella handlingsplanen kan också tänkas ha betydelse för dialogen mellan handläggaren och den sökande. Handlingsplanernas betydelse verkar emellertid begränsad på flera av verksamheterna. De sökande känner i de flesta fall överhuvudtaget inte till om de har några handlingsplaner på ekonomienheterna och då blir denna meningslös. Likadant är fallet på Söka Jobbkontoret och Rosengårds AUC. På Hyllie och Fosie AUC däremot har alla handlingsplaner. Men Fosie har det ibland bara ”på papperet”. Den individuella handlingsplanen tycks ofta snarare vara en bekräftelse på hur ”förhandlingen” mellan handläggaren och den sökande utfallit, eller ett kontrakt mellan ojämlika parter, givet de ramar som aktivitetskrav, sanktioner och resurser medger och hur de hanteras på de olika verksamheterna, än ett reellt kommunikations- eller planeringsverktyg. När kommunikationen fungerar dåligt och en dialog inte etablerats är

överklagandet den sista utvägen om den sökande vill hävda sina rättigheter och en dialog inte kommit till stånd. Flera av de sökande uppger att de fått gehör för sina synpunkter först när de hotat att stämma eller överklaga.

Sammantaget kan man konstatera att endast två av åtta verksamheter, Hyllie och Fosie AUC, har en möjlig förutsättning för att kunna etablera en dialog. Den individuella handlingsplanen tycks vara en bekräftelse på den ”förhandling” som utspelats i kontakten mellan handläggaren och den sökande, där ”förhandlingsutrymmet” kan variera, och därmed möjligheten att påverka den positionering som äger rum i handläggningen av aktiveringspolitiken. ”Förhandlingsutrymmet” är t ex mer generöst tilltaget på arbets- och utvecklingscentra i Hyllie, och i viss mån också i Fosie.

## Positioneringen och differentieringsformerna

Differentieringen i handläggningen leder alltså till en positionering av de in-vandrade kvinnorna och männen. Men denna kan ha olika karaktär beroende på den institutionella och diskursiva kontexten samt den differentieringsform som präglar verksamheterna i respektive stadsdel. Följande avsnitt ägnas åt att studera kopplingen mellan positioneringen och de differentieringsformer och den kontext som präglar respektive stadsdel.

### Hyllie stadsdel

Hyllies institutionella kontext karaktäriseras av en organisationsstruktur med få slussar, en hög delegation för samtliga anställda på ekonomienheten och AUC. Samt en hög grad av reglering på ekonomienheten. Den ideologiska målsättningen kan betraktas som ”pragmatisk” och diskursen är övervägande byråkratisk. Denna karaktäristik innebär att möjligheterna för en positionering av klienten minskar. Ett fåtal ”slussar” innebär att klienten bedöms och kategoriseras ett fåtal gånger. En hög grad av reglering tenderar att öka den enskildes rättssäkerhet<sup>223</sup> liksom en byråkratisk diskurs och en ”pragmatisk” målsättning. Sammantaget minskar dessa förutsättningar risken för en normativ kategorisering. Den institutionella kontexten ger också genomslag i den ”pragmatiska” differentieringsform som kännetecknar verksamheterna i stadsdelen. Kategoriseringen omfattar endast två kategorier, de som står nära och

---

<sup>223</sup> Se t ex Byberg 2001.

de som står långt ifrån arbetsmarknaden, och baseras på vilka resurser som finns tillgängliga, den sökandes kompetens och strukturella hinder, exempelvis arbetsmarknaden för en viss yrkeskategori. Reguljära och arbetsrelaterade utbildningar dominerar resursutbudet. De sökande har ett starkt aktivitetskrav och resurser fördelas i lika omfattning till de två kategorierna.

Fördelen med denna differentieringsform är att alla har ett lika starkt aktivitetskrav och att kompetensgivande resurser fördelas till alla. Resurserna bidrar till en kvalifikationshöjning som kan leda till en uppåtgående process i förhållande till arbetsmarknaden; differentieringsformen ger dessutom ett relativt stort förhandlingsutrymme för den sökande. Akilleshälen är att aktivitetskravet kan drivas ”in absurdum”.

Sammantaget kan man dock konstatera att positioneringen av den sökande begränsas av den institutionella och diskursiva kontexten och differentieringsformen på så sätt att färre kategorier skapas med samma aktivitetsvillkor för alla baserade på den sökandes kompetens och tillgängliga resurser. Och att resurserna i hög grad är kvalifikationshöjande.

### **Rosengårds stadsdel**

Organisationsstrukturen på Rosengård karaktäriseras i motsats till i Hyllie av ett flertal ”slussar” som den enskilde måste passera innan denne kan påbörja studier eller söka arbete. Graden av reglering både på ekonomienheten och AUC är låg, vilket i det förra fallet bör begränsa den sökandes rättssäkerhet, men i det senare fallet göra möjligheten att påverka fördelningen av AUC:s resurser större för den enskilde. Socialsekreterarens beslut påverkas emellertid av en ”stereotyp” och normativ differentiering. Den ideologiska målsättningen är också normativ och det finns inom de två verksamheterna en ”stereotyp” diskurs som definierar vilken kategori de sökande tillhör och vilka resurser som ska fördelas. Aktivitetskravet omfattar inte alla på lika villkor. Det finns tre kategorier: den första som utgörs framförallt av ”muslimska” kvinnor som inte omfattas av aktivitetskravet och inte tilldelas några resurser. Den andra kategorin anses stå långt ifrån arbetsmarknaden och tilldelas i huvudsak sysselsättningsåtgärder medan den tredje, som står nära arbetsmarknaden, får tillgång till kompetensgivande utbildningar och arbetstillfällen.

Denna differentieringsform är positiv endast för kategori tre, då de resurser som fördelas till dem kan leda till en positiv utveckling mot arbetsmarknaden. Problemet med modellen är att endast vissa får tillgång till resurser som ger kompetens eftersom man har olika aktivitetskrav. Detta leder till ett ”stillastående” eller en nedåtgående spiral för kvinnor utan aktivitetskrav och för män

och kvinnor som kategoriseras som långt ifrån arbetsmarknaden. "Förhandlingsutrymmet" är dessutom starkt begränsat av den tydliga positionering som den "stereotypa" diskursen leder till. Den institutionella och diskursiva kontexten begränsar inte positioneringen utan har tvärtom en positiv påverkan på differentieringsformen. Ett flertal "slussar", en låg grad av standardisering samt en normativ ideologisk målsättning befrämjar alla en "stereotyp" diskurs och en betydande positionering av den sökande.

### **Fosie stadsdel**

Den institutionella kontexten på Fosie karaktäriseras av ett flertal "slussar", en hög delegation och en låg grad av reglering på både AUC och ekonomienheten. Sammantaget med en normativ målsättning och en "professionell" diskurs leder detta till en relativt tydlig positionering. Den "professionella" differentieringsform som kännetecknar denna stadsdel baseras på de sökandes behandlingsbarhet och medför två kategorier, "väntrumskategorin", och de "behandlingsbara", där de sistnämnda kan vara föremål för både kompetensgivande och sysselsättningsåtgärder, medan de förstnämnda endast deltar i sysselsättningsåtgärder. Sammantaget med ett tydligt aktivitetskrav innebär detta en stark positionering med ett osäkert utfall för den enskilde. Mycket hänger på den förhandling som kan komma till stånd i dialogen mellan den sökande och handläggaren. Som vi sett i avsnittet ovan tillhör Fosie AUC en av de två verksamheter som har förutsättningar för att en dialog ska kunna etableras mellan den enskilde och handläggaren. Det är emellertid endast kategori två som kan få något i utbyte i den kontrakts- och förhandlingssituation som föreligger, eftersom "väntrums- kategorin" endast tilldelas sysselsättningsåtgärder. Ett aktivitetskrav för alla måste således vara sammankopplat med substantiella erbjudanden till den enskilde för att kunna bidra till dennes utvecklingsprocess i förhållande till arbetsmarknaden.

### **S Innerstaden**

S Innerstaden har en institutionell kontext som präglas av ett fåtal "slussar", en hög grad av standardisering och en låg delegation för samtliga anställda utom socialsekreterarna. Detta borde medföra en mycket begränsad positionering för de sökande. Emellertid kombineras denna kontext med en "stereotyp" diskurs och en normativ målsättning som påverkar differentieringen. Den form av differentiering som föreligger på denna stadsdel kan därför betraktas som en mix mellan den "stereotypa" och den "pragmatiska" differentieringsformen. De sökande sorteras i två kategorier, de som står nära och de som står långt

ifrån arbetsmarknaden. Men "arbetsförheten" definieras av enhetens resurser, de sökandes kompetens och en "stereotyp" diskurs som definierar vilka sökande som är "svåra" respektive "lätta". De resurser som fördelas är dessutom endast sysselsättningsåtgärder och aktiveringskravet är starkt. Åtgärderna leder som regel till en nedåtgående spiral, medan det starka aktivitetskravet tillsammans med en "stereotyp" diskurs medför en betydande positionering av den enskilde och ett starkt beskuret "förhandlingsutrymme". Denna begränsas endast av att en hög reglering och en låg delegation sammantaget med ett fåtal "slussar", kan leda till en viss begränsning av positioneringen och en ökad rättssäkerhet för den enskilde. När aktivitetskravet sammankopplas med ett substantiellt erbjudande kan det leda till en positiv utvecklingsprocess, men har i detta fall inga sådana positiva konnotationer utan är endast att betrakta som ett verktyg i handläggarens försök att kontrollera och därmed positionera den enskilde.

## Sammanfattning

Sammantaget kan man konstatera att den institutionella och diskursiva kontext som innebär få "slussar", en hög grad av reglering på ekonomienheten och en byråkratisk diskurs tillsammans med en "pragmatisk" differentieringsform, har störst möjlighet att bidra till en positiv utvecklingsprocess mot arbetsmarknaden för de sökande, modellen medger också ett generöst förhandlingsutrymme. Tre förutsättningar verkar vara centrala för att handläggningen av aktiveringspolitiken ska kunna bidra till att den sökandes inkluderas i arbetsmarknaden. För det första att differentieringen är så begränsad som möjligt och sker på en byråkratisk och "pragmatisk" grund, för det andra att det finns ett generöst förhandlingsutrymme och för det tredje att den sökande får något tillbaka i det kontraktsliknande förhållande som aktiveringskravet innebär. Kort sagt att den sökande erbjuds resurser som är adekvata i förhållande till dennes kompetens och önskemål och leder till en höjning av kvalifikationsnivån i utbyte mot aktiveringskravet.

# Kapitel 11

## Positioneringen i ett längre perspektiv

I detta kapitel granskas hur positioneringen i ett längre perspektiv, dvs hur de resurser som tidigare och i nuläget fördelats till de sökande har påverkat deras position i förhållande till arbetsmarknaden. I kapitlet kommer jag att med hjälp av begreppen, ”den uppåtgående spiralen”, ”stillaståndet” och ”den nedåtgående spiralen” exemplifiera vad resurstilldelningen betytt för utvecklingsprocessen mot arbetsmarknaden. Med detta avser jag att vid en jämförelse mellan deras tidigare position i förhållande till arbete och utbildning och deras nuvarande position så kan de sysselsättningar de deltagit och deltar i antingen föra dem närmare en arbetsmarknad som är relevant i förhållande till deras utbildnings- och arbetserfarenhet eller tvärtom, dvs bidra till att marginalisera dem i förhållande till arbetsmarknaden. Begreppen är relativa i den meningen att de intervjuades utgångsläge varierar och därmed också de kvalifikationer de behöver för att närma sig arbetsmarknaden.

### Position

Det finns en naturlig integrationsprocess på några år då man som invandrare etablerar sig i ett nytt land. Däremot är det svårare att förklara den långa integrationsprocess som existerar för vissa grupper av framförallt utomeuropeiska invandrare.<sup>224</sup> De män och kvinnor som intervjuats i den empiriska studie som avhandlingen baseras på, har i de flesta fall varit i Sverige under lång tid, men trots det inte etablerat sig. Vilka grundförutsättningar har då de intervjuade som påverkar deras position i förhållande till arbetsmarknaden, t ex tidigare arbetserfarenhet och utbildning. Som vi tidigare sett i kapitel fyra har kvinnorna generellt något lägre utbildning än män. Hälften av kvinnorna har

---

<sup>224</sup> Se t ex E Franzén ”Socialbidrag bland invandrare” i *Socialbidrag i forskning och praktik*, red A Puide, Stockholm 2000.

dock både arbetserfarenhet och minst gymnasieutbildning från hemlandet eller Sverige. Merparten av männen har samma förutsättningar. Hälften av familjerna har ett eller två barn och de flesta har också barnomsorg. Männen är genomgående något äldre än kvinnorna och bör alltså generellt sett ha ett bättre utgångsläge med hänsyn till att de har mer utbildning och längre arbetserfarenhet, å andra sidan kan åldern vara en nackdel på arbetsmarknaden.

Merparten av männen och kvinnorna kom till Sverige för ungefär tio år sedan och de flesta anser sig kunna relativt bra svenska. Sedan de kom till Sverige har männen gått i flera utbildningar och varit i flera åtgärder. Medan kvinnornas huvudsakliga sysselsättning varit svenskstudier eller ingenting. En tredjedel av kvinnorna har ingen sysselsättning för närvarande, en tredjedel studerar svenska och övriga studerar på grundskola eller gymnasium. Männen är huvudsakligen sysselsatta i yrkesutbildningar, projekt och praktikplatser samt övriga åtgärder.

## Den nedåtgående spiralen

Kvinnornas process för att komma närmare arbetsmarknaden karaktäriseras i merparten av fallen av ett stillastående, vilket jag återvänder till nedan, eller en nedåtgående spiral, som kan ta sig olika uttryck, beroende på hur länge man befunnit sig i Sverige och vilka förutsättningar man hade när man kom hit. Ett vanligt exempel är de kvinnor som kommit hit med grundskole- eller gymnasiekompetens, och fortfarande efter sex till tio år inte har läst in svensk grundskolekompetens. De har inte haft någon sysselsättning eller i bästa fall studerat SFI.

Även flera av de kvinnor som har en högre utbildning bakom sig och långvarig erfarenhet av kvalificerat arbete, befinner sig efter nio till tio år inte på den kvalifikationsnivå de befann sig när de kom till Sverige. De har inte kunnat tillgodoräkna sig högskoleutbildningar och kvalificerat arbete från hemlandet och därför aldrig arbetat i Sverige. Istället har de studerat och i vissa fall inte kommit längre än till SFI-studier, och ibland studerat vidare på grundskola- eller gymnasium.

B, som är en arabisk, drygt 40-årig kvinna, kom till Sverige för ca tio år sedan. Från hemlandet har hon en högskoleutbildning och arbetade i tolv år inom ett flygbolag som sekreterare. De senaste åren har hon tillbringat med studier upp till gymnasienivå, och planerar sedan att studera till barnskötare ett år och hoppas få ett arbete efter det.

B är ett exempel på en kvinna som fortsatt eller börjat om från början med studier i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden. Eftersom hon planerar att utbilda sig till barnskötare kommer hon sammantaget att sänka sin kompe-

tensnivå. Den ursprungliga utbildningen och arbetserfarenheten har hon inte på något sätt kunnat tillgodoräkna sig. Det finns också exempel på kvinnor som ursprungligen har en hög utbildningsnivå från hemlandet men överhuvudtaget inte studerat vidare i Sverige.

Y som varit i Sverige i nio år är en 40-årig högskoleutbildad teletekniker som har arbetat med detta i mer än tio år i hemlandet. Sedan hon kom till Sverige har hon enbart studerat på SFI.

Y upplever att hon aldrig fått någon hjälp att tillgodoräkna sig tidigare studier eller blivit erbjuden resurser för att komma vidare. Som en utväg för att få större möjligheter att få arbete eller resurser, försöker Y och hennes man att flytta till en mindre stad.

Det finns också flera exempel på kvinnor som haft ett okvalificerat arbete i hemlandet, med en lång arbetserfarenhet, som under tiden i Sverige inte studerat något utöver SFI. Slutligen kan den nedåtgående spiralen karaktäriseras av att kvinnorna studerat in svensk gymnasiekompetens men sedan inte studerat vidare eller fått arbete. Istället har de sysselsatts i olika åtgärder.

Även männens utvecklingsprocess i försöken att närma sig arbetsmarknaden kännetecknas i flera fall, totalt sett, av en nedåtgående spiral. Merparten har inte uppnått samma utbildnings- eller arbetsposition som de hade i hemlandet även om de bott i Sverige i 5-20 år. I ett fall har en man dock arbetat inom sitt kompetensområde under ett års tid, när han kom hit i början av 1980-talet. I inget annat enskilt fall har männen kunnat få arbete eller utbildat sig inom sitt eget område. Männens sysselsättningar sen de kom till Sverige består av studier av olika slag och sysselsättningsåtgärder och i några enstaka fall tillfälligt heltids eller deltidsarbete. De flesta har läst SFI, och flera har också läst in svensk grundskole- och gymnasiekompetens och även yrkesutbildningar. Det finns flera exempel på att den uppåtgående processen därefter stannat av när de placerats i en sysselsättningsåtgärd.

De män som haft högskoleutbildning och kvalificerat arbete i hemlandet har sedan de kom till Sverige i flera fall studerat in både grund- och gymnasiekompetens, samt läst ett antal kortare kurser t ex i "datakunskap". I bästa fall befinner de sig nu i en yrkesutbildning som kan leda till arbete. Några av männen har i samband med aktivitetskravet, som vi sett, påverkats att avbryta kompetenshöjande studier för att börja utbildningar för okvalificerade arbeten. Ett exempel på denna typ av nedåtgående spiral i utvecklingsprocessen är mannen A som efter flera års studier, både i hemlandet, USA och Sverige, avbrutit en kurs för nätverks- tekniker för att påbörja en kortare kurs som eventuellt kan leda till ett okvalificerat arbete.



Det finns också flera exempel på män som haft egna företag i hemlandet, men i Sverige är sysselsatta med studier för grundskole- och gymnasiekompetens. Flera av de män som yrkesarbetat under lång tid i hemlandet har under senare år endast varit föremål för sysselsättningsåtgärder.

## Stillaståendet och de bortprioriterade kvinnorna

Ett tillstånd som ofta kännetecknar kvinnornas utvecklingsprocess i Sverige är stillaståendet, kvinnorna har i mer än hälften av fallen som enda sysselsättning läst på SFI. Merparten av dem har varit i Sverige sedan början av 1990-talet. Endast två av de sjutton kvinnor som läst SFI har befunnit sig i landet mindre än tre år. Det finns också exempel på kvinnor som trots att de bedrivit andra studier än på SFI, t ex grundskoleutbildning, varken försämrat eller förbättrat sin ursprungliga position under tiden i Sverige. De har inte en högre kvalifikationsnivå än de hade i hemlandet.

Flera av kvinnorna har ingen sysselsättning när jag intervjuar dem och en del har även tidigare varit utan sysselsättning. I S Innerstaden finns det t ex tre kvinnor som inte är i någon sysselsättning, dessa kvinnor har alla många barn. Även om många barn innebär en större arbetsbörda för föräldrarna borde det inte innebära ett hinder för kvinnornas möjligheter till studier eller arbete. Förutsättningen är att det finns barnomsorg. En av familjerna har ingen barnomsorg, vilket försvårar möjligheterna för denna kvinna att studera. Hennes man är i en sysselsättningsåtgärd. De övriga två kvinnorna har barnomsorg men ingen sysselsättning och det finns inte någon framtida planering för studier eller arbete. En av kvinnorna har läst SFI sedan hon kom till Sverige och har i hemlandet arbetat som lärare. Hennes mål är att om möjligt åter få arbeta som lärare.

SA: Jag vill fortsätta att läsa och kämpa, jag vill jobba som lärare eller på dagis. Som jag gjorde i Somalia.

I: Är det vanligt att kvinnor arbetar i Somalia?

SA: Ja, det finns hembiträden som kommer hem och passar barnen eller andra, mamma, mormor, morfar och släkt som kan passa så att man kan jobba samtidigt.

SA har då jag intervjuar henne inget aktivitetskrav och har därmed inte tilldelats någon resurs. Den tredje kvinnan har lärt sig svenska på egen hand och aldrig studerat eller arbetat under de sju år hon varit i Sverige. Hon har grundskolekompetens från hemlandet men ingen arbetslivserfarenhet. Hennes öns-

kemål är att få arbeta med något som inte kräver så lång utbildning som lokalvårdare eller som barnskötare. Utvecklingsprocessen för två av de tre kvinnorna karakteriseras av ett ”stillastående”.

Ett liknande förhållande gäller för nästan samtliga kvinnor på Rosengård där två kvinnor är helt utan sysselsättning. Båda familjerna har fyra barn där det yngsta barnet är något över ett år och saknar barnomsorg. Den ena kvinnan, R, som både har gymnasieutbildning och lång arbetserfarenhet har aldrig haft något aktivitetskrav eller blivit erbjuden någon sysselsättning under de sju år familjen har varit i Sverige. Hennes man är upptagen i en sk sysselsättningsåtgärd. R som arbetat som sekreterare innan känner att hon skulle vilja fortsätta arbeta med detta i Sverige. Den andra kvinnan N, som inte har arbetslivserfarenhet men som har studerat in gymnasiekompetens vill överhuvudtaget få ett arbete, men om möjligt gärna bli lärare.

Vi vill också arbeta. Vi vill inte ha socialhjälp. Man vad ska vi göra? Inget jobb. Min man är ung och jag är ung. Vi kan arbeta. Vi är inte invalider eller någonting. Det finns inte. Jobb. Jag vill arbeta. Jag vill bli lärare och hjälpa människor. (N)

N har aldrig under de elva år hon bott i Sverige blivit erbjuden någon resurs från Gefas eller AUC. Hon har dessutom inte haft något aktivitetskrav. Då endast två kvinnor står helt utan sysselsättning, är det ändå så att ingen av kvinnorna har något aktivitetskrav. Samtliga kvinnor som är sysselsatta har själva initierat åtgärden. Som vi såg i kapitel åtta har kvinnorna som gick på öppna förskolan på Sesam varit aktiva för att de skulle kunna få svenskundervisning där. I väntan på att få komma in på SFI eller för att förbättra sina kunskaper deltar nu fyra av kvinnorna utan något aktivitetskrav från socialtjänstens sida i svenskundervisningen på Sesam. Dessa kvinnor har bott i Sverige under 5-11 år. De har aldrig erbjudits någon resurs från Gefas eller AUC.

Allmänt kan det sägas att kvinnorna har ett något lägre aktivitetskrav än männen då kvinnorna är den förälder som tar hand om de små barnen under föräldraledigheten och i väntan på att de ska få barnomsorg. Bristen på barnomsorg är ett problem för några av kvinnorna. Genomgående har kvinnorna på Fosie och Hyllie emellertid någon form av planering för framtiden. De har i de flesta fall också någon kontakt med AUC och ett aktivitetskrav. I S Innerstaden har tre kvinnor ingen kontakt med AUC och inte någon sysselsättning, trots att två av dem har barnomsorg till samtliga barn. Dessa kvinnor vill arbeta och har som vi sett framtidsplaner. Förhållandet är likartat på Rosengård, men med den skillnaden att samtliga kvinnor saknar ett aktivitetskrav. De kvinnor som befinner sig i någon sysselsättning har själva tagit initiativet till detta och endast en av dem har kontakt med AUC. Kvinnorna på Rosengård

kan sägas vara bortprioriterade. Men även i S Innerstaden förekommer en viss bortprioritering av kvinnor. Samtliga bortprioriterade kvinnor på dessa stadsdelar är från de arabisk- eller persisktalande länderna samt Somalia eller Kosovo.

## Den uppåtgående spiralen

En uppåtgående spiral kännetecknas av att den leder framåt för den enskilde individen, från den utgångspunkt de befann sig i när de kom till Sverige. För en kvinna eller man med enbart grundskolekompetens från hemlandet kan en yrkesutbildning i Sverige t ex vara ett steg i riktning mot arbetsmarknaden. De flesta männen och något färre än hälften av kvinnorna hade ett yrke redan i hemlandet. Endast en kvinna, som beskrivs i exemplet nedan, arbetar nu inom sitt forna yrke, med relativt okvalificerade arbetsuppgifter, men troligen med möjligheter att senare kunna avancera.

P är agronom med flera års arbetserfarenhet från hemlandet. Hon har under de sju år hon bott i Sverige, läst svenska på SFI, läst in grundskolekompetens, läst svenska på Malva, haft praktik och genomgått kurser i trädgårds- och miljö arbete samt haft en Arbisanställning, med park- och underhållsarbete som huvuduppgift. Hon ska inom kort påbörja en vikariatsanställning inom kommunen med denna huvudinriktning.

I och för sig är det svårt att avgöra om detta ska betraktas som en uppåtgående spiral, eftersom hon i hemlandet hade betydligt mer avancerade arbetsuppgifter. Men P har trots allt efter lång tid och idogt deltagande i studier och åtgärder fått arbete inom sitt yrkesområde. De kurser och den praktik och Arbisanställning som förmedlats via AUC har troligen bidragit till denna utveckling. Med undantag för svenskstudierna på Malva under ett halvår, har studier, praktik och anställningar varit ett led i en långsiktig planering som lett till arbete. Det finns också några exempel på kvinnor som under tiden i Sverige har kommit framåt i utbildningsprocessen på så sätt att de studerat in grundskola och gymnasium. Ofta har dessa kvinnor varit unga då de flyttade till Sverige och därför inte haft utbildning. Flera har kommit från krigsdrabbade länder där utbildningssystemet satts ur spel, vilket inneburit att de fått en bristfällig utbildning. Det finns också exempel där kvinnorna fått en högre utbildning i Sverige, t ex gått från en grundskolekompetens i hemlandet till gymnasiekompetens i Sverige. En kvinna som kom hit redan som tonåring har också efter gymnasieskolan varvat praktik med tillfälliga anställningar för att sedan påbörja en yrkesutbildning inom samma arbetsområde.

För männens del är det vanligare att de nått en högre position i förhållande

till arbetsmarknaden än kvinnorna under tiden de varit i Sverige. De har också genomgående en högre svensk utbildning än kvinnorna. Gymnasiekompetens och yrkesutbildningar dominerar. De har utbildat sig mer och varit i fler åtgärder. Totalt sett, med hänsyn tagen till vilken arbets- och utbildningserfarenhet de hade när de kom till Sverige har dock endast två män avancerat. Båda kom hit som tonåringar, den ene som nu kombinerar okvalificerat deltidsarbete med en sysselsättningsåtgärd kom hit under 1980-talet, och den andra mannen, som varit i Sverige i sex år, har läst in grundskole- och gymnasiekompetens. Det finns också några exempel på män som haft en utvecklingsprocess i Sverige som först fört framåt och sedan gått tillbaka. Dessa män har utbildat sig mycket under de tio till sjutton år de varit i landet, och har både gymnasiekompetens och yrkesutbildningar bakom sig. De har också arbetat i flera år. De blev arbetslösa under senare delen av 1990-talet och är nu i sysselsättningsåtgärder.

## Sammanfattning

Totalt kan vi konstatera att väldigt få av männen och kvinnorna haft en utvecklingsprocess mot arbetsmarknaden som rört sig i en uppåtgående spiral. Endast sex av femtiofem personer har nått en högre utbildnings- eller arbetsposition. De har höjt kvalifikationsnivån genom att studera in gymnasiekompetens eller yrkesutbildning. Merparten av både kvinnorna och männen har istället nått en lägre position i förhållande till den kvalifikationsnivå de hade i hemlandet. En tredjedel av kvinnorna har dessutom varken förbättrat eller försämrat sin utbildnings- och arbetserfarenhet.

I varje stadsdel utom Hyllie har minst en tredjedel av männen och kvinnorna genomgått en nedåtgående utvecklingsprocess. I S Innerstaden har samtliga män gått från gymnasiekompetens, yrkesutbildning, och/eller långvarig arbetserfarenhet till att delta i sysselsättningsåtgärder. I Hyllie har flera personer "stätt stilla" i sin process mot arbetsmarknaden. Detta innebär att de gått från yrkesutbildning eller högskola i hemlandet till samma kompetens i Sverige. Även Rosengård kännetecknas av ett "stillastående", men endast för kvinnorna som bara studerat svenska under tiden i Sverige. Det finns alltså en väsentlig skillnad då männen har uppnått en betydligt högre kompetensnivå än kvinnorna på Rosengård.

## Utvecklingsprocessen under tiden i Sverige

Utvecklingsprocessen under tiden i Sverige med utgångspunkt från att man s a s börjar från början när man kommer hit har en annan karaktär framförallt för männen. Drygt hälften av männen har fått en högre utbildningskompetens. De har studerat in gymnasiekompetens och yrkesutbildningar, inte endast en utan i flera fall ett par sådana, och i ett fall också högskolekompetens. Drygt hälften av männen har efter att ha studerat in olika utbildningar, och i tre fall också haft temporärt arbete, deltagit i olika sysselsättningsåtgärder som praktik, projekt och Söka Jobbaktiviteter, vilket lett till en nedåtgående spiral. Männens utvecklingsprocess ser ut på liknande sätt i stadsdelarna. Få män kännetecknas av det tillstånd som jag kallar ”stillastående”, med undantag för i S Innerstaden där två av männen som enda sysselsättning i Sverige genomgått SFI och varit i sysselsättningsåtgärder.

Endast en tredjedel av kvinnorna har haft en uppåtgående spiral. För deras del innebär det i de flesta fall att de studerat in grundskole- eller gymnasiekompetens. I ett fall har studierna kombinerats med anställningsrelaterad praktik och en kortare kurs som så småningom lett till ett temporärt arbete. En av kvinnorna har också genomgått en yrkesutbildning. De flesta av kvinnorna har emellertid studerat förberedande svenska eller SFI under tiden i Sverige. Två tredjedelar av kvinnorna har antingen haft en nedåtgående spiral eller stått stilla i utvecklingsprocessen mot arbetsmarknaden. Framförallt karaktäriseras Rosengård av detta stillastående. Sex av sju kvinnor har endast studerat svenska under de 6-10 år de varit i landet. Något färre än hälften av kvinnorna i Hyllie och på S Innerstaden har inte kommit närmare arbetsmarknaden. Även i S Innerstaden har kvinnorna studerat svenska under lång tid. Hyllie avviker på så sätt att två av kvinnorna endast varit i Sverige några år och därför ännu inte lärt sig svenska. Med undantag för Rosengård, där detta fenomen karaktäriserar flertalet av de intervjuade kvinnorna, har alltså 2-3 kvinnor i varje stadsdel inte höjt kvalifikationsnivån trots att de varit i landet under många år. De kvinnor som haft en nedåtgående spiral under tiden i Sverige har studerat in gymnasiekompetens för att sedan vara i sysselsättningsåtgärder.

**Tabell 10 Utvecklingsprocess i Sverige fördelat på antal kvinnor och män samt stadsdel.**

Stadsdel	Kön	Uppåtgående	Nedåtgående	Stillastående	Totalt
Södra Innerstaden n = 12	Kvinnor	2	2	3	7
	Män	1	2	2	5
Rosengård n = 14	Kvinnor	1	0	6	7
	Män	5	2	0	7
Hyllie n = 16	Kvinnor	5	0	4	9
	Män	3	3	1	7
Fosie n = 13	Kvinnor	3	2	2	7
	Män	3	3	0	6
Totalt n = 55		23	14	18	55

Sammantaget kan man konstatera att endast en minoritet nått en högre utbildnings- eller arbetsposition än de hade i hemlandet sedan de kom till Sverige. Merparten har istället nått en lägre position eller vare sig förbättrat eller försämrat den. Hälften av männen har emellertid genomgått en utvecklingsprocess mot en högre svensk utbildningskompetens under tiden i Sverige, medan en tredjedel av kvinnorna haft en liknande utveckling. För kvinnornas del har detta ofta inneburit att få grundskole- eller gymnasiekompetens, medan männen oftast också har en eller flera yrkesutbildningar.

Under tiden i Sverige är det alltså vanligare att männen uppnått en förmånligare position i förhållande till arbetsmarknaden än kvinnorna. De har genomgått gymnasie- och yrkesutbildningar och har därför generellt sett en högre utbildning än kvinnorna. Deras utvecklingsprocess i Sverige kännetecknas oftare av en uppåtgående spiral. Kvinnornas utvecklingsprocess i Sverige kännetecknas i merparten av fallen istället av ett stillastående eller en nedåtgående spiral. Hälften av kvinnorna har t ex endast studerat på SFI. I de fall där kvinnorna kommit närmare arbetsmarknaden har de varit unga när de kom till Sverige och här studerat in grundskole- eller gymnasiekompetens, i samtliga fall utom ett, där kvinnan fått arbete inom sitt kompetensområde.

Trots att merparten av männen studerat sedan de kom till Sverige har endast en av dem uppnått samma utbildningsposition som i hemlandet. Då männen generellt hade högre utbildning och längre arbetserfarenhet än kvinnorna från början har detta inte avsevärt gagnat deras inträde på arbetsmarknaden. Ingen av de män som arbetat i Sverige har haft arbete inom sitt kompetensområde och flera av männen med långvarig yrkeserfarenhet har under senare år endast deltagit i sysselsättningsåtgärder.

Den ovan beskrivna positioneringen handlar om en process i ett längre perspektiv. Hur kan då den positioneringen som föregår i handläggningen tänkas påverka den långsiktiga processen. När förstärks respektive försvagas denna? Vilken betydelse har fördelningen av aktivitetskrav och resurser i det sammanhanget? Generellt kan det sägas att kvinnor har ett något lägre aktivitetskrav än männen. Aktivitetskravet tycks paradoxalt nog kunna vara både en tillgång och ett hinder för kvinnorna och männen. För de kvinnor och män som får tillgång till resurser som t ex reguljär- eller yrkesutbildningar kan detta leda till en uppåtgående spiral. I några fall har praktik och korta kurser som är anpassade till den sökandes kompetens haft samma effekt, men i de fall där aktivitetskravet innebär att de sökande tvingas in i eller påverkas till att delta i sysselsättningsåtgärder eller utbildning som ligger långt ifrån och oftast är mindre kvalificerande än deras tidigare kompetens tycks dessa leda till en nedåtgående spiral. Ett uteblivit aktivitetskrav för kvinnorna leder också till en avstannad eller nedåtgående process.

Stadsdelarnas hantering av aktivitetskravet och deras tilldelning av resurser till de sökande tycks ha betydelse på olika sätt. Rosengårds stadsdel karaktäriseras av att kvinnorna är befriade från aktivitetskravet men därmed också bortprioriterade i förhållande till resurstilldelning. Detta innebär att kvinnorna på Rosengård i högre grad karaktäriseras av ett stillastående i utvecklingsprocessen. Då dessa kvinnor befinner sig i en mindre privilegierad ställning, eftersom de ännu inte har avslutat sina SFI – studier, vilket medför att de inte kan studera vidare på grundskolan har de ingen ”nytta” av att bli befriade från aktivitetskravet. Tvärtom skulle de ”behöva” ett krav då detta är förbundet med att få resurser som kan leda vidare. På övriga stadsdelar har några kvinnor ingen sysselsättning för närvarande. I Fosie och Hyllie har de emellertid i de flesta fall kontakt med AUC och någon form av planering medan detta inte är fallet i S Innerstaden. I samtliga stadsdelar utom Hyllie har också minst två tredjedelar av de sökande marginaliserats i förhållande till arbetsmarknaden och i S Innerstaden karaktäriseras samtliga män av att ha kommit längre bort ifrån arbetsmarknaden då de placerats i sysselsättningsåtgärder.

De grundförutsättningar som de sökande har kan naturligtvis också tänkas påverka deras möjligheter på arbetsmarknaden. Förutsättningar i termer av arbetslivserfarenhet och utbildning tycks påverka på så sätt att männen generellt befinner sig närmare arbetsmarknaden. Däremot har de ännu inte utom i några få fall lyckats få inträde på arbetsmarknaden. Å andra sidan befinner sig även de kvinnor som har liknande förutsättningar långt ifrån arbetsmarknaden. Det finns alltså en skillnad mellan kvinnor och män även i det fallet. Det är därmed svårt att veta hur mycket tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning påverkar männens och kvinnornas process mot och inträde på arbetsmarknaden. När det gäller de övriga grundförutsättningar som de sökande har i termer av familjestruktur, ankomsttid till Sverige och kunskaper i svenska språket tycks dessa inte kunna förklara att de sökande inte fått inträde på arbetsmarknaden, eller skillnaderna mellan kvinnor och män utom i några få fall. Endast en liten del av familjerna saknar barnomsorg, vilket är ett hinder för endera parten att utbilda sig eller delta i åtgärder. Och endast några få av kvinnorna har kommit så nyligen till Sverige att de inte skulle ha hunnit att börja etablera sig i förhållande till arbetsmarknaden. Merparten av kvinnorna och männen talar svenska bra eller ganska bra, vilket innebär att de talar och också skriver svenska korrekt. Den nedåtgående spiral som merparten av de sökande genomgått eller det stillastående som framförallt kännetecknar kvinnornas uteblivna utvecklingsprocess, kan därmed inte enkelt förklaras med bristande grundförutsättningar.

Den positionering som sker i handläggningen av aktiveringspolitiken kan därmed tänkas förstärka eller försvaga positioneringen av männen och kvinnorna i ett längre perspektiv, på så sätt att kvalifikationsnivån kan höjas genom tilldelade resurser och bidra till en uppåtgående spiral eller sänkas och bidra till en nedåtgående. Det är värt att notera att de invandrade kvinnorna i denna undersökning i flera fall, trots utbildning och arbetslivserfarenhet, inte kommit långt i processen mot arbetsmarknaden och inte tilldelats några kvalifikationshöjande resurser. Strukturellt sett vet vi att det finns en differentiering på arbetsmarknaden mellan invandrade kvinnor och män.<sup>225</sup> Denna avhandling visar att invandrarkvinnor kan bortprioriteras i vissa differentieringsformer i handläggningen av aktiveringspolitiken. Den ”stereotypa” formen bidrar till att försvaga invandrade (specifikt ”muslimska”) kvinnors position i förhållande till arbetsmarknaden. Därför kan frågan ställas om lokalt varierade modeller av aktiveringspolitiken bidrar till att marginalisera invandrarkvinnor eller vissa

---

<sup>225</sup> Se kap 2.



grupper av invandrarkvinnor i förhållande till arbetsmarknaden, i en bredare mening eller större omfattning? Även andra undersökningar har visat att vissa grupper av invandrade kvinnor diskrimineras i olika sammanhang.<sup>226</sup> Dessa har emellertid inte specifikt intresserat sig för aktiveringspolitikens betydelse eller roll i den diskrimineringen och kan därför inte användas för att få klarhet i denna fråga. Då avhandlingen är baserad på en kvalitativ undersökning, och därmed kan bidra till att tydliggöra vissa intressanta mönster, så är frågan om huruvida denna problematik är utbredd emellertid ännu en empirisk fråga för fortsatt forskning.

---

<sup>226</sup> S Johansson & I Molina "Kön och ras i rumsliga identitetskonstruktioner", i *Maktens (o)lika förklädnader* Stockholm 2002; I Molina & P de los Reyes "Kalla mörkret natt!", i *Maktens (o)lika förklädnader*, Stockholm 2002.

# Kapitel 12

## Janusansiktet i aktiveringspolitiken

Just aktiveringspolitiken blir intressant därför att den inte bara innehåller ett skyldighetsmoment utan också kan innehålla erbjudande om resurser som bidrar till att föra den enskilde närmare arbetsmarknaden. Den kan alltså i likhet med det som Janusansiktet symboliserar leda både till början eller ingången alternativt den stängda dörren. I detta sammanhang är också den differentiering som föregår inom de lokala verksamheterna intressant. Vem gynnar aktiveringspolitiken?

I följande korta kapitel försöker jag att höja analysnivån ett steg och resonera kring betydelsen av aktiveringspolitikens utformning i förhållande till den undersökta gruppens inklusion i arbetsmarknaden. Då avhandlingen baseras på en fallstudie av handläggningen av aktiveringspolitiken i åtta verksamheter, och urvalet av de invandrade männen och kvinnorna är strategiskt i den meningen att endast kvinnor och män i barnfamiljer med socialbidrag och kontakt med arbetsmarknadsenheter har varit aktuella, begränsas vad som kan sägas i generell mening om aktiveringspolitikens betydelse för invandrade mäns och kvinnors inklusion i arbetsmarknaden. Samtidigt finns det vissa drag och mönster som är intressanta och som förtjänar att lyftas fram och resoneras kring. Det som kan sägas utifrån avhandlingens innehåll är att lokala skillnader i handläggningen av aktiveringspolitiken påverkar de undersökta männens och kvinnornas möjligheter till inklusion på arbetsmarknaden. Och att differentieringsformer i handläggningen har en betydelse för dessa lokala skillnader.

Framställningen kommer i det fortsatta att kretsa kring tre frågeställningar: Vilken betydelse har de lokala uttolkningarna för de enskildas inklusion på arbetsmarknaden och på vilka villkor sker den? Den tredje frågeställningen diskuterar betydelsen av vem som administrerar aktiveringspolitiken. Frågeställningarna knyts till medborgarrättens tre element, vem har legitima rättigheter, på vilka villkor och vem ska förse medborgarna därmed.<sup>227</sup> Dessa ele-

---

<sup>227</sup> Dwyer 2000.

ment är centrala för medborgarrättsbegreppet och gör det möjligt att uttolka hur socialpolitik påverkar rättigheter och skyldigheter för olika medborgare. Aktiveringspolitikens utfall är väsentligt för de enskilda medborgarna då lokala variationer i denna kan bidra till att politiken blir ”more”, dvs bidrar till en inklusion i arbetsmarknaden och därmed en förstärkning av de sociala rättigheterna eller innebär beskurna rättigheter utan att något fås i gengäld, dvs blir ”less”.<sup>228</sup>

## Vem har legitima rättigheter?

Den första frågan kan relateras till medborgare som är knutna till socialförsäkringssystemet och de som inte är det. Medborgare som måste lita till socialbidrag för sin försörjning är i en situation där deras rättigheter i högre grad är villkorade. De måste fullfölja vissa skyldigheter för att få försörjning. En av dessa är att ta del av aktiveringspolitiken. Skyldigheten är andra sidan av ett kontrakt där man kan få något tillbaka, resurser för försörjning och resurser som kan bidra till en inklusion i arbetsmarknaden och därmed ett substantiellt medborgarskap. Man kan kalla detta ett ”villkorat” medborgarskap, där delar av de sociala rättigheterna är definierade i relationen mellan individen och organisationerna som administrerar dem. Man kan säga att ”spelet” om deras rättigheter faktiskt äger rum i handläggningen av aktiveringspolitiken och följligen i differentieringen av klienter, vilken leder till en positionering av den enskilde medborgaren.

I denna fallstudie har två dimensioner varit speciellt intressanta i förhållande till vem som gynnas av aktiveringspolitiken: dels åtskillnaden mellan kvinnor och män, dels åtskillnaden mellan olika etniska grupper. Som jag beskrivit i avhandlingen sker i vissa stadsdelar en åtskillnad baserad på stereotypa föreställningar om kön och etnicitet, vilket också innebär att de resurser som skulle kunna leda till en ingång på arbetsmarknaden fördelas utifrån denna differentiering. Speciellt ”muslimska” kvinnor sorteras bort med ledning av föreställningar baserade på idéer om ”absolut etnicitet” och skillnader mellan könen. Dessa kvinnor har mycket långt till en inklusion på arbetsmarknaden. Även om de är ”befriade” från skyldigheten som följer med aktivitetskravet så är de också ”befriade” från eventuella erbjudanden som följer med detta och som så småningom skulle kunna leda vidare. De är helt enkelt exkluderade

---

<sup>228</sup> Se kap 2.

från kontraktet. I handläggningen av aktiveringspolitiken förstärks en positionering av dessa kvinnor i förhållande till arbetsmarknaden, som innebär en marginalisering och en urholkning av deras rättigheter.

### **På vilka villkor?**

Den andra frågan är: På vilka villkor får man tillgång till de resurser som aktiveringspolitiken bidrar med? Som jag visat tidigare finns det inga skyldigheter för ”muslimska” kvinnor i den stereotypa formen och inga resurser, samt endast vaga skyldigheter för vissa av männen. För både ”muslimska” och andra kvinnor och män i de övriga differentieringsformerna kan kraven skifta beroende på om tonvikten ligger på kontroll eller samarbete. Där emfasen ligger på kontroll, som i den ”mixade” formen, finns allvarliga svårigheter att påverka vilka resurser som ska tilldelas den enskilde. I den ”pragmatiska” differentieringsformen där samarbetet med klienten ses som viktigt är förhandlingsutrymmet större, och detta innebär att männen och kvinnorna kan påverka vilka resurser som distribueras till dem, vilket leder till en uppåtgående spiral eller med andra ord en kvalifikationshöjning. Så vi kan dra slutsatsen att villkoren skiftar mellan olika differentieringsformer och beror på vilken etnisk grupp man tillhör, vilka skillnader baserade på kön som görs, och om emfasen ligger på kontroll eller samarbete. Differentieringsprocessen som äger rum i handläggningen av aktiveringspolitiken kan leda till en positionering av männen och kvinnorna som antingen bidrar till en inklusion på arbetsmarknaden eller det motsatta. Resultatet är relaterat till vilken grupp och vilket kön den enskilde tillhör. Handläggningen av politiken bidrar till att rätten blir mer eller mindre villkorad. Huruvida aktiveringspolitiken blir ”more” eller ”less” är alltså relaterat till lokala variationer och vilket kön och vilken etnisk grupp den enskilde medborgaren tillhör.

### **Betydelsen av vem som administrerar välfärdspolitiken**

Detta för oss till den tredje frågan: Betydelsen av vem som administrerar välfärdspolitiken? Den lokala karaktären i aktiveringspolitiken tillför en grad av osäkerhet för de sökande som inte är försumbar. Både vem som har ”rättigheter” och vilka villkor som är förenade med dem är i allra högsta grad varierande. Men också avseende vilka faktiska möjligheter i termer av resurser som kan föra den enskilde närmare arbetsmarknaden. Den lokala skillnaden tycks

ha stor betydelse för vilka möjligheter som erbjuds de sökande i termer av resurser och autonomi för den enskilde. I kapitel två återgav jag en beskrivning av Frasers två socialpolitiska modeller för att hantera förhållandet mellan erkännande och omfördelning. Aktiveringspolitiken i en svensk kontext kan med sin inriktning på framförallt integration av invandrargrupper och satsning på resurser för denna grupp betraktas som ett försök till en sådan socialpolitisk riktning. Av den anledningen är också Frasers modell relevant i en analys av betydelsen av vem som tillhandahåller aktiveringspolitiken på lokal nivå. Fraser framhäver dels den affirmativa, dels den transformativa modellen, där den senare innebär en djupgående omstrukturering av både resurser och erkännande. Endast en av de undersökta stadsdelarna kan hänföras till den senare kategorin. Hyllie kännetecknas av att en i viss mening ”djupgående” omstrukturering av resurser och erkännande äger rum. Stadsdelen karaktäriseras av en ”pragmatisk” differentieringsform med få slussar, få kategorier, samma krav för alla, resurser som för den enskilde närmare arbetsmarknaden och en relativt stor autonomi för klienten, vilket både innebär ett visst erkännande och en omfördelning av resurser. Den ”stereotypa” differentieringsform som kännetecknar stadsdelen Rosengård utgör dess motsats då den baseras på en ytlig omlokalisering av resurser och erkännande som inte leder till något ökat erkännande för de grupper som berörs utan tvärtom förstärker den existerande gruppdifferentieringen.<sup>229</sup> Denna typ av verksamhet medför att speciellt invandrade kvinnor och specifikt ”muslimska” kvinnor riskerar att ytterligare marginaliseras i förhållande till arbetsmarknaden.

I den professionella differentieringsformen är fördelningen av resurser kopplade till vilken kategori man tillhör. Dessa är emellertid inte baserade på kön eller vilken etnisk minoritet man tillhör. Modellen kan bidra till en betydande positionering av de invandrade kvinnorna och männen, men det motsatta är också möjligt, då kraven är lika för män och kvinnor och handläggarna strävar efter att samarbeta med deltagarna. Denna modell kan därför betraktas som en blandning av den affirmativa och den transformativa modellen.

## Sammanfattning

Den svenska aktiveringspolitiken är med sin grund i ”arbetslinjen” inriktad mot att den enskilde ska inkluderas på arbetsmarknaden. Eftersom denna politik också är lokalt baserad kan den som vi sett variera även inom samma stad,

---

<sup>229</sup> Se Frasers modell kap 2.

beroende på vilken differentieringsform som präglar handläggningen, och erbjuda olika villkor för de sökande. Den utvecklingsprocess som de invandrade männen och kvinnorna genomgått under sin tid i Sverige kan i denna handläggning antingen förstärkas eller försvagas i förhållande till arbetsmarknaden. Generellt kan det sägas att den "stereotypa" modellen förstärker en marginalisering av kvinnor och i synnerhet de kvinnor som definieras som "muslimska"; endast den "pragmatiska" tenderar att förstärka männens och kvinnornas position i förhållande till arbetsmarknaden oavsett kön och etnisk tillhörighet. Den "professionella" modellen slutligen kan även för invandrade kvinnor bidra till en inklusion på arbetsmarknaden då liknande krav ställs på män och kvinnor. Men den kan också bidra till en marginalisering om man tillhör "fel" kategori. Man kan ställa sig frågan om lokala uttolkningar av aktiveringspolitiken bidrar till att marginalisera invandrade kvinnor och män eller vissa grupper av dessa i en bredare mening?<sup>230</sup>

Man kan också notera att de lokala variationerna inom samma stad kan medföra att handläggningen av aktiveringspolitiken kan bidra till att flera parallella modeller uppstår vilken till sin utformning har mer gemensamt med den "danska" (syftar till att motverka passivitet) och "workfare"-modellen, än den svenska "arbetslinjen". Vilken betydelse har "arbetslinjen" i den lokala handläggningen av aktiveringspolitiken? Äger den någon giltighet när den politiska ideologin omvandlas i utförandet av densamma?

Avslutningsvis kan man tänkas besvara frågeställningen om den lokala variationens betydelse på tre sätt. För det första kan man, som jag inledningsvis konstaterade, skönja att lokala uttolkningar av aktiveringspolitiken har betydelse. För det andra kan man hävda att vem som inkluderas har en koppling till en differentiering i den lokala aktiveringspolitikens fördelning av krav och resurser. Och för det tredje så tycks den "pragmatiska" differentieringsformen vara den som i allra högsta grad främjar deltagarnas inklusion på arbetsmarknaden genom en (om)fördelning av resurser samtidigt som den möjliggör ett erkännande av den enskilde individen, oavsett kön eller etnicitet. Medan den "stereotypa" differentieringsformen däremot kan få mycket varierade resultat med hänvisning till den enskildas inklusion på arbetsmarknaden beroende på vilket kön och etnisk grupp den sökande tillhör och därmed också bidra till att både förstärka en marginalisering av vissa sökande och gruppdifferentieringen. Aktiveringspolitik kan alltså i den lokala uttolkningen beroende av en differentiering i handläggningen såväl utgöra ingången till arbetsmarknaden som

---

<sup>230</sup> Se kap 11.

bidra till att dörrarna stängs.

Såväl aktiveringspolitikens möjligheter till att bidra till medborgares inklusion på arbetsmarknaden, som dess förmåga att påverka balansen mellan medborgarnas skyldigheter och rättigheter skiftar alltså betydligt med de lokala variationerna. I den forskning som bedrivits om aktiveringspolitik har två riktningar varit framträdande: Den som ser aktiveringspolitik som enda vägen till inklusion i arbetsmarknaden och den som ser den som ett hot då endast en universell välfärdspolitik kan motverka exklusion från arbetsmarknaden. Med den svenska "arbetslinjen" och "integrationspolitiken" som blir synlig i "Storstadssatsningen" kan man, i aktiveringspolitiken, på ett ideologiskt plan sägas anknyta till den universella välfärdspolitik som förs i Sverige.<sup>231</sup> I utförandet av politiken görs emellertid avsteg från denna genom dess lokala knytning till socialbidraget och den lokala variationen i handläggningen, vilken bidrar till att den universella välfärdspolitik är satt ur spel för vissa grupper av medborgare. Med detta resonemang som fond ställer jag en sista fråga som får avsluta avhandlingen. Är det de lokala variationerna i utförandet av politiken, vilka blir synliga i Aktiveringspolitikens Janusansikte, som underminerar den universella ambitionen i den svenska aktiveringspolitiken? Ska vi istället för att diskutera motsatsförhållandet mellan aktiveringspolitik och en universell politik, analysera de lokala variationernas betydelse i att underminera politiken som en del i en universell välfärdspolitik?

---

<sup>231</sup> Sverige kan betraktas som en universell välfärdsstat, trots en viss problematik, se t ex D Sainsbury, *Gender, equality and welfare states* Cambridge 1996.

# Appendix

## Bil 1 Frågeformulär till intervju med invandrade män och kvinnor

### Familj

1. Vilka personer ingår i ert hushåll?

gifta/sambo      M 0 Födelseår .....      K 0 Födelseår .....  
 ensamstående      M 0 Födelseår .....      K 0 Födelseår .....  
 barn      antal :.....      Födelseår .....

2. Har er hushållssammansättning förändrats under de senaste fem åren?

Ja Hur?.....

Nej

3. Finns det några barn som inte bor i hushållet?

Ja antal:..... Födelseår .....

Nej

### Nationalitet

4. Är du född i Sverige?

M K

Ja

Nej Ankomstår M ..... Ursprungsland M .....  
Ankomstår K ..... Ursprungsland K .....



5. Har du svenskt medborgarskap?

M K

Ja Sedan.....(år)

Nej Medborgarskap i..... (land)

6. Vilka kunskaper i svenska språket anser du att du har?

M K

bra kunskaper

ganska bra kunskaper

otillräckliga kunskaper

## Utbildning

7. Vilken utbildning har du?

M K

Grundskola (motsvarande)

Gymnasium (motsvarande)

Högskola (motsvarande)

8. I vilket land har du utbildat dig? M .....

K .....

9. Har du gått någon utbildning de senaste fem åren?

M K

Ja Vilken/vilka M .....

K .....

Nej

## Arbete

10. Har du något arbete för närvarande?

M K

Ja Vilket M ..... antal timmar/v.....  
K ..... antal timmar/v .....

Nej

11. Vad har du haft för arbete tidigare?

Sysselsättning (man)	Tidsperiod	Sysselsättning (kvinna)	Tidsperiod
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

## Försörjning

12. Vilka inkomster har du för tillfället?

M K

Arbetsinkomst

Sjukpenning

Föräldrapenning

Utbildningsbidrag

Bostadsbidrag

Underhållsbidrag

Socialbidrag

Annat Vad M .....  
K .....

Inkomst per månad M .....

K .....

13. Vilken försörjning har du haft tidigare?

Försörjning (man)	Försörjning (kvinna)	Tidsperiod
.....	.....	.....
.....	.....	.....
.....	.....	.....

14. Om du hamnade i en oförutsedd situation, där 14.000 kronor måste införskaffas på en vecka, skulle du klara det?

- Ja På vilket sätt
- Uttag från bankkonto
  - Lån från familj eller vänner
  - Banklån el. liknande

Nej

15. Har du haft svårigheter att klara de löpande utgifterna för mat, hyra, räkningar m m de senaste tolv månaderna?

- Ja
- Nej

### Social service

16. Har dina barn barnomsorg?

- Ja Typ av barnomsorg ..... Började år .....
- Nej

17. Har du kontakt med någon form av arbetsmarknadsenhet?

M K

- Ja Vilken enhet M .....
- K .....

Nej

18. Vilken kontakt har du med socialtjänsten?

M K

- Ekonomiskt bistånd
- Annat bistånd
- Annat Vad M .....
- K .....

19. Hur ofta har du kontakt med socialtjänsten?

- M K  
  Flera gånger i veckan  
  Flera gånger per månad  
  Några gånger om året  
  Endast per telefon och post

20. Hur upplever du bemötandet vid era kontakter?

	Instämmer			Instämmer inte alls	
	1	2	3	4	5
Bemötandet är respektfullt och trovärdigt	M	.....	.....	.....	.....
	K	.....	.....	.....	.....
Personalen är kompetent och pålitlig	M	.....	.....	.....	.....
	K	.....	.....	.....	.....
Kommunikationen med personalen är god	M	.....	.....	.....	.....
	K	.....	.....	.....	.....
Informationen om verksamheten är tillräcklig	M	.....	.....	.....	.....
	K	.....	.....	.....	.....

21. Vad har du för behov av hjälp? M .....  
K .....

Anser du att du fått denna hjälp? M K  
  Ja  
  Nej

22. Hur ofta har du kontakt med den lokala arbetsmarknadsenheten?

- M K  
  Flera gånger i veckan  
  Flera gånger per månad  
  Några gånger om året  
  Endast per telefon och post

26. Hur upplever du bemötandet vid era kontakter?

	Instämmer		Instämmer inte alls		
	1	2	3	4	5
Bemötandet är respektfullt och trovärdigt	M	.....	.....	.....	.....
	K	.....	.....	.....	.....
Personalen är kompetent och pålitlig	M	.....	.....	.....	.....
	K	.....	.....	.....	.....
Kommunikationen med personalen är god	M	.....	.....	.....	.....
	K	.....	.....	.....	.....
Informationen om verksamheten är tillräcklig	M	.....	.....	.....	.....
	K	.....	.....	.....	.....

27. Har du fått den hjälp som efterfrågats av arbetsförmedlingen?

M K

Ja

Nej Vad saknas M .....

K .....

## Bil 2

### Intervjumanual Personal

#### Interna faktorer

1. Beskriv verksamheten.
2. Vilka förändringar har verksamheten genomgått de senaste fem åren? ..beskriv
3. Beskriv vad du anser vara positivt/negativt i verksamheten/ med förändringar.
4. Beskriv din egen roll i verksamheten.
5. Beskriv dina huvudsakliga arbetsuppgifter.
6. Vad anser du vara positivt/negativt med dina arbetsuppgifter/ din roll i verksamheten?
7. Beskriv din egen kompetens.

#### Externa faktorer

8. Anser du att förändringar i arbetsmarknadssituationen för lokalbefolkningen de senaste fem åren påverkat verksamheten? I så fall- hur?
9. Anser du att förändringar i välfärdsstrukturen de senaste fem åren (t ex förändrat bostadsbidrag, ökat socialbidrag etc.) påverkat verksamheten? I så fall- hur?
10. Anser du att förändringar i befolkningsstrukturen de senaste fem åren påverkat verksamheten? I så fall- hur?
11. Har omprioriteringar i kommunens verksamhet de senaste fem åren påverkat verksamheten? I så fall hur?
12. Vad anser du vara positivt/negativt med eventuella förändringar?

#### Kvalitetsdimensioner

##### Trygghet

13. Anser du dig vara ”pålitlig” i din kontakt med X?
14. Anser du dig vara kompetent i kontakten med X?

##### Respekt

15. Anser du att X bemötts med respekt i er kontakt?
16. Tror du att X upplevt dig som trovärdig i kontakten?

### **Information**

17. Hur tillgänglig är du för X? Hur ofta träffas ni?
18. Hur upplever du att kommunikationen mellan dig och X är?
19. Vilken kunskap har du om X försörjnings/ vardagsvillkor?
20. Vad anser du om X situation?

### **Stöd**

21. Vilket stöd bedömer du att X fått?
22. Anser du att detta stöd varit tillräckligt?

### **Roll**

23. Anser du att er kontakt har föregått i enlighet med de lagar och förordningar som reglerar er verksamhet?
24. Anser du att din roll i kontakten har utsträckts till att också omfatta något därutöver? I så fall vad- beskriv..
25. Vilken är din främsta roll i kontakten med X?...beskriv
26. På vilket sätt anser du dig kunna påverka X?

### **Strategier**

26. Vad gjorde X om han/hon ansåg sig felbehandlad?  
A/ Anpassade sig till situationen  
B/ Protesterade på olika sätt  
C/ Besökte oss inte mer/ alternativt har bytt verksamhet

### **Bild av klienten**

27. Vilken är din bild av X...beskriv.  
A/ Vilken relation har X till arbetsmarknaden?  
B/ Vilken relation har X till övriga välfärdssystem?  
C/ Vilken relation har X till det informella nätverket?

### **Verksamhetens uppgift**

28. Hur ser du på din/ verksamhetens uppgift i förhållande till Socialtjänstlagens intentioner? (precisera enskilda rättigheter och skyldigheter)
29. Hur ser du på din/ verksamhetens uppgift i förhållande till utsatta personer? – Vad hjälper dem?

### Utfall/påverkan

30. Hur tror du din kontakt och ditt stöd påverkat X försörjnings- och arbetsvillkor?

A/ Inte alls

B/ Positivt – försörjningsarbetsvillkoren har förbättrats... på vilket sätt?

C/ Negativt- försörjnings/arbetsvillkoren har försämrats ... på vilket sätt?

**Tabell 1 Befolkning i förhållande till stadsdel. Andel utlandsfödda.\***

Stadsdel	Befolkning	Antal utlandsfödda	Andel utlandsfödda
Malmö	257574	58498	23 %
S Innerstaden	30926	9537	31 %
Rosengård	20764	11970	58 %
Hyllie	31238	7096	23 %
Fosie	37605	11716	31 %

\* Malmö Stad, Strategisk utveckling, December år 2000

**Tabell 2 Arbetslöshet i förhållande till stadsdel.\***

Stadsdel	Ant. Arbetslösa	i Åtgärder	Andel av befolkning 18-64år
Malmö	13833	5517	5,3 %
S Innerstaden	2109	804	9,8 %
Rosengård	1191	627	11 %
Hyllie	1324	746	8 %
Fosie	2156	1141	9 %

\* Malmö Stad, Strategisk utveckling, december år 2000



**Tabell 3 Ekonomiskt bistånd fördelat på stadsdel och familjetyp.\***

Område	Alla	Sambo/gifta m barn	Ensamst kv m barn	Ensamst man m barn
	sv *	sv*	sv*	sv*
Malmö	9235 (2858)	1999 (116)	1260 (388)	101 (37)
S Innerstaden	2140 (729)	378 (23)	281 (65)	24 (11)
Rosengård	2241 (132)	924 (651)	251 (137)	13 (3)
Hyllie	873 (276)	194 (10)	670 (41)	9 (3)
Fosie	1934 (641)	304 (31)	291 (107)	29 (14)

\* Malmö Stad Dataregistret KomIn, Antal hushåll med ekonomiskt bistånd Januari år 2001

\* Svenska medborgare, antal

## Referenser

- Abbot A (1988) *The system of professions – an essay on the division of expert labor*, Chicago and London, The University of Chicago press.
- Abrahamsson M (1991) *Från var sin sida av skrivbordet- 87 klienter och deras handläggare om socialtjänstens insatser*, Stockholm, Stockholms universitet, Socialhögskolan, Rapport i socialt arbete nr 52
- Acker J et al (1988) *Objectivity and truth*
- Ahlstrand R et al (2000) *Mål och medel i storstadsarbetet*, Utvärderingsrapport i storstadsarbetet, Lund Sociologiska institutionen Lunds Universitet
- Ahlstrand R & Lindberg G (2001) *Arbets- och utvecklingscenter i Malmö*, Utvärderingsrapport i storstadssatsningen, Lund, Sociologiska institutionen Lunds Universitet
- Andersen T (2001) 'Aktiveringspolitikens muligheter i velfärdssamfundet', *Social forskning* 2001:1
- Axelsson C (2002) *Arbetslinjen i storstadsarbetet. En studie av insatser i Stockholm, Södertälje och Huddinge*, Huddinge, Södertörns högskola Research report 3/02
- van Berkel R & Hornemann Möller I (2002) *Active social policies in the EU, inclusion through participation?*, Bristol, The Policy press
- Bevelander P et al (1997) *I krusbärslandets storstäder- om invandrare i Stockholm, Göteborg och Malmö*, Kristianstad, SNS förlag
- Bevelander P (2001) *Halvvägs på väg vart?*, Utvärderingsrapport från Malmö högskola, Malmö,
- Billquist L (1999) *Rummet, mötet och ritualerna, en studie av socialbyrån, klientarbete och klientskapet*, Göteborg, Göteborgs Universitet, Institutionen för socialt arbete
- Brodkin E (1997) 'Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration' i *Social service review* 71:1:33
- Byberg I (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet - en studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*, Stockholm, Stockholms Universitet, Institutionen för socialt arbete
- Carstens A (1998) *Aktivering, klientamtaler og socialpolitik*, Köbenhavn, Hans Reitzels förlag
- Davies K & Esseveld J (1988) *Att hoppa hage I den svenska arbetsmarknaden – en studie av arbetslösa fabrikskvinnor*, Stockholm, Raben & Sjögren
- Davies K & Esseveld J (1989) *Kvalitativ kvinnoforskning*, Stockholm, Arbetslivscentrum
- Denvall V (1998) 'Planering' i *Vardagsbegrepp i socialt arbete*, Stockholm, Norstedts tryckeri
- Denzin N K & Lincoln Y S (1998) *The landscape of qualitative research – theories and issues*, Thousands Oak, Sage publications

- Dominelli L (1998) 'Multiculturalism, anti-racism and social work in Europe' i *Social work and ethnic minorities*, red Soydan H, London, Routledge
- Dwyer P (2000) *Welfare rights and responsibilities- contesting social citizenship*, Bristol, The Policy press Bristol University
- Edwards R (1998) 'A critical examination of the use of interpreters in the qualitative research process' I *Journal of ethnic and migration studies* Vol 24 No 1 197-208
- Eichler M (1991) *Non-sexist research methods: A practical guide*
- Egdius (1995) *Termlexikon*
- Franzen E C (1997) *Invandring och arbetslöshet*, Lund, Studentlitteratur
- Franzen E (2000) 'Socialbidrag bland invandrare' i *Socialbidrag i forskning och praktik*, red Puide A, Stockholm, Centrum för utvärdering i socialt arbete, förlagshuset Gothia AB
- Fraser N (1997) *Justice interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition*, London, Routledge
- Foucault M (1993) *Diskursens ordning*, Stockholm/Stehag, Brutus Östlings förlag Symposion
- Goul-Andersen J & Jensen P H (2002) *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*, Bristol, The Policy press
- Gustafsson B et al (1990) *Beslut om socialbidrag i storstäder*, Malmö, Malmö Socialförvaltning, Sekretariatet för sociala studier
- Hedblom A (2001) *Ekonomiskt utsatta barnfamiljers försörjningsvillkor och relationer till välfärdsverksamheter i S Innerstaden – Delrapport 1 i projektet "Barnfamiljers försörjningsvillkor"*, Lund, Socialhögskolan Lunds universitet
- Hertzberg F (2003) *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet*, Stockholm, Avhandling vid Etnologiska institutionen Stockholms universitet
- Hilte M (2001) *Förändring och kön i socialt arbete- en narrativ analys av en människo-behandlande organisation*, Lund, Meddelande från Socialhögskolan 2000:4, Lunds universitet
- Hvinden B (1999) 'Activation: a nordic perspective' i *Linking welfare and work*, red Heikkila M, Dublin, European foundation for the improvement of living and working conditions
- Hvinden B et al (2001) 'Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in western Europe' I *Nordic welfare states – the European context*, red Kautto M et al, London, Routledge
- Hydén et al (1995) *Att besluta om socialbidrag, en studie i 11 kommuner*, Stockholm, CUS – skrift 1995:1
- Johansson H (2000) *Activation in the Nordic countries. Arguments on the Social democratic welfare regime*, Paper presented at the European research seminar "The Activating welfare state. New ways of fighting poverty and social exclusion in Europe" October 27-28 2000, Lund University

- Johansson H (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980 – och 1990 – talen*, Lund, Arkiv förlag
- Johansson R (1992) *Vid byråkratins gränser*, Lund, Arkiv förlag
- Johansson S & Molina I (2002) 'Kön och ras i rumsliga identitetskonstruktioner' i *Maktens olika förklädnader* red de los Reyes P et al Stockholm, Bokförlaget Atlas
- Kvist J (2001) 'Aktivering- sociala rättigheter og pligter i ett komparativt perspektiv' *Social forskning* 2002:1
- Kullberg C (1994) *Socialt arbete som kommunikativ praktik. Samtal med och om klienter*. Linköping, Linköpings Universitet, Tema kommunikation
- Kåhl I (1995) *Socialarbetarkåren- den lindansande professionen*, Lund, Bokbox förlag
- Larsen F (2001) *Kommunal aktivering- Mellem disciplinering og integration*, Aalborg, Aalborgs universitetsförlag
- Lewis G (2000) *Race, gender, social welfare, encounters in a postcolonial society*, Cambridge, Polity press
- Lipsky M (1980) *Street – Level bureaucracy: The dilemmas of individuals in public services*, Cambridge, MIT Press
- Lipsky M (1991) 'The paradox of managing discretionary workers in social welfare policy' i *The sociology of social security* red Adler M, Edinburgh, Edinburgh University press
- Lister R (1997) *Citizenship: Feminist perspectives*, London, Macmillan press
- Lödemel I (1997) *Pisken i arbeidslinja : Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*, Norge, Oslo, Forskningsstiftelsen Fafo
- Lödemel I (1998) 'Hidden objectives in the implementation of workfare in Norway' *Nordiskt socialt arbeid* nr 3 1998
- Lödemel I & Trickey H (2001) 'An offer you can't refuse' *Workfare in international perspective*, Bristol, The Policy press
- Marshall T H (1981) *The right to welfare and other essays*, London, Heinemann
- Meyers M et al (1998) 'On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?' *Journal of policy analysis and management* Vol 17 No 1, 1-22
- Mintzberg H (1979) *The structure of organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Molina I & de los Reyes P (2002) 'Kalla mörkret natt! Kön, klass och ras/ etnicitet i det postkoloniala Sverige' i *Maktens (o)lika förklädnader* red de los Reyes P et al, Stockholm, Atlas förlag
- Mortensen N (2000) 'Differentieringer og integrationer – eklusioner og inklusioner' i *Kontinuitet & Forandring – Nye differentierings – og integrationsformer i samfundet?* red Elm Larsen J et al, DK, Samfundslitteratur

- Norstedts svenska synonymordbok (2001) Norge, AIT Gjøvik
- Norström C & Thunved A (2001) *Nya sociallagarna*, Stockholm, Norstedts juridik
- Olesen V (1994) 'Feminisms and models of qualitative research' i *Handbook of qualitative research*, red Denzin N & Lincoln Y, London, Sage
- Salonen T (1997) *Överväringar från socialförsäkringar till socialbidrag*, Meddelande från Socialhögskolan 1997:8, Lund, Socialhögskolan Lunds universitet
- Salonen T (2000) *Outsiders and activation in Swedish labour market policy*, Paper presented at the European research seminar 'The activating welfare state. New ways of fighting poverty and social exclusion in Europe' Lund, October 27-28 Lund University
- Sarfatti Larsson M (1977) *The rise of professionalism – A sociological analysis*, London and Los Angeles, University of California press
- Silver H (1994) 'Social exclusion and social solidarity: three paradigms', *International Labour review*, vol 13 pp 531-78
- Skeggs B (1998) *Formation of class and gender*, London, Sage publications
- Soydan H (1999) *Socialt arbete med etniska minoriteter*, Stockholm, Centrum för utvärdering i socialt arbete, Socialstyrelsen
- Stanley L (1992) *The autobiographical I; the theory and practice of feminist auto/biography*
- Tengvald K (1997) 'Att besluta om socialbidrag – stora variationer i samma ärende' i *11 röster om socialbidrag*, SoS-rapport 1997:5, Stockholm, Socialstyrelsen
- Terum L-I (1996) *Grenser for for socialpolitisk modernisering*, Oslo, Institutt for socialforskning
- Walker R (1991) *Thinking about workfare: Evidence from the US*, London HMSO
- Westlund P (1995) *Socialbidrag med kvalitet: en enkätundersökning i sex kommuner*, Karlshamn, Blekinge FOU - enhet
- Williams F et al (1999) *Welfare research, a critical review*, London, UCL press
- Wright S (2001) 'Activating the unemployed: the street-level implementation of UK policy' in *What Future for social policy*, red Clasen J, Netherlands, Kluwer law international
- Yin R K (1994) *Case study research. Design and methods*, London, Sage
- Åberg R & Nordenmark M (2000) *Arbetslöshet och levnadsvillkor under 1990-talets krisår*, Stockholm

## Offentligt tryck

Proposition 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet*

SOU 1998:6 *Tj makten är din*

SOU 2000:3 *Välfärd vid vägska*

SOU 2000:37 *Välfärdens förutsättningar. Arbetsmarknad, demografi och segregation*

SOU 2000:41 *Välfärd, ofärd och ojämlikhet*

## Lokala myndigheters rapporter och dokument

Fosie SDF (2001) Verksamhetsplan för individ och familjeomsorgen

Fosie SDF (2001) Verksamhetsplan Fosie SDF

Fosie SDF (2001) Fosie Arbets- och utvecklingscenter – en satsning mot självförsörjning

Fosie SDF (2001) Verksamhetsberättelse Fosie AUC

Fosie SDF (2001) 'Arbete och introduktion i Fosie – verksamhetsberättelse'

Hyllie SDF (2000) Preliminärt styrdokument för Hyllie AUC

Hyllie SDF (2001) Verksamhetsplan Individ och Familjeomsorgen

Hyllie SDF (2001) Oktoberrapport AUC

Hyllie SDF (2001) Verksamhetsplan för ekonomisektionen

Hyllie SDF (2002) Verksamhetsplan för ekonomisektionen

Malmö stad (1999) Generalplan för sysselsättning och arbete

Malmö stad (1999) Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö kommun

Malmö stad (1999) Tillämpningsbestämmelser för handläggning av försörjningsstöd

Malmö stad (1999) Områdesfakta för Malmö

Malmö stad (2000) Områdesfakta för Malmö

Malmö Stad (2000) Överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedling, Försäkringskassan och Malmö stad inom ramen för storstadssatsningen

Malmö Stad (2001) Överenskommelse angående samverkan mellan Arbetsförmedling, Försäkringskassan och Malmö stad inom ramen för storstadssatsningen

Rosengård SDF (2000) Programområde arbete och sysselsättning Storstadssatsningen 2000

Rosengårds SDF (2001) Verksamhetsplan Individ och Familjeomsorgen

Rosengårds SDF (2001) Program om arbetsmarknadsåtgärder

Rosengård SDF (2001) Programområde arbetsmarknadsåtgärder Rosengård Storstadssatsningen 2000

Rosengårds SDF (2001) Verksamhetsrapport AUC Rosengård

Rosengård SDF (2001) Arbetsrapport för utvärdering av arbetsmarknadsåtgärder i Rosengård

S Innerstaden SDF (1999) Förslag till åtgärder med anledning av storstadspropositionen

S Innerstaden SDF (2001) Verksamhetsbeskrivning för Söka Jobbkontoret

S Innerstaden SDF (2001) Årsanalys SDF

# Summary

## The Janus face of activation policy

### A study of differentiation, inclusion and marginalization

The object of this thesis is to illustrate the Janus face of activation policy as an inclusive and exclusive force in relation to the inclusion of immigrant women and men into the Swedish labour market. Janus is in Greek mythology a guardian Divinity whose image is represented by two from each other turned faces, one symbolising beginning and the other a closed door. Activation policies have been introduced due to the rising unemployment in Europe the last decade and can be seen as a way to inclusion of immigrants into the labour market.

A paradigmatic change in welfare policies has taken place with the shift from welfare to workfare or activation policies. Some researchers claim that activation policies are the only way to inclusion in the labour market and society, for those excluded from the labour force. Other researchers claim that only a universal welfare state can lead to such a result.<sup>232</sup> The thesis is on the other hand based on the presumption that activation policy embraces the possibility to mutually support inclusion and to further marginalization. The outcome will be related to implementation and local administration of activation policy. The thesis is based on a case - study in four districts in a Swedish city. The empirical study includes approximately ninety interviews with administrators of activation policy and men and women in immigrant families as well as a document study. The four districts are characterized by a high level of

---

<sup>232</sup> Andersen et al 2002.



unemployment and social assistance. The majority of inhabitants are immigrants and the districts are therefore currently part of a national policy effort, “The city investment”, aiming towards integration of immigrants into society.

Before moving closer to the subject of the thesis I will sketch some theoretical outlines of importance for the analyses. There is for example a complex relationship between redistribution, recognition and rights in relationship to activation policy. The policy can present a way to include new groups into the labour market and thereby the social insurance system. This inclusion means that their citizenship tends to be more substantial, and social rights better fulfilled. The new policy means a redistribution of resources to minority groups, but does it mean recognition of what they want? Fraser<sup>233</sup> has created a model that especially deals with the question of redistribution and recognition. She means that we analytically can recognize two kinds of justice, socio-economic and symbolic justice. While the latter strives to make specific groups visible, the first demands fair distribution which is in danger of getting undermined by specific economic arrangements for specific groups. There are two ways to handle this dilemma regarding social political models, the affirmative model and the transformative model. Though the first leaves the group differentiation intact, the latter is connected with deconstruction. In a broader aspect both symbolic and socio-economic justice are related to social rights. Social rights can be related to three elements of citizenship rights: who has a legitimate claim to welfare rights, under which conditions and which institutions should provide welfare services and benefits.<sup>234</sup>

I assert that it is in the contact between organisations that administrate activation policy and the citizen that the possibility to inclusion, via recognition and restructuring of resources, takes place. The activation policy that is meant to facilitate inclusion is locally administrated and is conditioned, the participants are required to be “active”. Simultaneously they are given the opportunity to share resources that bring them closer to the labour market. Considering the relationship between redistribution, recognition, social rights and the model of activation policies, a key question is raised: What influence on inclusion in the labour market, and thereby a more complete citizenship, do local administrators of policy have for immigrants based on chosen models, degree of conditionality and distribution of resources? In order to understand this, we have to discuss another complex relationship, i.e., the one between integra-

---

<sup>233</sup> Fraser 1997.

<sup>234</sup> Dwyer 2000.

<sup>235</sup> van Berkel & Hornemann Möller 2002.

tion, inclusion and differentiation.

Integration is in many aspects a complicated concept.<sup>235</sup> The widespread use of the concept makes it hard to use with exact meaning. So instead I use the concept inclusion. Inclusion is the one part of a pair, where exclusion is the contrast. Inclusion is about individuals' or groups' integration in relationship to a special part of society or, in a more specific meaning, a "subsystem".<sup>236</sup> Exclusion is a development of the poverty concept, where poverty also is seen as a question of citizenship rights and conditions that affect them.<sup>237</sup> The binary concept is however a bit static and hardly captures important empirical findings. Instead the concept of marginalization is better shaped to analyse the process between inclusion and exclusion.<sup>238</sup> In order to understand inclusion however you must also discuss differentiation. Differentiation always comes before inclusion, though inclusion should not be necessary without a preceding differentiation. Differentiation can be structural in terms of a functional, hierarchical or segmental differentiation,<sup>239</sup> but is also actual on other levels. In this thesis the differentiation in the organisations that administrate activation policy is in focus. In order to describe this differentiation I use "The new paradigm" for welfare research, which has developed based on criticism of the "Old paradigms" focus solely on the structural level and quantitative data<sup>240</sup> to sort out the differentiation process in the organisations. The researchers behind "The new paradigm" distinguish between four levels to investigate when doing welfare research. I have utilized three levels central in the analyses of the empirical findings as a basic structure in my study: the levels of the welfare subject, the distribution of risks, resources and opportunities and finally, the institutional and discursive context of policy and implementation.

Three differentiation patterns are distinguished in the study: the pragmatic, the stereotypical and the professional pattern. These patterns are established on the level where the distribution of resources and opportunities, but also obligations, takes place. Nevertheless they are affected by the institutional and the discursive context and, in turn, affect the welfare subject i.e., immigrant men and women. In practice the described process is intermeshed, but one can try to distinguish it analytically. In organisations that distribute activation policy, an order for how to sort clients "The order of the cases" is firstly establis-

---

<sup>236</sup> Mortensen 2000; van Berkel & Hornemann Möller 2002.

<sup>237</sup> Silver 1994.

<sup>238</sup> Mortensen 2000.

<sup>239</sup> Mortensen 2000.

<sup>240</sup> Williams 1999.

hed based on the institutional context i.e. the politics and the law, but foremost the structure of the organisations. This order can differ in the various models. In some cases the individual must pass up to seven locks before the distribution of resources takes place. When an order is established the individual must be transformed to a case. The relationship in focus here is the one between the individual and the administrator. This takes place on the level for distribution of obligations, resources and opportunities and is affected by time and room dimensions,<sup>241</sup> the dialog between the actors and the relationship between control of and cooperation with the client. When there is an “order”, and a “case” the sorting begins. The administrators sort “clients” into categories with the purpose to decide how to distribute available obligations, resources and opportunities. This distribution in turn affects the positions of the men and women in relationship to the labour market and can contribute to inclusion or to further marginalization.

The pragmatic differentiation pattern is characterized by few locks in “the order of the cases” and few categories. The categories are defined in relationship to individuals’ actual competence and structural hindrances. A bureaucratic discourse is used to sort clients into categories. The obligation to be active is intense for everyone and no difference is made between women and men or with regard to minority groups. The same is true for the distribution of resources. All are progressing towards the labour market. The focus is on cooperation and a dialog with the client, and this leads to a relative autonomy for the client.

In contrast the stereotypical differentiation pattern is based on an “order of cases” that incorporates seven locks or more, the consequence being that clients have to meet at least seven administrators before resources are distributed to them. In each stage they are sorted into a new category. Multiple categories and subcategories exist, based on stereotypical presumptions about ethnic minorities and gender differences. Especially Muslim women tend to be defined as low educated housewives. They have no obligation to be active, nor do they share any resources which could lead to inclusion in the labour market. The very fact that they are Muslim and could be wearing a veil is seen as for excluding them from even passing the first lock, where the target group is identified. The stereotypical presumptions about Muslim women can be recognised as a way of defining individuals that are marked by an “absolute ethnicity”.<sup>242</sup> This means that all members of an ethnic, or in this case a religious, “group” are

---

<sup>241</sup> Lipsky 1980, Johansson 1992.

<sup>242</sup> Lewis 2000.

seen as the same. No differences according to specific life experiences or conditions, except for gender differences, are noted in this case. If you belong to a specific “group” you are also marked with specific signs. The differentiation of men and women, especially Muslim women, has innate complications when it comes to the distribution of resources. While Muslim men can be introduced to educational opportunities that provide needed competence and in time lead to inclusion in the labour market, Muslim women often are excluded from the start and are denied such resources. The obligation to be active is reserved for men but even they have small prospects to influence resource distribution although a normative fostering attitude is dominating the discourse about the area that is seen as a subculture.

The last differentiation pattern is the professional pattern, dominated by a professional discourse. This influences both the “order of the cases”, resource allocation and to whom resources are distributed. The “order of the cases” is built on a model similar to a specific treatment model for alcoholics.<sup>243</sup> The organisational structure is constructed in stages as, for example, the twelve-step “Minnesota model”. Acceptance criteria require that you are prepared to pass through the stages of the treatment model. The same criteria define which category you belong to, and how quickly you should take each step. Resources are distributed according to which step participants are taking and there is stress on resources as “occupational therapy” during step one and two. Though treatment outcomes can position the client with strong emphases, the opposite is also possible though administrators’ efforts to cooperate with clients.

The differentiation of clients lead to a positioning of them which, in the longer run, could lead either to an inclusion in the labour market or a further marginalization. Especially the stereotypical differentiation tends to sort men and women into categories that mean a strong positioning of, primarily, Muslim women. In turn this could marginalize them further. Though the women have been in Sweden for a long time, in most cases around ten years, they still have not completed their education in the Swedish language. Their progress towards the labour market is marked by stagnation or a downward spiral. Activation policy is not offering them any way out of this dilemma and resources are not distributed to them. The Muslim women interviewed on the other hand prefer to work or study. The majority of them have been working or studying in their home country or, if they were young when arriving to Sweden, were planning to work. The positions they are consequently differentiated into

---

<sup>243</sup> These kinds of models are built up in such a way that the client has to pass several steps during the treatment.

are more or less in accordance with how these women comprehend their own identity, their wishes and the positions they strive for. It is important to point out that administrators actually do not have the necessary information about these women's former educations and employments or their wishes. The organisations are often characterized by a heavy workload and this means that they simply don't have the time to meet with clients. Consequentially there is no dialog. Instead individuals are placed into categories based on stereotypical presumptions. Dialog is lacking, leading to a strong positioning where these women are placed into categories based on assumptions instead of facts.

The central dilemma in implementing activation policy is the connection between redistribution and recognition. Activation policy is interesting because it not only compiles obligations but also offers resources that can lead to inclusion into the labour market i.e., it contains the possibility to handle both the dimension of redistribution and of recognition. Using the symbolisation of the Janus face, activation policy maintains the possibility to both a beginning and to a closed door. And, in this context, also the differentiation that takes place in the local administration is central. Who benefits from the activation policy? If we then merge this discussion with the three elements of citizenship: who has a legitimate claim to welfare rights, under which conditions and which institutions should provide welfare services and benefits,<sup>244</sup> we move progressively closer the core of the question.

The first question can be related to the difference between citizens who are connected to the insurance schemes and those who are not. Citizens that have to rely on social assistance are in a situation where their rights to a higher degree are conditional. They have to meet specific obligations in order to receive support. One of these conditions is participation according to activation policy. The participation obligation is a clause in a contract where you can get something back, i.e., resources to support you and resources required for inclusion in a more substantial citizenship. One might call this a conditional citizenship, where at least some social rights are defined in the relationship between the individual and the organisation that administrates them. One might also say that the "game of rights" actually takes place in the administration of policy. Subsequently, the differentiation of clients that takes place in this process, leads to a positioning of the individual citizen. Two dimensions have been especially interesting in this study: the distinction between men and women and the distinction between different ethnical groups in the stereotypical pattern. Especially Muslim women are, as I have stated, sorted out based on

---

<sup>244</sup> Dwyer 2000.

presumptions about “absolute ethnicity”, and differences between men and women. In a way they maintain their autonomy, because there are no obligations. On the other hand their position is weak and they are in fact in need of the resources offered by activation policy. They simply are excluded from the contract where other clients get something back in exchange for meeting participatory obligations. In the other patterns there are no differentiations based on gender or belonging to a specific ethnical group, which means that both men and women from all minority groups are included and have a legitimate claim to resources.

The second question is about the conditions. As stated there are no obligations for the Muslim women in the stereotypical model. In the other models the obligations might shift for all individuals depending on whether the emphasis is on control or cooperation. In the pragmatic model where cooperation with clients is seen as crucial the deliberation space is wider which means that the individual can have an effect on which resources are distributed to them. So we can conclude that conditions differ between different models and depends on which ethnic group one belongs to, the differences made based on gender, and whether there is an emphasis on control or cooperation.

The third question concerns which institutions should provide welfare services. The local character of activation policy admits a degree of insecurity that is not possible to neglect. Both the questions regarding who has welfare rights and on which conditions are to a high degree varied. The local variation seems to have a major influence in relationship to what kind of resources and autonomy that is offered to participants. Activation policy in a Swedish context can, with a focus on integration of immigrants and investment in resources for these groups, be seen as an attempt to cope with the relationship between redistribution and recognition. Fraser develops the affirmation and the transformation models, where the latter means a profound reconstruction of both resources and recognition.<sup>245</sup> Only one of the differentiation patterns in the investigated organisations could be related to this category. The pragmatic pattern is characterized with few locks, few categories, equal obligations for everyone, and resources that move the participant in a direction towards the labour market and a great deal of autonomy for the same, which means both some kind of recognition and an redistribution of resources. The stereotypical differentiation pattern is, on the contrary, based on a surface reallocation of resources and recognition. This does not lead to an increased recognition of

---

<sup>245</sup> Fraser 1997.

immigrant, and especially Muslim, women. Rather it reinforces the existing group and gender differentiation. This type of differentiation pattern in organisations seems instead to marginalize the women further from the labour market. Finally, in the professional differentiation pattern, the redistribution of resources is connected to which category one belongs to. When it comes to the question of recognition this model positioned immigrant women but the opposite is also possible. Obligations are same for men and women in all groups and administrators strive to cooperate with the participants. The pattern can then be described as a mixture of the affirmation and the transformation models.

In concluding I would like to answer the question about who benefits from activation policy in three ways. Firstly, it depends on local variations that are significant. Secondly, who is included is connected to differentiation processes in the local distribution of resources, obligations and opportunities that take place in the implementation of activation policy. Thirdly, the Pragmatic differentiation pattern seems to be the one that to a high degree promotes inclusion of both immigrant men and women into the labour market. This due to a redistribution of resources and recognition of the sole individual, irrespective of which gender and ethnic group one belongs to. In comparison the results of the Stereotypical differentiation pattern can vary depending on gender and ethnic group, and therefore also promote marginalization of immigrant, and especially Muslim, women thus strengthening the group and gender differentiation. As expressed in local interpretation and depending on differentiation patterns in administration, activation policy can constitute both the beginning and the closed door for immigrants as symbolized and illustrated by the Janus face.

## Lund Dissertations in Social Work:

1. Svensson Kerstin (2001) *I stället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
2. Jönson Håkan (2001) *Det moderna åldrandet. Pensionärsorganisationernas bilder av äldre 1941-1995*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
3. Habermann Ulla (2001) *En postmoderne helgen? - om motiver til frivillighed*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
4. Jarhag Sven (2001) *Planering eller frigörelse? En studie om bemyndigande*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
5. Tops Dolf (2001) *A society with or without drugs? Continuity and change in drug policies in Sweden and the Netherlands*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
6. Montesino Norma (2002) *Zigenarfrågan. Intervention och romantik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
7. Nieminen Kristofersson Tuija (2002) *Krisgrupper och spontant stöd - om insatser efter branden i Göteborg 1998*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
8. Laanemets Leili (2002) *Skapande av femininitet - om kvinnor i missbrukar-behandling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
9. Magnusson Jan (2002) *Ny situation - ny organisation. Gatutidningen Situation Sthlm 1995-2000*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
10. Johnsson Eva (2002) *Självordsförsök bland narkotikamissbrukare*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
11. Skytte Marianne (2002) *Anbringelse af etniske minoritetsbørn - om socialarbejders vurderinger og handlinger*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
12. Trulsson Karin (2003) *Konturer av ett kvinnligt fält. Om missbrukande kvinnors möten i familjeliv och behandling*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
13. Bangura Arvidsson Maria (2003) *Ifrågasatta fäder - Olika bilder av fäder till socialt utsatta barn*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
14. Jönsson Leif R (2003) *Arbetslöshet, ekonomi och skam - om att vara arbetslös i dagens Sverige*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
15. Ingvad Bengt (2003) *Omsorg och relationer. Om det känslomässiga samspelet i hem-tjänsten*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet
16. Hedblom Agneta (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet