

LUNDS UNIVERSITET

Socialhögskolan

Komparativ Socialpolitik SoL 061

Vårterminen 2005

# ATT ARBETA MED EN ARBETSLINJE

## - Närbyråkratens syn

Författare: Malin Green  
Sverker Johansson

Handledare: Håkan Johansson

## **Abstract**

Malmö, like many other bigger cities in Europe, faces a double undertaking when facing the challenges the future. Not only must the municipal be able to provide its citizens with welfare and a high standard of living, it must also establish a level of economic growth that allows the city to act as catalyst for the surrounding area. In order to provide the population with welfare and the economy with a qualified working force, these two challenges have been combined into one plan for the future called Welfare for Everybody. As part of this plan, new organisations have been created with the purpose collaborating with the social services office and support people in their transaction from welfare recipients to self-providing workers. The purpose of our thesis is to build on Michael Lipsky's classic work "Street-level Bureaucracy" and by conducting interviews with a number of front line workers study how they view their role, the client group and how they motivate the working line. Our findings indicate that the working line is a source for work-satisfaction for the front-line bureaucrat and that the way the district administration is organized affects the way the clients are viewed by the front line bureaucrats.



<b>Innehållsförteckning</b>	<b>sid</b>
<b>Förord</b>	<b>4</b>
<b>1 Aktivitet för alla?</b>	<b>5</b>
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte	6
1.3 Frågeställningar	6
<b>2 Metod</b>	<b>6</b>
2.1 Urval	7
2.2 Tillvägagångssätt vid intervjuerna	8
2.3 Förförståelse	9
2.4 Tillvägagångssätt vid analys av intervjuerna	9
2.5 Resultatets tillförlitlighet	10
2.6 Litteratursökning och faktaunderlag	10
<b>3 Teori</b>	<b>11</b>
3.1 Begreppsdefinitioner	11
3.2 Det närbyråkratiska dilemmat	12
3.2.1 Arbetets förutsättningar	12
3.2.2 Modifiering och skapande av policy	14
3.2.3 Kritik	15
<b>4 Historien så här långt</b>	<b>17</b>
4.1 Historisk överblick	17
4.2 Dagens socialtjänstlag	20
<b>5 Lokal aktiveringspolitik i Malmö</b>	<b>20</b>
5.1 Arbets- och utvecklingscentra, AUC, i Malmö	20
5.2 Velfärd för alla	21
5.3 Organisation Fosie	23
5.4 Organisation Rosengård	24
<b>6 Aktiv bidragstagande, handläggares syn på arbetslinjen</b>	<b>25</b>
6.1 Upplevelser av att arbeta med arbetslinjen.	25
6.2 Syn på den enskildes ansvar	28
6.3 Den enskildes inflytande	31
6.4 På vilket vis motiverar närbyråkraterna arbetslinjen för den sökande?	33
6.5 Syn på den egna rollen	37
6.6 Samarbete mellan AUC och FE/EEB.	41
<b>7 Sammanfattning och Slutdiskussion</b>	<b>43</b>
<b>8 Källhänvisningar</b>	<b>47</b>
<b>Bilagor</b>	
Intervjuguide	Bilaga 1

## **Förord**

När vi sitter här med slutresultatet av månaders arbete och ser tillbaka på den tid som varit är det inte utan vemod vi minns de strapatser som vi företagit under resans gång. Resorna till och från Malmö, människorna vi mött, de dagar, kvällar och ibland nätter som spenderats framför datorn, stundom skrivande, men alltför ofta endast kritiskt blickande på den uppsats som blivit till mer av ett projekt än endast en del av utbildningen. Vi ser tillbaka på en intressant, givande, om än stundtals frustrerande tid. När vi sitter här, betraktandes vad som trots sin modesta framtoning ändå utgör frukten av alla vedermödor är det inte med helt lätt hjärta som vi lägger denna period bakom oss och går vidare i livet. Vid ett tillfälle som detta är det brukligt att tacka de personer som på olika sätt medverkat och genom sitt stöd och sin tid möjliggjort det resultat vi ser framför oss. Det är dock inte av detta skäl utan genuin tacksamhet vi här riktar ett varmt tack till våra intervjupersoner för er tid och det tålamod ni givit oss. Utan er hade vår uppsats aldrig varit möjlig, tack! Vi vill också tacka vår handledare Håkan för hans goda råd och kritik, trots att den inneburit mycket arbete... Tack!

# 1 AKTIVITET FÖR ALLA?

## 1.1 Problemformulering

”Såvida behov finns och rätt till bistånd föreligger...”. Frasen känns kanske igen för den som varit verksam inom, eller på annat vis varit i kontakt med socialtjänsten. Den kan formuleras olika, men innebörden är tydlig; behov är inte nödvändigtvis en förutsättning för rättighet. För att bli berättigad försörjningsstöd till kostnad för uppehälle krävs av den enskilde mer än att denne saknar medel till sin försörjning, den enskilde skall även, utifrån sina egna förutsättningar, själv ha verkat aktivt för att uppnå självförsörjning.

Det har alltid funnits ett visst krav på aktivitet från den enskilde vid uppbärandet av försörjningsstöd, men under 1990-talet kan man se en tydlig förändring av aktivitetsinsatserna, både i huvudmannaskap och i organiserande. Reciprocitetsförhållandet mellan den enskilde och kommunen har kommit att formulerats mer noggrant och på ett annat vis då kommunen i allt större utsträckning tillhandahåller aktivitetsprogram för arbetslösa uppbärare av försörjningsstöd. Reciprocitet handlar enligt Svenska Akademiens ordlista om ömsesidighet i fråga om förmåner, ett mottagande och förpliktelser i förhållande till detta ([www.svenskaakademien.se](http://www.svenskaakademien.se)). Reciprocitet i det sammanhang denna uppsats behandlar beskriver balansen mellan individens rättighet till försörjningsstöd och dess ansvar för att på egen hand verka för att bli självförsörjande. Ur detta föds organisatoriska förändringar. För den enskilde innebär denna nya ordning flera saker. Dels förstärker de kommunala programmen dennes resurser och möjligheter att uppnå självförsörjande, och dels innebär det att denne i många fall skall interagera med ytterligare tjänstemän på kommunal nivå. Det är dock inte bara den enskilde som påverkas, även för de anställda i såväl de nya som de gamla organisationerna kan detta innebära nya kontakter, nya arbetsuppgifter och nya utmaningar. Hur kommer det sig att man har valt att genomföra just de förändringar man har gjort? Vad innebär det för detta mer konkret för klienter, socialarbetare och samhället? Vilka är de politiska intentionerna bakom detta? Handlar det om empowerment? Kostnadseffektivitet? Legitimerande av den egna verksamheten?

Problematiken beskriven ovan kan med fördel kopplas till Lipskys klassiska verk *Street-Level Bureaucracy* (1980). I boken beskriver Lipsky hur ”närbyråkrater”, i vårt fall handläggare, utformar informella arbetsätt och rutiner som gör att de kan hantera de delvis oförutsägbara situationer som de dagligen ställs inför. Denna anpassning är möjlig då närbyråkraten för att kunna hantera ett brett spektra av situationer och klienter måste kunna vara flexibel och fatta

beslut på plats. I syfte att hantera de begränsningar ändliga resurser innebär skapar närbyråkraten olika rutiner och synsätt som ibland kan gå tvärtemot huvudmannens intentioner. Vad Lipsky framför allt pekar på är det till synes självklara faktum att arbetssituationen och rollen närbyråkraten innehar till stor del avgör hur denne kommer att utföra sitt arbete, prioritera och motivera sina handlingar. Det är vår avsikt att med Lipskys teorier som grund analysera det material vi får fram i våra intervjuer. Då Malmö tydligt arbetar med aktivering kopplad till uppbärande av försörjningsstöd och ligger på ett i förhållande till oss gynnsamt geografiskt avstånd föll det sig naturligt att välja Malmö för vår undersökning.

## **1.2 Syfte**

Vi vill i vår uppsats kartlägga de synsätt och motiv för arbetslinjen som framförs på närbyråkratisk nivå i samband med försörjningsstöd. Vi avser också studera huruvida det föreligger några skillnader, dels mellan företrädare för två stadsdelar och dels mellan företrädare för verksamheterna inom dessa.

För att uppfylla vårt syfte avser vi att genomföra intervjuer med närbyråkrater vid Enheten för Ekonomiskt Bistånd (EEB) och arbets- och utvecklingscenter (AUC) i Rosengård samt närbyråkrater vid Försörjningsenheten (FE) och AUC i Fosie.

## **1.3 Frågeställningar**

- Hur ser närbyråkrater på AUC respektive FE/EEB på sin roll i förhållande till klienten och den andra verksamheten?
- Skiljer sig motiven och synsättet mellan handläggare från respektive verksamhet och stadsdel?

## **2 METOD**

Vi har gjort en induktiv komparativ studie, en studie vars syfte är att skapa hypoteser om hur relationen mellan försörjningsstöd och arbetsmarknadspolitiska insatser påverkar handläggarna i den ”nya” kommunala organisationerna. Våra intervjuer har varit semistrukturerade med låg standardisering, d.v.s. vi har använt oss av en intervjuguide med öppna frågor som vi, då vi ansett att det har varit till fördel för vår undersökning, omformulerat, ställt frågorna i en annan ordning och ställt följdfrågor för att förtydliga de svar

vi fått. Vi valde kvalitativa intervjuer och en semistrukturerad intervjuguide då vi anser att det krävde öppna flexibla frågor för att få svar på de frågeställningar vi har.

## 2.1 Urval

För att uppfylla vårt syfte var vår ursprungliga tanke att intervjua handläggare på försörjningsenheten och AUC i en stadsdel. I avsikt att uppnå godtagbar validitet inom de angränsningar i form av tid och resurser som en C-uppsats innebär ämnade vi göra totalt sex intervjuer. Vi valde att först kontakta Fosie då vi kände till att deras verksamhet var organiserad på ett vis som passade vårt syfte. Vårt tillvägagångssätt var att vi telefonledes vände oss till verksamhetscheferna vid Försörjningsenheten respektive AUC med en första förfrågan, vilken vi senare följde upp med mailkontakt. Vid kontakt med verksamhetschefen för Försörjningsenheten i Fosie var han positiv till medverkan i vår undersökning. Efter förfrågan hos socialsekreterarna visade sig endast en vara intresserad av att medverka i intervju. Verksamhetschefen vid AUC Fosie erbjöd oss att intervjua den jobbcoach som samarbetar med vår intervjukontakt på Fosie Försörjningsenhet. Då vi behövde fler intervjuer för att samla det material vi behövde för vår uppsats tog vi kontakt med Enheten för Ekonomiskt Bistånd på Rosengård där vi efter en förfrågan till ekonomisekreterarna fick två intervjuer. Vid kontakt med AUC Rosengård erbjöd enhetschefen oss fyra intervjuer, en med henne och tre med handläggare, vilka vi tackade ja till.

Konsekvens av vårt urval: att vi har intervjuat handläggare från två olika stadsdelar komplicerar till viss del jämförelsen. Det centrala för vår del är dock förhållandet till myndighetsbeslutet respektive arbetet med handlingsplanen för att uppnå självförsörjning. Även om man arbetar på olika vis i de två stadsdelarna så ligger det aktiva arbetet med den arbetslöse biståndsuppbärande huvudsakligen skiljt från myndighetsbesluten rörande det ekonomiska biståndet i båda stadsdelarna, varför en meningsfull komparation är genomförbar. Dock är det av vikt att man beaktar hur faktorer som respektive organisations ideologiska ställningstagande kan påverka de där anställda tjänstemännen. En annan sak som bör beaktas är sättet på vilket vi fått access. Då vi har gått via verksamhetscheferna så har vi inte haft någon vidare kontroll över urvalet, utan i mångt och mycket hänvisats till att tala med de personer som visat intresse när verksamhetschefen gått ut med en förfrågan. Detta medför att det för verksamhetschefen funnits möjlighet att välja ut de i personalgruppen som denne bedömt vara av störst intresse för vår undersökning, men även att verksamhetschefen kunnat välja ut handläggare som de ansett representera organisationen på bästa vis. Huruvida så är



fallet är svårt att avgöra, men vår uppfattning är att de personer vi intervjuat har delgett oss så pass olika åsikter rörande verksamheten att vi kan utgå från att urvalet inte medvetet gjorts i syfte att ställa verksamheten i god dager.

## 2.2 Tillvägagångssätt vid intervjuerna

Vid datainsamlingen använde vi oss av kvalitativ intervjumetod och två intervjuguider som bygger på våra frågeställningar. Vi genomförde totalt åtta intervjuer på ca en timme vardera. Vi intervjuade en socialsekreterare vid Försörjningsenheten i Fosie, en jobbcoach vid AUC Fosie, två mottagningssekreterare vid Mottagningsgruppen hos Enheten för Ekonomiskt Bistånd i Rosengård samt en verksamhetschef, två arbetsmarknadssekreterare och en praktksamordnare vid AUC Rosengård. Samtliga intervjuer har på handläggarens initiativ genomförts i deras lokaler. Vi har båda närvarat vid alla utom en intervju då en av oss hade förhinder. Vi har turats om att leda intervjuerna, intervjuledaren har ställt frågor och först när denne har ansett sig ha ställt alla frågor så har bisittaren ställt frågor och sammanfattat intervjun för att se så att vi har uppfattat intervjupersonen korrekt. Alla intervjuer spelades in på band.

Vi har vid samtliga intervjuer informerat intervjupersonen om hur vi kommer att använda den information vi fått fram och att personen inte kommer att nämnas med namn utan med titel och stadsdel, vilket samtliga har godkänt. Då vi har intervjuat två arbetsmarknadssekreterare och en praktksamordnare vid AUC Rosengård har vi valt att benämna samtliga som arbetsmarknadssekreterare i syfte att praktksamordnaren ska förbli anonym. Nedan följer en tabell över våra intervjupersoner, var de är verksamma samt deras roller.

Tabell: Fördelning av intervjupersoner och deras yrkesroll

	Rosengård	Yrkesroll	Fosie	Yrkesroll
AUC	Arbetsmarknadssekreterare Arbetsmarknadssekreterare Praktksamordnare	Upprätta handlingsplaner tillsammans med den sökande samt följa upp dessa	AUC Coach	Stödja och hjälpa den sökande till arbete
EEB / FE	Mottagningssekreterare Mottagningssekreterare	Fatta myndighetsbeslut angående försörjningsstöd	Socialsekreterare	Upprätta handlingsplaner, följa upp dessa samt ta myndighetsbeslut angående försörjningsstöd

Förförståelse

Våra personliga förförståelser såg lite olika ut. En av oss utgick från en föreställning om att det förelåg moraliska motiv för politikernas införande av arbetslinjen i linje med de som Nanna Kildal redogör för i artikeln Velferd og arbeidsplikt (1998). Denna syn grundar sig på föreställningen av förvärvsarbete som det naturliga sättet att försörja sig, varför syftet med aktivering är att förhindra den enskilde från att uppbära bistånd utan att göra rätt för sig. Aktiveringen blir helt enkelt ett sätt för kommunen att ge alla sökande möjlighet att bli ”värdiga”. Den andre av oss tror att arbetslinjen infördes för att stärka den enskilde – du kan bara du får möjlighet. Denna bild utgår från ett empowermentperspektiv där försörjningsstödet i kombination med krav på aktivering ger den enskilde ett incitament att bryta en hotande pacificering och ta makten över sitt eget liv.

### **2.3 Tillvägagångssätt vid analys av intervjuerna**

Vid analys av intervjuerna lyssnade vi noga igenom banden, skrev ner de citat vi ville använda oss av samt de reflektioner vi hade. Därefter lyssnade vi en andra gång då vi sammanfattade vissa delar och transkriberade de delar ordagrant som vi ville citera. Då vi sammanställt och analyserat det material från varje intervju vi ville använda oss av har vi via mail skickat tillbaka det till intervjupersonerna som har haft möjlighet att yttra sig angående materialet i syfte att reda ut eventuella missförstånd eller tillföra ytterligare information om de fann så behövligt. Vi har fått tag i alla utom en av intervjupersonerna. De korrigeringar som de önskade har sedan förts in i den färdiga analysen. Synpunkterna rörde mindre formuleringar och otydligheter och påverkade inte uppsatsens innehåll eller de resultat vi kom fram till i analysen.

Till grund för vår analys har vi valt att använda oss av Lipskys teori om ”närbyråkrater”. En viktig aspekt att beakta i tillämpningen av en teori är att teorin i fråga måste vara formulerad för tillämpning på samma nivå som det man studerar befinner sig på. Lipskys närbyråkrattes är formulerad som en generell teori för hur omständigheter på mikronivå skapar informell policy som i sin tur får implikationer på högre nivåer. De processer Lipsky visar på sker dock i högsta grad på mikronivå, varför risk för nivåfel slut inte föreligger. Lipsky skapade sin tes på 1970-talet vilket skulle kunna medföra en risk att tesen är förlegad men trots dess ålder anser vi att den är aktuell och med fördel kan tillämpas i vår analys. Att det är ett antal år sedan tesen formulerades innebär att det funnits tid för andra att kritisera den. Då vi baserar vårt arbete på Lipsky har vi valt att redovisa Howes kritik i teoriavsnittet i syfte att dels skapa

analytisk bredd och dels ge läsaren en bild av problematiken som kan kopplas till Lipskys verk.

#### **2.4 Resultatets tillförlitlighet**

Vår undersökning bör anses ha hög grad av validitet då vi genom våra intervjuer anser oss ha fått svar på de frågeställningar vi hade för avsikt att undersöka.

Då båda av oss under vår praktik har handlagt försörjningsstöd och en av oss dessutom i Södra Innerstaden i Malmö, där arbetssättet liknar arbetsmetoderna i Fosie, färgar detta vår syn. Detta kan ha påverkat sättet vi har ställt frågor och våra tolkningar av intervjupersonernas svar. Vi har försökt motverka detta genom att byta intervjuledare om denna har känt igen sig för mycket i intervjupersonens svar. Vi har också då vi analyserat intervju svaren försökt att hålla oss objektiva genom att kontinuerligt fråga oss varför vi tolkar svaren på det vis vi gör.

Något som också kan ha påverkat intervjuerna är att vi under intervjuerna vid några tillfällen använt oss av fel benämning av klienter och åtgärder. Då man i de olika stadsdelarna använder olika benämningar hände det att vi benämnde saker fel vilket vid några tillfällen störde intervjupersonen. Förutom att störa intervjuens flyt så upplever vi dock inte att dessa missbenämningar påverkat det insamlade materialet.

#### **2.5 Litteratursökning och faktaunderlag**

För att ta reda på vad som tidigare skrivits inom ämnet sökte vi på internet. Vi använde oss av följande sökord: Street-Level Bureaucracy, Frontline Bureaucracy, Klient processing och Lipsky på sökmotorn Social Services Abstract och utöver dessa även Arbetslinjen, Arbets- och utvecklingscenter i Malmö, och Välfärd för alla på sökmotorn Google. Efter detta gjorde vi en gallring utifrån vad vi tyckte var av intresse. Vi undersökte också de källor som refererades i de intressanta träffar vi fick.

Huvuddelen av den fakta vi redovisar i beskrivningen av organisationerna kommer från intervjuerna vilket gör att den kan vara färgade av intervjupersonernas bild av organisationen. Dock rör det sig på denna punkt endast om informantskap, varför eventuella personliga färgningar inte nämnvärt minskar redovisad faktas objektiva användbarhet.

### 3 TEORI

#### 3.1.1 Begreppsdefinitioner

Vi har i vår uppsats valt att använda benämningen *försörjningsstöd* i enlighet med Socialtjänstlagen då vi pratar om ekonomiskt bistånd för försörjning. Under rubriken Historisk översikt använder vi dock begreppen fattigvård och socialbidrag då detta var dåtidens benämningar.

*Klient* eller *sökande* är de två begrepp vi har valt att använda då vi pratar om de personer som söker försörjningsstöd och har kontakt med AUC. *Klient* då detta är den inom vår utbildning vanliga benämningen på brukare och *sökande* då handläggare i stadsdelen Rosengård använder sig av denna.

*Profession*: yrkesgrupp som definieras av att den besitter en viss exklusiv kunskap på ett visst område. Denna kunskap anses av nytta för samhället, varför professionen kommer i åtnjutande av stor kontroll över sitt expertområde. Kontrollen är inte fullständig då varje profession agerar inom en samhällelig kontext, men professionen har själv makten över den kunskap den skapar. Vidare strävar professioner efter att monopolisera sitt verksamhetsområde i avsikt att styrka sin kontroll över territoriet. (Howe 1991)

*Närbyråkrat* (Street-Level Bureacrat): Den yrkesperson som i egenskap av representant för en byråkratiskt styrd serviceorganisation arbetar direkt mot allmänheten. Några exempel på närbyråkrater är socialsekreterare, lärare, poliser och arbetsförmedlare. (Lipsky 1980) Vi använder oss också i vår uppsats av begreppet handläggare vilket är synonymt med begreppet närbyråkrat.

*Triage*: Ursprungligen en term myntad under det amerikanska inbördeskriget, där man för att maximera nyttan av sjukvård delade upp skadade soldater i grupper utifrån hur allvarligt skadade de var och hur stort behov av vård de hade. Man prioriterade sedan den grupp som var svårt skadade, men med behandling kunde förväntas klara sig medan dödligt sårade och lätt skadade fick mindre resurser. I vår uppsats använder vi begreppet som ett system för att fördela resurser på effektivast möjliga vis genom att dela in brukarna i grupper beroende på grad av behov samt förväntad nytta och därefter prioritera den eller de grupper där en investering förväntas ge högst avkastning.

*Proletarisering*: Minskning av den enskildes autonomi, vilket i det i denna uppsats aktuella sammanhanget skapar standardisering av det sociala arbetet och motverkar skapandet av informella policys.

### **3.2 Det närbyråkratiska dilemman**

Michael Lipskys bok *Street-level Bureaucracy –Dilemmas of the Individual in Public Services* beskriver närbyråkratens dilemman. Han tittar på de situationer och beslut som närbyråkrater så som poliser, socialarbetare och advokater handskas med dagligen. Vi har valt att utgå från hans tes när vi analyserar vårt intervju-material. (Lipsky 1980)

I Lipskys klassiska bok lägger han fram tesen att det är den representant för en byråkratisk organisation eller myndighet som genom sina vardagliga prioriteringar, beslut, rutiner och handlingar utformar verksamhetens faktiska, om än inofficiella, policy. Lipsky menar att närbyråkrater reagerar på tvetydiga och stundtals motsägelsefulla verksamhetsmål genom att själva utveckla rutiner som inte nödvändigtvis står i samklang med de beslut och verksamhetsmål det fattats formella beslut om på högre nivå inom organisationen. Detta får till följd att en alternativ ”reell” policy bildas. En annan faktor som spelar in är närbyråkratens idealbild av sitt arbete. Lipsky menar att en viktig orsak till att många söker sig till arbeten som närbyråkrater är en altruistisk föreställning om att hjälpa folk eller bidra till samhället. När den verklighet de möter p.g.a. för stor arbetsbelastning, direktiv om arbetets utformning eller andra faktorer inte lämnar möjlighet för uppfyllande av de egna reparativa behoven ställs närbyråkraten inför ett val; Antingen kan denne byta karriär och på så sätt lämna klienterna med närbyråkrater som de upplever inte kommer att behandla klienterna med samma omsorg som de själva har som ambition, eller så kan de resignera inför arbetets upplevda krav och mekaniskt handlägga ärenden. Ett tredje alternativ är att arbeta inifrån organisationen och på så vis sträva efter att förändra de delar av arbetet de inte är tillfredställda med. Som exempel på detta kan nämnas närbyråkrater i socialtjänsten som på grund av konstant resursbrist tvingas balansera krav på individuell service med stora mängder ärenden, något som i sig utgör en motsägelse. För att hantera detta skapar de olika rutiner som tillåter dem att till viss del lösa dilemman. Lipsky nämner exempelvis differentiering mellan klienter, där socialsekreteraren satsar resurser på en grupp av klienter eller vissa individer och för dem gör vad de enligt policyn och de egna preferenserna skulle göra för alla. På detta vis kan närbyråkraten upprätthålla en bild av att denne ger den service som eftersträvas enligt de egna idealen, samtidigt som arbetet blir möjligt att utföra på ett kvantitativt plan. (Lipsky 1980)

### 3.2.1 Arbetets förutsättningar

Förutom att konstatera att närbyråkratiskt arbete präglas av en hög grad av frihet i utförandet av det egna arbetet inom organisationen listar Lipsky följande fem punkter som gemensamma nämnare för det mesta arbete utfört av närbyråkrater. Dessa utgör det närbyråkratiska dilemmat och de präglar i hög grad det vis arbetet, och därmed policyn, kommer att utformas. (Lipsky 1980)

- Kroniskt otillräckliga resurser i relation till de uppgifter närbyråkraten förväntas utföra. Stora mängder fall och oförutsägbar arbetsbelastning som kan fluktuera kraftigt från dag till dag och stress på jobbet bidrar till att resurserna ofta inte räcker till.
- Efterfrågan på service och tjänster ökar i takt med tillgången. Empiriska studier som Lipsky refererar till visar att grupper som annars inte sökt service gör det när tillgängligheten ökar. Detta medför att ökad resurstillgång inte nödvändigtvis löser problemen, risken finns att man istället ökar efterfrågan och därmed befinner sig tillbaka på ruta ett, men med en större organisation och fler ärenden.
- Verksamhetsmålen för de myndigheter och organisationer närbyråkrater är aktiva i tenderar att vara vaga, motsägelsefulla eller tvetydiga. Skall socialsekreteraren ge service och omsorg, eller genom kostnadsbeläggande avskräcka klienten från att söka försörjningsstöd innan denne försökt lösa problemen på egen hand? Försörjningsstöd ställer, liksom andra selektiva välfärdsprogram, krav på en hög grad av kontroll för att försäkra sig om att den sökande verkligen är berättigad till och i behov av den aktuella hjälpen, samtidigt som det i SOL:s första paragraf fastslås att *”Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet”* (Lag 2001:453). Vad är egentligen uppgiften när en socialsekreterare sitter med ett tänkbart avslag p.g.a. underlåtenhet att verka för sin egen försörjning? Att *”...på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet”* (Lag 2001:453), eller att verksamheten *”under hänsyn till människans ansvar för sin egen och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskilda och grupper egna resurser”*?
- Kvalitén på det utförda arbetet är svår, kanske rent av omöjlig att mäta. Då det är otydligt vilka målen är för en verksamhet är det följaktligen svårt att mäta dessa. Även om det går

att mäta exempelvis avslutade ärenden på ett socialkontor eller antal gripanden gjorda av polisen i ett distrikt så säger detta inte mycket om vad som egentligen har hänt. Är minskningen av ärenden ett resultat av bra arbete på kontoret, eller rör det sig om förändringar i samhället? Dessutom påverkar mätinstrumenten verksamheten. Kanske antalet objektivt behövande klienter är detsamma men p.g.a. mätinstrumentet i sig sätts det press på socialsekreterarna att avslå fler ansökningar i syfte att visa att de gör ett bra jobb?

- Klienter är inte hos organisationen på frivillig basis, vilket till viss del får till följd att de inte utgör en primär referensgrupp för närbyråkraten. Många byråkratiska organisationer har monopol på sin verksamhet i relation till klientgruppen, varför valet i praktiken blir huruvida klienten skall vända sig till organisationen i fråga eller frånsäga sig rätten till service. Detta resulterar i att klienten tvingas acceptera såväl den service organisationen i fråga erbjuder som de monetära, tidsmässiga och psykologiska kostnader den belägger klienten med. Vidare så utgör klienterna inte någon primär referensgrupp, varför deras inflytande över rollfördelning samt arbetets utformning och syfte inte är nämnvärd.

Utan att gå in djupare på punkterna ovan bör följande kommentar ges: dessa förutsättningar är, enligt Lipsky, endast vanligen förekommande, inte allena rådande. Det finns tänkbara undantag från samtliga punkter ovan, men dessa punkter präglar majoriteten av de verksamheter där närbyråkrater återfinns. (Lipsky 1980)

### **3.2.2 Modifiering och skapande av policy**

Förutom punkterna ovan bör ännu en variabel läggas till diskussionen, nämligen det faktum att en överväldigande majoritet av närbyråkraterna strävar efter att göra ett bra jobb. För att klara detta gör närbyråkraten tre saker;

För det första utvecklar de rutiner som minskar efterfrågan på den service de erbjuder, riktar de befintliga resurserna och skapar vilja till samtycke från klienterna. Genom att som ovan nämnts kostnadsbelägga den potentiella klienten avskräcks de som inte behöver servicen som erbjuds, vilket leder till minskad arbetsbelastning samtidigt som närbyråkraten behåller de mest angelägna ärendena. Närbyråkraten fokuserar de tillgängliga resurserna på de klienter eller klientgrupper som bedöms vara i störst behov av eller har störst möjlighet att tillgodogöra sig dem. Genom processer som triage väljs ärenden ut och prioriteras, medan

andra får mindre uppmärksamhet. Vidare strävar närbyråkraterna efter att kontrollera klienterna och få dem att samarbeta inom ramarna för organisationen i syfte att spara resurser. Klienten lärs ett förväntat beteende och förhållningssätt, vilket gör att ärendena går smidigare.

För det andra modifierar närbyråkraterna synen på sitt arbete. Istället för de altruistiska ideal de hade när de började studera eller sökte jobbet så skapar de en bild av de kompromisser de tvingas till p.g.a. det närbyråkratiska dilemmat som en nödvändig och eftersträvansvärd del av arbetet. (Lipsky 1980)

För det tredje modifierar närbyråkraterna sin bild av klienterna de arbetar med. Genom att ge vissa klienter den service närbyråkraten i sin idealbild av verkligheten skulle ge alla upprätthålls en känsla av arbetstillfredsställelse. Vidare beläggs klienterna med egenskaper som förklarar eventuella misslyckanden som sker på vägen. Klienten som inte har motiverats tillräckligt kan också anses vara lat och omotiverad, vilket förlägger orsaken till misslyckandet hos klienten och dennes egenskaper snarare än närbyråkraten eller organisationens otillräckliga resurser. (Lipsky 1980)

Lipsky skrev sin bok för 25 år sedan, varför vissa av hans exempel inte står att betrakta som dagsaktuella. Det relevanta för vår uppsats är dock inte huruvida Lipskys exempel som sådana står sig i dagens verksamhetsvärld. Vad vi är intresserade av är de mekanismer som han grundar sin tes på, och dessa förefaller fullt giltiga även i dagens samhälle. Även om Lipskys verk fortfarande äger relevans och används i dagens forskning och utbildning vore det olyckligt att låta Lipsky stå oemotsagd, varför vi valt att ta upp Howes kritik av Lipsky. (Lipsky 1980)

### **3.2.3 Kritik**

Howe (1991) utgår i sin kritik mot Lipsky från Freidsons (1986) uppdelning av professioner i tre grupper; praktiker (närbyråkrater), administratörer och lärare/forskare. Dessa är verksamma i olika delar av professionens fält, varför de även har olika perspektiv på den kunskap professionen definieras av. De olika grupperna omtolkar och omformar därmed den kunskap de besitter i egenskap av profession, vilket leder till inbördes skillnader i syn på såväl syfte som relevans hos en viss kunskapsenhet. Howe menar att läraren/forskaren koncentrerar sig på de aspekter av professionens kunskap som upplevs som vetenskapligt och intellektuellt intressanta, medan administratören väljer ut de aspekter som stämmer överens med visionen



om organisationens syfte. Praktikern i sin tur "utsätts" för båda dessa tolkningar i form av exempelvis utbildning respektive direktiv för hur arbetet skall utföras. Samtidigt har denne, liksom Lipsky påpekade, ett behov av att ta hänsyn till situationer som inte täcks av den formella kunskap som de andra båda grenarna förmedlar. I dessa fall, där praktikern strävar efter tillämpningsbarhet och kvalitet i det dagliga arbetet, kommer pragmatism att gå före såväl nyare policy och ekonomiska mål som formella forskningsintressen. Som synes ovan leder detta till intressekonflikter mellan de tre grupperna, vilket skapar ett behov av att studera maktförhållanden mellan dessa. Vidare så formuleras inte arbetet i någon form av professionellt vakuum, i vårt fall sker det sociala arbetet inom givna ramar i form av såväl politisk som organisatorisk kontext, vilket bidrar till att konstruera och definiera såväl arbetes som kunskapens natur och tillämpning. Detta kan kopplas till en diskussion om värdiga och ovärdiga klienter och den allmänna opinionens inflytande över samhällets benägenhet att ge stöd till dessa båda grupper, men då det ligger utanför uppsatsens syfte lämnar vi denna tanke därhän. (Howe 1991)

Howe menar att administratören, d.v.s. i vårt fall sektionschefen, har den huvudsakliga makten och därmed är den som i störst utsträckning avgör hur policyn utformas. Genom att skapa standardiserade och förutsägbara arbetsmetoder och rutiner avser administratörerna kontrollera arbetets utformning och skapa mallar för såväl hur arbetet bedrivs som för vilken respons man inom verksamheten har för olika tänkbara situationer. På detta vis förs makten över arbetets utformning över från närbyråkraten till organisationens, d.v.s. administratörens, mål. Dessa mål tar sig uttryck i termer av följsamhet gentemot beslutad (officiell) policy, ekonomiska måluppfyllelse samt förutsägbarhet i ärendeprocess. Ett intressant exempel som tas upp av Howe är Warwickshire Social Service Department i USA, som utifrån tolkning av forskningsresultat fattade policybeslut om att placering utanför hemmet i regel inte var till gagn för utsatta barn. Med färre placeringar följde ett mindre behov av barnhem, varför man började lägga ned dessa. Detta ledde så småningom till att det inte längre fanns några barnhem kvar, varför socialarbetare som bedömde en placering som önskvärd i något fall inte hade möjlighet att genomföra denna. Förutom den faktiska omöjligheten i att placera barn på icke-existerande barnhem fick detta även till följd att socialarbetarens omdöme kunde ifrågasättas då bedömningen gick stick i stäv med vad som ansågs vara sund kunskapsbaserad policy. På detta vis kontrollerar administratörerna genom resurs- och policyutformning såväl praktikerns faktiska handlingsmöjligheter som vad denne förväntas uppvisa för sunt omdöme.

Resultatet blir en proletarisering av arbetet som tar sig såväl tekniska (kontroll över resurser) som ideologiska (omständigheterna diktar vad en ”sund policy” är) uttryck. (Howe 1991)

Oaktat Howes kritik kvarstår det faktum att även han tvingas medge att de oförutsägbara momenten i praktiskt socialt arbete inte låter sig standardiseras fullt ut, varför praktikern kommer att ha ett visst eget handlings- och beslutsutrymme. Vidare innebär den förlust av kontroll över resurser och syftet med arbetet som Howe hävdar näppeligen att den enskilde närbyråkraten reducerats till en passiv utförare. Vad Howe målar upp är en bild av byråkratiska organisationer där handlingsutrymmet för närbyråkraten kraftigt inskränks av yttre omständigheter, resurstillgänglighet och formella policymål, vilket inte är detsamma som icke-existerande beslutsutrymme för den enskilde närbyråkraten. Mer relevant för uppsatsens syfte är det faktum att Howe fullt ut accepterar det Lipsky grundar sin tes på, nämligen att omständigheter, tillgång på resurser och arbetets oförutsägbara natur påverkar den enskilde närbyråkraten i sitt arbete och sin syn på det arbete som utförs. (Howe 1991)

## **4 HISTORIEN SÅ HÄR LÅNGT**

### **4.1 Historisk överblick**

I syfte att ge läsaren perspektiv på den svenska politiken och kopplingen mellan olika arbetslinjer och uppbärande av de olika former av försörjningsstöd som förekommit genom åren har vi valt att ge en kortare sammanfattning av utvecklingen i Sverige. Då vi endast strävar efter att förmedla en bakgrundsförståelse rör det sig inte om en detaljerad genomgång med förklaringar till den utveckling som har ägt rum, utan enbart ett enklare svep över historien med nedslag på valda tidpunkter.

Kopplingar mellan uppbärande av försörjningsstöd och krav på arbetsvilja är något som funnits inom den svenska socialpolitiken alltsedan det första tukthuset för ”ovärdiga fattiga” öppnades 1624 (Johansson 2001). Utan att fördjupa sig alltför mycket i den tidiga svenska fattigvårdshistorien kan man lyfta fram följande tre punkter från Johanssons genomgång; För det första har fattigvården alltid varit en angelägenhet för socknarna och senare för kommunerna. För det andra var fattigvården kopplad till ett ideal om att den arbetsföre fattige hade en skyldighet att försörja sig själv och sin familj, och för det tredje var den tidiga fattigvården till stor del institutionaliserad. Den fattige uppbar i regel inte kontant stöd, utan var istället intagen på ett fattighus i socknens regi. Johansson pekar på en utbredd uppfattning om att skälet till fattigdom var att den fattige helt enkelt inte var intresserad av att arbeta,

varför det ansågs vara en sund politik att konstruera fattigvårdens institutioner på ett sådant vis att den fattige avskräcktes från att söka då detta innebar tvångsarbete och inlåsning. (Johansson 2001)

1918, under den svenska välfärdsstatens tidiga historia, infördes en ny fattigvårdsförordning, vilken bland annat innebar att ”försumliga försörjare” kunde dömas till tvångsarbete. Om en arbetsför medborgare var i behov av fattigvård ansågs detta bero på släpphänthet, vilket bäst kurerades genom uppfostran och arbete. Skillnaderna mot tidigare lag bestod främst i återinförandet av den besvärsmått som funnits under en period i mitten på 1800-talet, samt en något generösare omfattning av fattighjälpen. Arbetstvånget kvarstod dock, liksom institutionaliseringen av detta. (Johansson 2001)

I 1956 års socialhjälpslag infördes flera förändringar jämfört med tidigare rådande lag om fattigvård. Förutom att namnet på biståndet ändrades från ”fattigvård” till ”socialhjälp” så blev det möjligt för kommunerna att, liksom det gjordes i de olika socialförsäkringssystemen, betala ut socialhjälp i form av kontanta transfereringar. Rättigheten för kommunerna att frihetsberöva arbetsföra socialhjälpstagare kvarstod dock och skulle inte komma att avskaffas förrän under slutet av 60-talet. Johansson påpekar i sin avhandling att fattigvården och senare socialbidraget aldrig varit någon universell rättighet, utan alltid formulerats som en sista utväg efter att andra möjligheter uttömts samt byggt på behovsprövning. Att alla andra möjligheter skall vara uttömda innebär att den enskilde biståndssökande skall ha vidtagit egna ansträngningar för att bli självförsörjande genom arbete, vilket visar på att arbetskraven förvisso formulerades annorlunda men ändock kvarstod. (Johansson 2001)

Detta krav levde vidare i 1980 års socialtjänstlag. Formuleringen ”Den enskilde har rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt” lämnade utrymme för tolkning av såväl vad ”på annat sätt” innebar som vad man lade i ordet ”kan”. Johansson menar att formuleringen gav kommunen en rätt att ifrågasätta den enskilde då ordet ”kan” skapade parallella skyldigheter för sökanden att vidta egna ansträngningar för att uppnå självförsörjning. Tydligt är att andra former av försörjning gick före socialbidrag, varför övriga delar av trygghetssystemen skulle ha uttömts innan socialbidrag kunde beviljas. Socialstyrelsen pekade på den enskildes eget ansvar efter förmåga bidra till sin egen försörjning. Den som kunde arbeta skulle vara skyldig att söka arbete och fick inte avböja erbjudande av lämpligt sådant. Senare preciserades detta krav till

att den enskilde hade en skyldighet att söka arbete generellt, oaktat vilken bransch denne var intresserad av. Johansson visar med exempel på förvaltningsdomar i sin avhandling på hur man från socialstyrelsen och regeringsrättens sida definierade kraven på aktivitet och arbetsvilja i enlighet med vad som gällde för arbetslöshetsförsäkringen, vilket innebär att deltagande i lokala sysselsättningsprojekt inte kunde ställas som krav för uppbärande av försörjningsstöd. Rättsläget ändrades dock under 1990-talet, såväl Johansson som Junestav (2004) beskriver hur kraven på arbetslösa socialbidragstagare skärptes under 90-talet, bl.a. genom att deltagande i praktik och sysselsättningsprojekt kom att accepteras som villkor för uppbärande av socialbidrag. En rik flora av sysselsättningsprojekt i kommunal regi växte upp i kölvattnet av Hallstahammarmodellen och andra liknande kommunala arbetsmarknadspolitiska program. Under paroller som *Jobb istället för bidrag* propagerade man bland annat från kommunförbundets sida för att möjligheten att villkora dåtidens socialbidrag skulle införas i Socialtjänstlagen (Klingensjö, 1994). Ambitionen var att alla arbetslösa socialbidragstagare skulle erbjudas arbete eller annan aktivitet (ibid.). En ändring av Socialtjänstlagen trädde i kraft 1998, vilken innebar att kommunen fick formell rätt att ställa krav på deltagande i praktik eller andra kompetenshöjande åtgärder samt neka den enskilde försörjningsstöd om denne utan godtagbart skäl avböjde att delta i anvisad åtgärd (Lag (1997:313) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)). Dessa bestämmelser är aktuella i den nuvarande Socialtjänstlagen i form av 4 Kap. 4 § och 4 Kap. 5 § (2001:453).

Som synes ovan så är kopplingar mellan skyldighet till aktivitet och uppbärande av försörjningsstöd inget som kom i och med lagändringen. En rapport av Salonen och Ulmestig (2004), i vilken författarna genom intervjuer och enkäter kartlagt utbudet och omfattningen av aktiveringsprogram riktade mot arbetslösa mottagare av försörjningsstöd i Sverige, visade på att närmare 40 % av de år 2002 aktuella aktiveringsprogrammen startades innan det fanns lagstöd för detta. Siffran är inte exakt men visar ändå tydligt att praxis, med stöd av förvaltningsdomstolarna, i många fall föregick lagstiftningen. Författarna återger i rapporten en mängd citat från intervjuerna. Repliken "*Det vi sysslade med blev lagligt*" ges som exempel på ett representativt svar om hur den nya lagändringen påverkat den tillfrågade kommunens biståndshandläggning. Salonen och Ulmestig visar även på en trend av ökat införande av olika aktiveringsprogram efter det att lagen ändrades. Det är mot denna bakgrund dagens kommunala arbetsmarknadsinsatser skall ses. Det speciella med dagens situation i Malmö är inte att människor som uppbär försörjningsstöd aktiveras, utan det är

formerna för aktiveringen, att kommunen i större utsträckning än tidigare samarbetar med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

#### **4.2 Dagens socialtjänstlag**

Rätten till försörjningsstöd regleras i Socialtjänstlagen (2001:453). Enligt socialtjänstlagen (SoL) första paragraf skall socialtjänsten ”under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser”. Detta innebär att socialtjänsten inte skall ta över den enskildes ansvar, utan istället hjälpa denne frigöra de egna resurserna. SoL 4 Kap. 1 § lyder ”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. (...)”. (Lag 2001:453).

I boken *Nya Socialtjänstlagarna* (Norström och Tunved 2003) pekar författarna på den enskildes ansvar att själv i möjligaste mån tillgodose sina behov på annat vis. Förutom att andra möjligheter, såsom olika typer av bidrag och försäkringar eller realiserande av eget kapital skall uttömmas innan rätt till bistånd föreligger, så innebär detta även krav på att arbetslösa bidragssökande aktivt ska verka för att skaffa sig ett arbete. Den enskilde är med andra ord genom SoL 4 Kap. 1 § skyldig att stå till arbetsmarknadens förfogande. En följd av detta är att den enskilde, för att rätt till bistånd skall föreligga, också förväntas delta i de arbetsmarknadsåtgärder kommunen anvisar. Detta kan röra sig om arbetsrehabilitering, arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller olika typer av s.k. jobbsökaraktiviteter. Vidare står det uttryckligt i 4 Kap. 4 § att socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i ”kompetenshöjande verksamhet”. Om klienten vägrar eller uteblir utan godtagbara skäl kan socialnämnden enligt 4 kap 5 § nedsätta eller avslå försörjningsstödet. Rätten till försörjningsstöd kan därmed sägas kunna kopplas till två faktorer; (uppvisad) arbetsvilja i form av aktivt arbetssökande och motprestation i form av kompetensutveckling eller annan verksamhet avsedd att förbättra den enskildes möjlighet att uppnå självförsörjning genom förvärsarbete.

## **5 LOKAL AKTIVERINGSPOLITIK I MALMÖ**

### **5.1 Arbets- och utvecklingscentra, AUC, i Malmö**

Med utgångspunkt från SOU-rapporten *Tre Städer* (SOU 1998:25) fattade riksdagen 1999 beslut om en särskild storstadspolitik vilken syftar till att stärka storstadsområdena som rikets tillväxtmotorer samtidigt som man ämnar vända utvecklingen i segregerade bostadsområden i

storstadsområdena. För Malmös del innebär den så kallade storstadssatsningen statliga bidrag till fyra bostadsområden: Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden. En av de viktigaste åtgärderna är de fyra lokala arbets- och utvecklingscentra som skapats i de berörda stadsdelarna. AUC är ett samverkansprojekt mellan Socialtjänsten, Försäkringskassan (FK) och arbetsförmedlingen (AF). AUC:s verksamhet inriktar sig på att få ut långtidsarbetslösa med svag anknytning till arbetsmarknaden i arbete eller reguljära studier inom ett till två år. Då många långtidsarbetslösa har kontakt med två eller samtliga av Socialtjänsten, FK eller AF menade man att det finns en vinst med att placera handläggare från samtliga myndigheter under ett och samma tak. Klienterna remitteras från någon av myndigheterna. Om klienten inte efter kartläggning eller ytterligare åtgärder anses kunna nå målet återremitteras denne till moderorganisationen. (Bevelander 2003)

Handläggare från samtliga samarbetspartners arbetar på AUC. En av fördelarna med den djupgående samverkan mellan myndigheterna är att klienten inte behöver upprepa historik, information och önskemål för flera handläggare. Istället kan informationen med klientens medgivande vidarebefordras mellan de berörda myndigheterna. Samarbetet gör att insatserna lätt kan samordnas och effektiviseras genom att saker bara behöver göras en gång. (Bevelander 2003)

I utvärderingen *Variationer på framtidsmelodi* beskriver författarna hur AUC har lyckats hjälpa klienter, som AF inte kunnat hjälpa, till arbete. Genom att betona vikten av att varje individ ska försörja sig själv försöker man hitta vägar för klienten att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Målet är först och främst att hitta en väg till självförsörjning, vilket inte innebär att hålla sig kvar inom den yrkeskategori där man tidigare arbetat i fall då detta inte är fruktsamt. Via relationen mellan den arbetssökande och handläggaren arbetar AUC aktivt för att överbygga de hinder som gör att klienten inte arbetar idag. Ju mer tid AUC kan lägga på en arbetssökande desto bättre tycks resultatet bli. (Bevelander 2003)

## **5.2 Välfärd för alla**

År 2004 den 16 mars godkände kommunstyrelsen i Malmö den handlingsplan som arbetats fram efter en skrivelse av styrelseordförande Ilmar Reepalu inkommen i juni 2003. Den antogs av kommunfullmäktige den 25 mars samma år. Handlingsplanen, *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet* beskriver de åtgärder som avser att ge Malmö ”välfärd för alla”. I handlingsplanen beskrivs det dubbla åtagandet som Malmö, liksom andra storstäder i Europa

har: Staden ska först och främst sörja för att alla Malmöbor har den välfärd som leder till en god levnadsstandard, för att klara detta måste Malmö, tillsammans med Lund, vara stark nog att fungera som tillväxtmotor i Skåne och Öresundsregionen. Då ett ekonomiskt svagt Malmö inte bedöms kunna klara välfärden är det nödvändigt att uppnå tillväxtmålen eftersom man annars kommer få ännu större problem med segregation och utanförskap än idag. I *Välfärd för alla, det dubbla åtagandet* lyfter man från kommunens sida fram vikten av att den enskilde malmöbon uppnår självförsörjning. Formuleringen ”Genom att man klarar sin försörjning och sitt boende får man frihet, ökad självrespekt, valmöjligheter att engagera sig i olika samhällsfrågor etc.”(Malmö stad 2004) visar på hur man tror att självförsörjning är nyckeln till förändring.

Åtgärderna i handlingsplanen delas in i följande fem teman: (Malmö stad 2004)

- Arbete
- Utbildning
- Boende
- Trygghet
- Medborgardialogen/Mötesplatser

*Välfärd för alla* är som synes ett övergripande program som täcker ett flertal områden. I vår uppsats kommer vi av naturliga skäl inte att beröra samtliga, varför vi nedan summerar de för vårt syfte relevanta delarna.

Under rubriken *Synsätt och generella åtgärder* står bland annat följande att läsa:

*”Alla människor ska få stöd att var delaktiga i samhället. Det förväntas också en motprestation för att man ska erhålla samhällets stöd. /.../*

*Det är vår uppfattning att arbete är det viktigaste och effektivaste medlet för att människor ska komma in i samhället och bli delaktiga. Individerna får en försörjning som blir basen för resten av vardagslivet med boende, trygghet, utbildning etc. För personer med annan etnisk bakgrund än den svenska blir det också en snabbare väg att tillägna sig det svenska språket.” (Malmö stad 2004)*

De mer specifika åtgärderna som gäller försörjningsstöd och arbetslöshet klargörs under rubriken *Arbete*. Ett av de långsiktiga mål som finns i handlingsplanen är att alla arbetsföra

ska ha arbete. Som delmål ska andelen förvärvsarbetande i åldern 20-64 år öka från 64 % år 2001 till 75 % år 2008. (Malmö stad 2004) Det innebär att de arbetslösa Malmöborna måste tillägna sig 5 000 av de nya arbetstillfällena i regionen varje år (Malmö stad 2005). För att kunna uppnå delmålet ska vissa specifika åtgärder vidtas. En av dessa är att minska socialbidragsberoendet och föra en tydlig arbetslinje. Via arbete istället för bidrag ska den ekonomiska tillväxten öka, man vill stärka individens medverkan. Ett av förslagen som läggs fram är att den som uppbär försörjningsstöd under sin bidragstid kan förväntas utföra olika arbetsuppgifter i den kommunala verksamheten. I vissa fall kan även utbildning i kombination med arbete komma i fråga, då den arbetssökande behöver komplettera sin kunskap för att kunna bli aktuell på arbetsmarknaden. (Malmö stad 2004)

Kommunen ska se över handläggning och tillämpning av socialtjänstlagen i Malmö. Socialtjänstlagen ger utrymme för olika beslutsgrundande tolkningar i likartade fall. Vid undersökningar har det framkommit att det på generell nivå förekommit en viss diskrepans mellan olika stadsdelsförvaltningar i Malmö stad, varför man inom ramen för *Välfärd för alla* genomför en översyn av socialtjänstlagens tillämpning hos de olika stadsdelsförvaltningarna i syfte att tydliggöra Malmö stads gemensamma syn i frågor rörande området. Exempel på områden där skillnader förekommit är beviljande av hemutrustning och syn på vad som krävs i form av aktivt strävande efter uppnående av egen försörjning i samband med uppbärande av försörjningsstöd. (Malmö stad 2004)

### **5.3 Organisation Fosie**

I Fosie ligger försörjningsstöd, liksom i övriga stadsdelar förutom Rosengård, under Individ och Familj (IoF). Ekonomisektionen är uppdelad i två grupper: ungdom och vuxen. Arbets- och Utvecklingscenter (AUC) utgör en egen sektion inom stadsdelsförvaltningen. Första kontakten för den som ansöker om försörjningsstöd sker med mottagningen. De sökande som ansöker p.g.a. rent försörjningsrelaterade skäl (vilket enligt personalen vi talat med är majoriteten) får där en tid för nybesök hos en socialsekreterare samt en jourtid för inskrivning på AUC. Vid journalsamtalet på AUC ställer coachen tre frågor kring den sökandes intressen, mål och framtidsplaner samt erbjuder den sökande att närvara vid AUC under de kommande fem dagarna. Efter fem dagar på AUC träffar den sökande socialsekreteraren för nybesök.

Under nybesöket informerar socialsekreteraren om rättigheter och skyldigheter, tar reda på vad som föranleder ansökan och hur den ekonomiska situationen ser ut samt förhör sig om



vad den enskilde sökanden själv gjort för att lösa situationen på egen hand. Under detta möte görs även en planering upp, vilken innehåller en beställning till AUC där det specificeras vad den sökande tillsammans med AUC skall göra i syfte att uppnå självförsörjning. Grundkravet är närvaro på AUC för jobbsökande tre timmar om dagen, fem dagar i veckan. Detta gäller inte alla, men kravet är standard och det krävs särskilda hinder för att detta skall frångås. Närvaro på AUC kontrolleras genom in- och utskrivning i receptionen. Bristande närvaro rapporteras till socialsekreteraren och kan resultera i ett avslagsbeslut.

Socialsekreterarens funktion är i första hand myndighetsbesluten och kontrollfunktionen, huruvida försörjningsstöd skall beviljas eller ej. Socialsekreteraren har även uppföljningsansvaret, samt upprättar tillsammans med den sökande beställningen till AUC.

Jobbcoachens uppgifter är att vara tillgänglig som stöd i det den sökande själv önskar stöd i. Det kan t.ex. röra sig om hjälp med arbetsgivarkontakter, praktikplats, skrivande av CV eller något liknande.

#### **5.4 Organisation Rosengård**

I Rosengård ligger, till skillnad från fallet i övriga Malmö, försörjningsstödet på Enheten för Ekonomiskt Bistånd (EEB), en separat enhet vilken endast handhar försörjningsstöd. EEB sorterar tillsammans med Arbets- och Utvecklingscenter samt Introduktionen under sektionen Arbete och Utbildning. Skälet till detta är att Individ och Familj, vilket i övriga stadsdelar i Malmö är den sektion som hanterar försörjningsstöd, bad om att få bryta ut ekonomihandläggningen och arbetsmarknadsplaneringen då dessa tog upp för stor del av enhetens resurser. Placerandet av EEB under Arbete och Utbildning har dock ideologiska förtecken. Projektledare Cecilia Lejon vid AUC Rosengård berättar i en intervju 050617:

*Det hela grundar sig i att vår utgångspunkt är att de som söker försörjningsstöd på Rosengård gör det för att de saknar arbete eller för att de saknar tillräcklig utbildning för att kunna få arbete, och då skall man inte gå på socialbyrån, utan då skall man gå till något som heter Arbete och Utbildning för att få det stödet. Så det är i mångt och mycket en ideologisk förändring. Framför allt för unga människor som kanske slutar gymnasiet, de skall inte gå till socialbyrå det första de gör efter gymnasiet, utan de skall gå till en verksamhet som driver arbetsmarknadsfrågor och utbildningsfrågor.*

Den som söker försörjningsstöd i Rosengård kontaktar först Arbete och Utbildning, som hänvisar till EEB. Kontakt med EEB sker via telefon, där en ekonomisekreterare från mottagningsgruppen gör en telefonutredning för att utröna huruvida rätt till försörjningsstöd föreligger. Sökanden får också en tid för mottagningsamtal med en arbetsmarknadssekreterare på AUC. Mottagningsamtalen rör enbart strävan efter självförsörjning, ekonomin ligger helt på EEB. Under samtalen upprättas en planering med den sökande, vilken såvitt särskilda omständigheter inte föreligger (föräldraledighet, vuxenstudier) inleds med AUC intro, en introduktionsvecka under vilken handlingsplan upprättas i samarbete med arbetsförmedling och arbetsmarknadssekreterare. Mottagningsamtalen avslutas med att den sökande får ansökningshandlingar för försörjningsstöd.

Till skillnad från AUC Fosie har AUC Rosengård inte någon daglig obligatorisk närvaro. Cecilia Lejon berättar att det rör sig om individanpassning:

*Hela arbetet bygger på att man har en individuell handlingsplan och att den är individuellt kompetenshöjande. Vi har inga generella insatser, vi har inga golv där man skall gå och stå tre timmar om dagen och vi kommer inte att införa det heller.*

Mottagningssekreterarens funktion i Rosengård är att fatta beslutet och genomföra den ekonomiska utredningen. Därefter skickas ärendet vidare till en ekonomisekreterare som handhar löpande ärenden och sköter vidare beslut rörande försörjningsstödet. Planeringen ligger helt på arbetsmarknadssekreteraren, som även har uppföljningsansvaret och rapporterar huruvida sökande har misskött sina planeringar eller av annat skäl (börjat studera på CSN-berättigad utbildning, t.ex.) skall avaktualiseras.

## **6 AKTIV BIDRAGSTAGANDE, HANDLÄGGARES SYN PÅ ARBETSLINJEN**

### **6.1 Upplevelser av att arbeta med arbetslinjen.**

Gemensamt för majoriteten av de personer som vi har talat med är att de uttrycker en tillfredsställelse i upplevelsen av att erbjuda de sökande något konkret för att förändra deras situation. Förutom en av mottagningssekreterarna vid EEB SDF Rosengård uppgav samtliga intervjupersoner att de fann det tillfredsställande att erbjuda den sökande något mer än enbart ekonomisk hjälp. Vi tolkar detta som att dessa personer ser erbjudandet till den sökande, möjligheten för denne att tillgodogöra sig de resurser och den service de båda stadsdelsförvaltningarna erbjuder, som en källa till meningsfullhet i sitt arbete.

*Socialsekreterare 2: Jag tycker att det är jättebra. För att man erbjuder någonting konkret. Det blir inte bara att vara aktivt arbetsökande via AF och redovisa sökta jobb i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. Här finns faktiskt en konkret möjlighet, gå dit där, där finns resurser, där kan du hämta stöd. Använd dig utav det. Där är studie och yrkesvägledare, där är så många olika komponenter på AUC att man faktiskt kan komma vidare*

*Arbetsmarknadssekreterare 7: Jag känner att jag gör något jätteviktigt och något stort och något som verkligen behövs... och jag önskar att vi vore ännu fler och att vi kunde göra det ännu bättre än vi gör och...*

Den av våra intervjupersoner som inte uttryckte detta pekade istället på hur denne fann tillfredsställelse i möjligheten att utifrån aktuell lagstiftning och gällande bestämmelser ge den sökande hjälp med de rent ekonomiska problemen. Vi menar att även denna person, liksom de övriga intervjupersonerna finner tillfredsställelse i att hjälpa andra, något Lipsky menar utgör den absolut vanligaste motivationen för att söka sig till närbyråkratiskt arbete. Skillnaden ligger snarare i hur den enskilde definierar syftet med det egna arbetet än intentionerna.

*Mottagningssekreterare 4: Fördelar med mitt jobb, brukar jag säga, är ändå att jag har en helt annan befogenhet. Är det bara pengar det handlar om så kan jag bara trycka på knappen så att säga. Om jag bara tycker att det är rätt /.../ Det är som på AUC som med kuratorer man kan lyssna på folk och se ett behov som skulle kunna hjälpas genom att någon bara fixar det och just där kan jag göra det. Är problemet att de har en barnomsorgsskuld och inte får dagisplats så kan jag skicka pengar till debiteringsenhet och betala skulden sen så är det problemet löst. Jag behöver inte fråga någon annan utan det fixar jag själv. Just när det gäller det ekonomiska, för det ekonomiska är ju superviktigt för alla.*

Många av våra intervjupersoner uttryckte också vikten av tillfredsställelse i sitt jobb, vilken de får genom att arbeta utifrån en arbetslinje.

*AUC Coach: Vad man kan lägga till där också är just det här det oerhört spännande att hoppa på de här resorna som personerna gör, de som har en motivation och en kraft och en vilja. Men som inte alltid har målet klart för sig, men det är jättespännande och den möjligheten har vi här, att få lov att åka med en bit på resan. Det är oerhört inspirerande, faktiskt.*

*Mottagningssekreterare 1: Det ger faktiskt en, det låter kanske väldigt naivt på något sätt men det ger ändå en målinriktning /.../ det ger vissa resultat som jag tydligt kan se, jag säger inte att detta kommer /.../ Det hade kanske fungerat jättemycket bättre med en annan modell och sånt men, jag kan se att det ibland fungerar då tycker jag att det är positivt och då känner jag att ok då gör jag så.*

Andra saker som tas upp är tydligheten i budskapet från stadsdelsförvaltningens sida, att som handläggare ha något tydligt att rätta sig efter. Denna åsikt ges dock endast från de intervjupersoner som är verksamma i SDF Rosengård. En hypotes är att detta kan ha sin grund i skillnader i arbetssätt, där den skarpa avgränsningen mellan EEB och AUCs arbetsuppgifter på ett klart vis definierar de båda avdelningarnas ansvarsområden. Jämfört med Fosie, där både socialsekreteraren och jobbcoachen på olika vis är involverade i den sökandes planering och samarbetar kring denna så har Rosengård en tydlig skiljelinje mellan myndighetsbeslutet och arbetet med handlingsplanen. I Rosengård sköter ekonomisekreteraren myndighetsbeslutet utifrån information från den arbetsmarknadssekreterare som handhar ärendet, vilket skapar en tydlig distinktion mellan de båda verksamheterna. De personer vi intervjuat i Rosengård ger alla uttryck för en positiv syn på tydligheten i arbetsuppgifterna och de direktiv som kommer från ledning.

*Mottagningssekreterare 1: På ett sätt, på det personliga planet så är det, det kanske ger en enklare, det underlättar att fatta beslut, faktiskt på något sätt är det ju en, att politikerna har satt upp ett slags moralisk linje, som är väldigt, jag tycker den är ganska skarpt uttryckt. Det är tillfälligt och bara för det behov du har under det här tillfället och du måste göra en viss sak för att förtjäna det. Och det, det är en ganska vettig idé.*

*Arbetsmarknadssekreterare 7: Det jag tycker är vår styrka är att vi har ganska tydliga direktiv också. Vi vet inom vilka ramar vi kan arbeta, jag upplever det så i alla fall. Jag upplever att jag vet vad jag arbetar mot, vad mina mål är och våra mål är och jag vet hur jag ska arbeta, vilka verktyg jag får använda och så där, kan använda.*

Man kan betrakta detta som en bekräftelse av Howes kritik mot Lipsky. Skapanden av tydliga rutiner och en klar rollfördelning ökar följsamheten inom organisationen och inskränker möjligheterna till utformning av informella policys. Vi vill dock hävda att så inte är fallet. En av våra intervjupersoner på AUC Rosengård beskriver sin kontakt med EEB:

*Arbetsmarknadssekreterare 8: Det är ju det här, handlingsplanen skall vara grunden för bedömning av ekonomiskt bistånd, men så är det inte. Utan, i vissa lägen kan man känna att, va fan, vi är ju bara en tilläggsorganisation ju, ni skiter ju fullständigt i vad vi skriver. Och då kan man ifrågasätta vad det handlar om, och då kan jag, eller där har jag min egen lilla teori om att det här, det är medelålders kvinnor som en gång i tiden var socialsekreterare som sökte tjänster och kanske utbildade sig till tjänster som de absolut inte arbetar på idag. De har inte sökt sig till denna tjänsten utan tjänsten har omvandlats till en ekonomisk administration, och det var inte alls vad de ville. Men de har inte heller*

*kapacitet att söka sig därifrån, och det är nog en väldig frustration och bitterhet, så. Och där vissa inte släpper makten. Och så skall de köra över och skiter i oss.*

Detta ser vi tvärtom som en bekräftelse på vad Lipsky hävdar: handlingsutrymme ger möjlighet till avsteg från formell policy och styrning. Vår intervjuperson menar att personalen på EEB handlar i eget intresse när de frångår sina uppgifter och fattar beslut som inte står i samklang med det underlag de fått från arbetsmarknadssekreteraren. Detta är den typ av strävan efter arbetstillfredsställelse som Lipsky grundar sin tes på. För att göra situationen meningsfull och hanterbar menar Lipsky att handläggaren skapar en informell policy som exempelvis innebär att hänsyn tas till aspekter av ärenden som enligt direktiven inte skall beaktas på detta vis. Med detta i åtanke återfinns en fruktbarare förklaring på den tillfredsställelse våra intervjupersoner uppger sig finna i de tydliga målen i Lipskys tes om hur närbyråkrater omformulerar sin syn på det egna arbetet i syfte att skapa kongruens i relation till de egna målen. Genom att modifiera synen på sina arbetsuppgifter och syftet med dessa omvandlar den enskilde närbyråkraten en potentiellt frustrerande situation med begränsad handlingsfrihet till en förutsättning för utförandet av ett kvalitativt arbete. Det är dock inte enbart genom att modifiera synen på arbetets förutsättningar tillfredsställelse kan uppnås. Citatet ovan visar på hur handläggaren på EEB trots de strama direktiven och den begränsade kontakten med klienten gör individuella bedömningar av ett slag som inte står i samklang med arbetssättet, vilket vår intervjuperson menar berövar den sökande dennes eget ansvar. Liksom våra intervjupersoner modifierar synen på arbetets struktur för att skapa meningsfullhet så skapar EEB-handläggaren en egen policy som bättre stämmer överens med vad denne anser skall ingå i arbetsuppgifterna.

## **6.2 Syn på den enskildes ansvar**

Vid samtliga intervjuer betonades individens eget ansvar. Den sökande ansvarar själv för att förändra sin livssituation, AUC är där för att stödja och hjälpa men i slutändan är det upp till den sökande att genomföra förändringen. Om den sökande väljer att inte leva upp till det som överenskommit i handlingsplanen kan detta få konsekvenser för den sökandes rätt till försörjningsstöd. Vi kan inte se några nämnvärda skillnader i fråga om individens ansvar mellan intervjupersoner från AUC och EEB respektive FE. Några representativa citat är;

*Arbetsmarknadssekreterare 8: Jag förklarar handlingsplanen som ett kontrakt, det är ett kontrakt mellan dig och mig. Du är ansvarig för att följa detta kontraktet. Och det är din grund till ditt ekonomiska bistånd. Följer du inte det så blir du av med det.*

Arbetsmarknadssekreterare 5: *Vi kallar ingen utan vi lägger allt ansvar på den sökande och skriver det i uppföljningen att Mohammed ska besöka <arbetsmarknadssekreterare 5:s> öppna mottagning det och det datumet, eller Mohammed ansvar för att kontakta <arbetsmarknadssekreterare 5>. Det är en policy som vi försöker köra här, vi kontakter ingen utan de ska kontakta oss.*

Mottagningssekreterare 1: *Du får köpa det annars får du försöka hitta något annat sätt. Det är det många säger på AUC också att "är du inte nöjd med de här så är det helt ok, du har ju möjlighet att hitta andra vägar själv. Det är ju inte så att vi säger att du måste göra det här men då får man på något sätt ta det egna ansvaret och göra det man kan själv då och visa det".*

AUC Coach: *Och någonstans tycker jag att det blir liksom respektfullt, vi behöver inte hålla på och "nu måste du söka det" utan det handlar om att du kan välja att söka de här jobben som faktiskt gör att du blir självförsörjande eller så kan du låta bli men då får du fundera på hur du ska försörja dig istället. Att låta människor göra de val de vill göra utan att vi ska komma med en massa... men det blir konsekvenser för de olika handlandena, så är det ju överallt. Jag tycker att det är ett respektfullt sätt att arbeta.*

Även om båda stadsdelsförvaltningarna säger sig ha fokus på individens eget ansvar och egna fria val tar det sig olika uttryck. I Fosie är individens ansvar att följa sin planering och närvara vid AUC tre timmar om dagen, fem dagar i veckan för att tillgodogöra sig de resurser som finns där i form av jobbcoacher, arbetssökarterminaler m.m. Rosengård har däremot ingen motsvarighet med obligatorisk närvaro, man menar att det inte är en fruktsam väg att använda sig av standardiserade lösningar i arbete med individer. Vi anser att detta kan förklara en betydande skillnad i svaren från intervjupersonerna från respektive stadsdel, nämligen i fråga om svart arbete. Den obligatoriska närvaron utgör, förutom en garanti för att den sökande får del av den service AUC erbjuder, även ett generellt kontrollinstrument; den tid den sökande spenderar på AUC kan inte användas för att arbeta svart. Båda våra intervjupersoner från SDF Fosie tog uttryckligen upp frågan om svart arbete:

Socialsekreterare 2: *Där är ju den andra sidan av det också, det är egentligen, det finns kanske en grå arbetszon. Svart arbetsmarknad som vi inte har en jökla aning om. Därför att, det finns, jag menar, någonstans, Hur försörjer man sig, klara man sig på det här små falafelvagnarna. De jobbar ju dygnet runt, och då frågar man sig, vad finns där? Men det är ju lättare om det finns en arbetsmarknad, man kan också säga att här är ett jobb, ett vitt jobb.*

AUC Coach: *Vi förväntar oss att en människa vill bli självförsörjande, och det vill de flesta. /.../ sen är det också så att det har visat sig att, de har ju ett sånt här system på byrån där de kan kolla att de*

*som ringer som ringer till Mottaget och ska söka socialbidrag första gången och får veta då att innan de ens en kan träffa sin socialsekreterare måste de komma hit här 5 dagar och söka jobb, redan där trillar några bort, för de hade de inte tänkt sig. ”va, ska jag behöva vara där tre timmar” och då har de ju en plan B hur istället ska försörja sig. Så, det blir ju lite också, försörjningsstödet ska ju vara till de som verkligen behöver det. så detta är en modell som hjälper till också att på något sätt låta det ske, att de som verkligen behöver det får det och de andra som inte behöver det de ska ju inte ha det heller.*

Vi har förvisso endast intervjuat en person vardera från AUC resp. FE i Fosie, men vi finner det anmärkningsvärt att dessa båda är de enda av våra intervjupersoner som uttryckligen tar upp frågan om svart arbete. Givetvis kan man anta att problematiken med svartjobb är större i Fosie än vad som är fallet i Rosengård, men ett sådant påstående ter sig såväl spekulativt som icke-troligt. Ett annat antagande är att det från ledningens sida trycks hårdare på svartjobb, men även denna tanke kan förfäktas. Cecilia Lejon, projektledare på AUC Rosengård berättar: *”Kommer signalerna på att Fatima arbetar svart så skall Fatima erbjudas en heltidssysselsättning.”*. Orsaken bör alltså stå att finna på annat håll. Vår hypotes är att förekomsten av en generell lösning indikerar att samtliga sökanden till viss del står att betrakta som potentiella svartjobbare, vilket kan ställas mot den selektiva approach man valt i Rosengård. ”Fatima” som Lejon talar om är en enskild sökande där misstanke förekommer, medan man i Fosie använder en preventiv åtgärd som riktas mot alla sökande. Vi menar att man här kan se resultatet av samma process som Lipsky visar på när han diskuterar hur närbyråkraten utifrån arbetsbelastning och andra yttre omständigheter omdefinierar klientgruppen. Genom införandet av den obligatoriska närvaron sänder man från ledningens sida, medvetet eller omedvetet, ut signaler om att kontrollaspekten är viktig. Detta internaliseras av jobbcoacher och socialsekreterare, som kommer att modifiera sin bild av såväl arbetsuppgifterna som klienterna. För att hantera den kontroll som krävs i en arbetsmodell med obligatorisk närvaro förändrar personalen sin syn på klienten på ett sådant vis att denne framstår som mer skäligen att misstänka, varför denne bör kontrolleras hårdare. Det är möjligt att knyta denna tanke till Rothsteins (2002) resonemang kring legitimitet hos generella respektive selektiva välfärdsprogram. Rothstein menar att generella program i allmänhet står att betrakta som mer legitima än selektiva sådana då det i de generella programmen inte förekommer samma risk för fusk från mottagarens sida. Genom den generella obligatoriska närvaron skapas en misstänkliggjord yttre grupp som väljer att vara utan försörjningsstöd hellre än att infinna sig på AUC, vilket våra intervjupersoner ser som ett tecken på att de skaffar alternativ försörjning på annat vis, exempelvis genom svartarbete.

Denna generella åtgärd kan, samtidigt som den för närbyråkraterna misstänkliggör klientgruppen, skapa större legitimitet för försörjningsstödet hos allmänheten. Vi kan inte uttala oss om huruvida så är fallet, men våra intervjupersoner från Fosie för båda fram detta som en vinst med arbetsmodellen.

### 6.3 Den enskildes inflytande

Samtliga av våra intervjupersoner berättar hur de i så stor utsträckning som möjligt försöker upprätta handlingsplanerna i samråd med den sökande. I båda stadsdelarna finns vissa rekvisit som måste uppfyllas för att handlingsplanen skall vara godtagbar, men inom rimliga ramar menar man att man försöker vara lyhörd inför den sökandes egna önskemål. Den stora skillnaden mellan de båda stadsdelarna ligger som tidigare nämnts i närvaron på AUC. Även om upprättandet och efterföljandet av handlingsplanen är ett måste för att rätt till försörjningsstöd skall föreligga så innebär de hårda ramar närvarokraven vid AUC utgör ändå en inskränkning i möjligheterna för den enskilde sökanden att påverka innehållet i planeringen.

I Fosie beskriver man för den sökande AUC:s fördelar och hur AUC ska kunna hjälpa denne att bli självförsörjande men också att man kräver att den sökande sköter sin närvaro på där. Planeringen upprättas av socialsekreteraren i samråd med den sökande. Det fortlöpande arbetet med planeringen sköts av jobbcoachen, men socialsekreteraren är ansvarig för att följa upp och måste godkänna eventuella förändringar.

*Socialsekreterare 2: Man kan vända på det och säga om jag inte vill vara på AUC, vad är det som gör det så speciellt, varför vill jag inte vara där? Vad är det för skäl som finns för att jag inte klarar av att vara på AUC, och var söker jag jobb i så fall? Vara hemma på internet och söka jobb, det kan man göra efter de tre timmarna om man tycker att det är det man vill. Möjligheten att själv styra sin planering, den finns, självklart i kontakten med coachen också. /.../ Men sedan måste coachen då ta kontakt tillbaka. "Vi planerar så här, är det ok?". /.../ Oftast är det inget bekymmer, för om coachen och den sökande kommit fram till någonting som verkar vara rätt spår, så varför skall vi krångla till det?*

Kravet att närvara på AUC är generellt och ställs på alla sökanden såvida det inte finns några särskilda omständigheter som talar mot detta. Undantag kan enligt vår intervjuperson göras exempelvis vid muck från fängelse, om den sökanden p.g.a. detta inte klarar av att vistas i folksamlingar, vid psykisk ohälsa eller om den sökande inte är svensktalande. Ohälsa skall



styrkas med intyg från läkare och vår intervjuperson påpekar att förhinder att närvara på AUC inte innebär att det inte finns en planering och ett ansvar.

*Socialsekreterare 2: Står man inte till arbetsmarknadens förfogande, nej då gör man inte det. Men då får man också redogöra för vilka kontakter har jag för att aktivt arbeta för att de hinder som finns undanröjs? Handlar det om rehabilitering? Vad gör jag för att jag ska bli så pass rehabiliterad, att jag kan stå till arbetsmarknadens förfogande? Finns det andra hinder? Hur arbetar jag med att lösa dessa hinder för att jag ska kunna stå till arbetsmarknadens förfogande?*

En annan sak som tas som begränsning för sökandens inflytande är hur realistisk planen är på kort sikt. Samtliga handläggare påpekar att det är kortaste vägen till självförsörjande som räknas. Planeringen skall upprättas i samråd med den sökande, men det sker inom vissa givna ramar.

*AUC Coach: Ibland är det väldigt realistiska jobbtresse men ibland kan det stå lastbilschaufför och så är det en person som inte ens har körkort och då ger man lite fel signaler för vi liksom är ingen drömfabrik här, vi kan inte uppfylla de drömmarna, vi håller på att ha mycket sådana diskussioner också med socialsekreterarna, och deltagarna, att våra uppgifter här är att stötta personer att bli självförsörjande så fort som möjligt och att man kanske får vara beredd och försöka bredda lite vad det är för jobb man kan tänka sig och ta. Sen innebär inte det att man ska krossa den där drömmen om lastbilschaufför, den kan gå parallellt, men det är inte det vi kan börja jobba med direkt, för det är ett mer långsiktigt mål som den enskilde själv får ta ansvar för.*

Även på detta område ser vi dock exempel på hur handläggare frångår officiell policy. En av våra intervjupersoner beskriver hur officiell policy kan frångås om så känns motiverat.

*Arbetsmarknadssekreterare 8: Jag sätter, jag vet att vi officiellt följer kortaste vägen till självförsörjning. Jag tycker inte, jag håller inte med om det fullt ut. Jag tror att man även där vinner på långsiktigt. För kortaste vägen kan innebära ett snabbt jobb på en pizzeria och sedan är de tillbaka. Utan då kan det vara bättre att säga, ”du, skit i pizzerian, nu får du ett år på dig att klara SFI, sedan går du vidare till grundskolan”. Alltså, men det är jag personligen som tycker det, det är inget som organisationen går ut med och säger.*

Vad vi kan se exempel på här är just den professionella handlingsfrihet som utmärker närbyråkratiskt arbete. Handläggaren fattar själv beslut som inte ligger i linje med organisationens direkta policy om snabbaste vägen till självförsörjande, men däremot står i samklang med stadsdelens övergripande mål att öka utbildningsnivån bland invånarna och arbeta för att öka sysselsättningen på sikt. Detta är ett exempel på hur prioriteringen mellan

tvetydiga och i det konkreta fallet upplevt oförenliga mål skapar en informell policy som bygger mer på den enskilde handläggarens omdöme än organisationens uttalade mål.

#### **6.4 På vilket vis motiverar närbyråkraterna arbetslinjen för den sökande?**

Samtliga närbyråkrater vi intervjuat på AUC och EEB/Försörjningsenheten i både Rosengård och Fosie poängterar att strävan efter att uppnå självförsörjning är en förutsättning för uppbärande av försörjningsstöd. Sättet man motiverar detta på skiljer sig dock mellan de olika organisationerna. På Rosengård AUC uttalade samtliga intervjupersoner ett klart reciprocitetsargument; Den sökande får bistånd, och skall därmed själv prestera något i utbyte. Några representativa citat är:

*Arbetsmarknadssekreterare 7: Vi förväntar vi oss att de står till arbetsmarknadens förfogande och gör sitt bästa för att bli självförsörjande oavsett om det gäller studier eller arbete eller vad som och det är inte svårare så och det är väl ungefär så jag säger /---/ Det är inte alla som ser det på det sättet heller utan de ser det som en rättighet och har överhuvudtaget inte tänkt på att de skall stå till arbetsmarknadens förfogande, men jag brukar vara ganska tydlig där och det brukar inte missuppfattas.*

*Arbetsmarknadssekreterare 5: För mig är den självklar! Det kanske är något med min egen uppväxt, uppfostran att göra, jag vet inte, men att man jobbar och man gör rätt för sig*

Rosengård sorterar EEB tillsammans med AUC under sektionen Arbete och Utbildning istället för, som övriga stadsdelar i Malmö, placera sin motsvarighet FE under Individ och Familj. Detta är ett uttryckligt ideologiskt ställningstagande för en syn på försörjningssvårigheter som något som endast relaterar till avsaknad av medel snarare än sociala problem. Denna normalisering av de sökandes ekonomiska tillkortakommanden tar sig uttryck i följande citat.

*Arbetsmarknadssekreterare 8: Ska du ansöka om föräldraledighet måste du enligt, vem det nu är, arbetsgivarna som tagit det beslutet, att två månader innan måste du meddela. Då meddelar du oss också två månader innan. Så, punkt slut, det är norm. Man kan inte likställa det, men det kan underlätta om man bär med sig vår organisation som en slags arbetsgivare. Jag menar inte att vi är det, utan vad skulle arbetsgivaren ställa för krav?*

*Då har vi Rosengårdsskolan, det är liksom halv nio till fyra, det har de aldrig varit med om i hela sitt liv. Jamen det är bra, för det är norm. Eller inte ens norm, jag går ofta till halvfem... Det är väldigt lätt, det är väldigt enkelt att arbeta såhär, det är liksom, jag du är en vuxen människa som är*

*fullständigt kapabel att ta hand om dig själv. Är du inte det av någon anledning, då skall du inte vara här, då skall du söka hjälp i den organisation som kan erbjuda dig det.*

En intressant aspekt vi tycker oss se av ”normaliseringseffekten” är att samtliga av de närbyråkrater vi intervjuade på AUC Rosengård berättade att de använde sig själv som exempel på norm för de sökande vid diskussioner om svårigheter med att gå från passivt bidragstagande till aktivitet.

*Arbetsmarknadssekreterare 5: Jag jobbar heltid här och jag sköter mitt privatliv och familj vid sidan av. Det är ofta en diskussion som man får ta med den sökande ”Men jag har ju familj och...” ”Ja, jo, det har jag med men man fixar det liksom.”/.../ Jag har inte så svårt egentligen att motivera arbetslinjen, tycker jag, utan den kommer ganska spontant den här; har man sommarlov så ska man sommarjobba. Och eftersom vi alla drivs av det här, så blir det lätt att följa.*

*Arbetsmarknadssekreterare 8: Alltså när de, vi har till exempel startat sommarskolan på Rosengård, sex veckor nu här som blev väldigt snabbt beslutat och som blev som en chock för många sökande, eftersom de hade ju planerat sin sommar och sommarlov och här kommer vi och säger att de skall gå en sommarkurs och det har blivit ett jävla liv rent ut sagt. De skall ju ha semester med sina barn, de har rättighet till det och så, då säger jag ”nej, det har du inte, du har försörjningsstöd”. Vill du ha semester med dina barn så får du försörja dig själv. Semester är något man arbetar in. Då är det jätteskönt att som jag då, jag har tre veckors betald semester. Jag tar ut fem varav två är sådana här föräldralediga med 60-kronorsdagar. Jag har tre små barn och då kan jag rent kallt servera; ”varför skall dina barn träffa dig mer än vad mina träffar mig”. Så. Och då har jag i och för sig fått svaret av två stycken att ”jamen du tjänar mer pengar”. Men då har jag bara våldsamt styrkt upp och sagt att ja, jag betalar skatt för att du skall ha försörjningsstöd.*

Arbetsmarknadsrelationer baseras på ett uttryckligt givande och tagande, arbetsgivaren köper arbetskraft av arbetstagaren, som i sin tur får kontant ersättning för att utföra vissa sysslor. Rosengårds förhållningssätt innebär att den sökande definieras som en arbetssökande person utan reguljär försörjning, vilket kan förklara förekomsten av reciprocitetsargumentet. Precis som vid ett arbete där pengar ges i utbyte mot insats motiverar arbetsmarknadssekreterarna kravet på egen ansträngning med att den sökande får något och därför skall ge något tillbaka. I Fosie kopplas däremot försörjningsstödet direkt till ett standardiserat krav på schemalagd närvaro vid AUC, varför kontroll av närvaron kommer att ingå i arbetsuppgifterna för handläggare på Försörjningsenheten. Arbetssättet i Fosie med sin obligatoriska närvaro vid AUC passar rent praktiskt in på beskrivningen av aktivitet som en form av motprestation för uppbärande av försörjningsstöd, men vi menar att det är den ideologiska grunden snarare än

det faktum att det finns krav på aktivitet som förklarar användandet av reciprocitetsargumentet. Visst stöd för detta finner vi i det faktum att våra intervjupersoner från Fosie inte för fram något om reciprocitet, medan personalen från AUC Rosengård mannagrant lägger fram detta argument.

Våra intervjupersoner från FE i Fosie och EEB i Rosengård lägger fram det egna strävandet mot självförsörjning som en del i ett pakterbudande, där försörjningsstöd och planering för att uppnå självförsörjning är avhängiga varandra. Den sökande erbjuds möjligheten att genom ett fritt val acceptera hela paketet, eller söka andra vägar till försörjning på egen hand.

*Socialsekreterare 2: I stort sett är det ju en öppen fråga kan man säga. För att man söker ekonomiskt bistånd, det är också något man gör frivilligt. Man kan säga "Nej tack. Jag vill inte ha ekonomiskt bistånd, inte på de villkoren. Jag vill inte vara aktivt arbetssökande, jag vill hitta mina egna vägar"*

*Mottagningssekreterare 1: Det händer ju rätt ofta att t.ex. om de får avslag från oss för att de inte har sökt något jobb /.../ förutsättningen för att du ska få pengar är att du går dit och försöker göra vad du kan där. Och de flesta förstår ju, /.../ Du får köpa det annars får du försöka hitta något annat sätt. , /.../ Det är ju inte så att vi säger att du måste göra det här men då får man på något sätt ta det egna ansvaret och göra det man kan själv då och visa det.*

En tänkbar förklaring av denna skillnad står att finna i Lipskys teori om arbetstillfredsställelse. Handläggaren på FE/EEB har som en icke obetydlig del av arbetet att administrera avslagsbeslut, vilket ligger långt ifrån de altruistiska ideal Lipsky menar utgör incitament för att söka sig till närbyråkratiska tjänster. Att då betrakta försörjningsstöd som en del i ett paket vilket den sökande tackat nej till i sin helhet kan ses som en strategi för att lättare kunna hantera diskrepansen mellan de faktiska arbetsuppgifternas natur och de ideal som yrkesinriktningen valdes för. Detta resonemang grundar vi på att EEB/FE fungerar som vad Lipsky kallar "Pressure Specialists". Förutom den manifesta vinsten med specialisering där de båda enheterna är experter på varsitt område så finns det en latent vinst med att skilja beslut och planering. Genom att handläggarna på EEB/FE sköter de delar av arbetet som kan skapa negativa känslor hos den sökande leder de bort trycket dessa negativa känslorna utgör från övrig personal, i detta fall arbetsmarknadssekreterarna respektive jobbcoacherna på AUC. Våra intervjupersoner beskriver hur man, genom att frågor rörande ekonomi ligger skiljda från arbetsmarknadsbiten, kan kombinera stöd och blickande framåt med kontroll och, i de fall där så blir aktuellt, diskussioner kring rätten till bistånd. Våra intervjupersoner

beskriver hur man genom sina olika roller skapar utrymme för arbete framåt genom att skilja beslutsfattande från den dagliga planeringen.

*Arbetsmarknadssekreterare 5: Hur man själv kan få en bättre relation till den sökande. /---/ i motivationsarbetet och den relationen kan man bygga upp, tycker jag, bättre med den sökande nu än jag kunde tidigare som, som socialsekreterare. /---/ Nu fokuserar vi, nu tittar vi framåt på din handlingsplan, hur ska vi göra. Det kan jag absolut se en fördel med.*

*Mottagningssekreterare 1: Det kan också vara bra då det gäller förtroendet för den som... jobbar på AUC, tror jag. Man kan alltså hänvisa /.../ hänvisa till någon annan, just det här att de här sakerna är skiljda åt så kan han fortfarande göra ett bra jobb och ha förtroende hos klienten då det gäller den här processen, att liksom arbete eller utbildning eller ett jobb... och klienten kan vända sig direkt till mig och få svar på sina ekonomiska frågor då och ja, presentera sina klagomål också. Men att det behöver inte vara någon konfliktsituation där, för det blir det ofta då det gäller ekonomin. Särskilt som, i den position som jag har vid mottagnings.. så är det många som kanske inte är medvetna om regler och sånt och de blir besvikna när de får ett avslag och om det då händer vid det första och det är samma person som ska hjälpa dig ut i arbetslivet och samtidigt...*

*AUC Coach: Fördelarna är att jag behöver inte tillsammans med deltagaren lägga ner en massa tid på att tjafsa om pengar och närvarotid och hit och dit /.../ också det här om personen får ett avslag, så blir det ju, alltså det är ju, alltså det är ju en rätt så jobbig händelse att få ett avslag och det rör ju upp mycket känslor och så och att utifrån det scenariot försöka jobba framåt och stöttande, det är rätt svårt att vara samma person som ger avslag och samtidigt stötta framåt. Så att jag tycker att det är oerhört bra att det är skilt härifrån för det blir en annan atmosfär här, en öppenhet och att vi kan liksom stötta framåt medan där är ett avslag därborta som inte är så trevligt.*

Förutom de rent praktiska i att den sökandes eventuella missnöje med att de beslut som meddelats, kommer från en person som inte är verksam i det dagliga arbetet med strävan efter självförsörjning, så beskriver en av våra intervjupersoner en annan vinst med att myndighetsbesluten ligger åtskilda från planeringen; Att intervjupersonen har möjlighet att ställa krav på de sökande utan att behöva fundera på konsekvenserna av en bruten handlingsplan.

*Arbetsmarknadssekreterare 8: Myndighetsbeslutet, jag tycker att det är jätteskönt, för jag kan verkligen ställa krav, jag har ingen koll på denna sökandes ekonomi. Ingen koll på den så. Jag kan ställa konkreta krav utifrån "du skall bli självförsörjande" och jag blandar inte in nåt skit om jag nu ställer detta kravet så får han inte försörjningsstöd och han har ju faktiskt fem ungar och herregud alltså... Nej, det är inte jag som tar det beslutet, det är någon annan, det känns jätteskönt.*

Då det är en annan handläggare som sköter den konsekvenspedagogiska delen av arbetet behöver arbetsmarknadssekreteraren inte uppleva att hänsyn till den sökandens situation, vilken den sökande själv är ansvarig för, påverkar beslutsunderlaget. Detta är en annan effekt av tryckfördelningen, samtidigt som arbetsmarknadssekreteraren inte hålls som direkt ansvarig av den sökande som erhållit ett avslagsbeslut så behöver denne heller inte personligen fatta beslutet och därmed riskera att uppleva sig som ansvarig för de konsekvenser den sökande genom att bryta sin planering ådragit sig. Detta ses av våra intervjupersoner inte bara som en vinst för handläggaren, utan även för den sökande. Genom att den sökande blir en abstraktion kan riktiga beslut fattas utan att handläggaren påverkas av klienten att fatta beslut som på sikt enbart är passiviserande.

*Mottagningssekreterare 1: De fördelar jag kan se är just det, det är väldigt stor belastning om man ska bedöma alla de här sakerna angående en familj eller individ, och jag tror att blir svårare att fatta korrekta beslut, för jag tror att det, just det här att det blir alldeles för personligt, /.../ just p.g.a. av att det blir personligt så blir du kanske driven i att agera på ett sätt som du tror är bra men som kanske i längden inte är så bra för klienten.*

Vi menar att detta är uttryck för ett sätt att motivera beslut som går den sökande emot med att det är i den sökandens eget intresse på sikt att få starka incitament till att i nuläget följa sin planering. Genom att arbetsmarknadssekreteraren endast sammanställer beslutsunderlaget och den ”verkställande” ekonomisekreteraren inte har någon större personlig kontakt med sökanden reduceras dels utrymmet och incitamenten för bedömningar som inte ligger i linje med beslutat policy. Resultatet blir vad Howe kallar proletarisering av det sociala arbetet, där sättet arbetet struktureras minskar möjligheterna för närbyråkraten att avvika från formell policy. I detta fall är det inte så mycket den faktiska möjligheten som incitamenten för att göra detta som inskränks. Då den faktiske beslutsfattaren inte har någon närmare personlig relation till den sökande minskar, som citatet ovan visar, ”risken” att beslut som går emot den av ledningen fastslagna policyn fattas. Samtidigt sker samma sak på AUC-sidan, där arbetsmarknadssekreteraren förvisso levererar beslutsunderlaget, men inte är vidare involverad i det faktiska beslutsfattandet.

## **6.5 Syn på den egna rollen**

Beskrivningen av den egna rollens innehåll varierar från intervjuperson till intervjuperson. Det gemensamma drag vi finner är det vi nämnt ovan, att personalen på FE/EEB sköter myndighetsbesluten och pengarna, medan AUC:s personal sköter den del av planeringen som

handlar om att blicka framåt. Personalen på EEB/FE beskriver samtliga sin roll som beslutsfattande och direkt kopplad till försörjningsstödet och huruvida det skall utgå eller ej.

*Socialsekreterare 2: Min roll, det är jag som fattar beslutet om biståndet, om personen gjort tillräckligt eller inte.*

*Mottagningssekreterare 4: Ja... Det är ju jag som bestämmer över pengarna, det är väl ingenting att hymla med det, när det ringer till oss här, sekreterare, då gäller det pengar.*

Bland personalen på AUC skiljer sig dock synen på den egna rollen kraftigt från person till person. Då vi endast intervjuat en person från AUC Fosie är det svårt att dra några hållbara slutsatser om hur det ser ut i de olika stadsdelarna, men vad vi tydligt kan se är att till skillnad från personalen på EEB/FE, som betraktar sin roll på i stort sett samma vis, så lägger AUC-personalen in olika saker i beskrivningen av sin roll. Två av de handläggare som vi talat med från Rosengård beskriver sin roll som såväl motiverande och handledande som pedagogisk och fostrande. Den sökande skall dels erbjudas stöd och uppmuntran, men även lära sig hur samhället fungerar och vilka krav som ställs på den sökande från samhällets sida.

*Arbetsmarknadssekreterare 8 Det är ett motiverande arbete, det är ett, vad kallar man det, vägledande arbete. Det är också i vissa fall ett fostrande arbete. Det här är de kraven vi ställer, det här är så det funkar i samhället, det här innebär det att arbeta och bo i Sverige. Så. Att försöka lägga över och tydliggöra individens ansvar i sitt eget liv.*

*Arbetsmarknadssekreterare 7: Jag ser mig som en person som finns här för att, som hjälp på vägen när man är på väg ut mot arbetslivet. Jag brukar tänka så att jag förväntar mig av dem som jag förväntar mig av vem som helst. Det är självklara saker, jag behandlar inte sökande på ett speciellt sätt liksom, om ni förstår vad jag menar, utan jag ser mig som, vissa har kommit hit som ett steg på vägen och finns jag där och hjälper dem. Mycket handlar bara om att säga till om att de visst kan och att det visst går, positiv uppbakning eller vad man ska säga och sen i vissa fall handlar det också om att berätta för dem hur samhället fungerar och att det ställs krav på en som individ när man blir försörjd av samhället och att det får man acceptera och göra sitt bästa av.*

Vår intervjuperson på AUC Fosie beskriver däremot sin roll som huvudsakligen motiverande och stöttande. Handläggaren från Fosie lägger mindre vikt vid att lära ut hur samhället fungerar, medan vår tredje intervjuperson från Rosengård överhuvudtaget inte berör något om kunskap kring hur samhället fungerar och vad samhället förväntar sig tillbaka av den som

försörjs av det allmänna. Istället fokuseras på det egna ansvaret och vikten av att låta den sökande behålla kontrollen över sitt eget liv genom att själv ta initiativet till kontakt med AUC-personalen.

*AUC Coach: Coachens roll här är att finnas till hands och stötta i det som deltagaren själv vill ha hjälp med. Jag bokar inte in tider med deltagare utan de får söka upp mig. Jag är behjälplig men de är de som får ha frågan med sig och komma till mig. Allt sånt kan vi stå till tjänst med men man måste efterfråga det själv, för att vi tror att det är den egnas drivkraft. /---/ När det efterfrågas så erbjuder vi det. Där är en stor skillnad: Socialsekreterare är myndighetspersonen som har, står för försörjningsbiten och i där ligger ju en kontrollbit och socialsekreteraren har också uppföljningsansvaret för deltagarna här. Att följa upp så att deltagaren gör det som är överenskommet i beställningen, och att deltagaren sköter sin närvaro här och /---/ Jag bryr mig överhuvudtaget inte om närvaron här utan det är en bit som socialsekreterare har hand om och kontrollerar och har som någon sorts konsekvens det här att kunna stänga av socialbidraget. Jag kan prata med deltagaren om det, vi vet ju bägge om det är så det fungerar men jag går inte in i det, utan jag vill att deltagaren söker upp mig frivilligt, vi har mycket mer frivillig... det är frivilligt för deltagaren och jag kommer med erbjudandet, alltså vi har en sån relation. Medan socialsekreteraren har ju kontrollfunktionen och det här med konsekvenserna och det, myndighetsutövningen.*

Att svaren ser ut som de gör kan förklaras på en mängd olika vis, men att spekulera, vilket vi fått göra p.g.a. urvalets storlek och de spretiga svaren, ter sig i det här fallet vare sig fruktsamt eller vetenskapligt. Vi väljer därför att helt enkelt konstatera att skillnader i svaren bland AUC-handläggarna föreligger, medan så inte är fallet bland personalen på EEB/FE. Att svaren skiljer sig åt bland handläggarna på AUC kan förklaras med rollernas komplexitet, myndighetsdelen innehåller förvisso en mängd variabler, men själva bedömningen av den sökandens rätt till försörjningsstöd står i centrum. Den sökande har ett eget ansvar för att stå till arbetsmarknadens förfogande och sträva efter självförsörjning, varefter EEB/FE gör en bedömning av huruvida den sökande är berättigad till försörjningsstöd eller ej. Personalen på AUC har en mindre konkret definierad roll, varför svaren skiljer sig åt mellan olika handläggare. Vi menar att detta är en logisk följd av den mindre tydligt definierade verksamheten på AUC, där variationen i upprättandet och uppföljandet av handlingsplanen också ger närbyråkraten större möjlighet att definiera sin roll inom bredare ramar. Medan närbyråkraterna på EEB/FE har det gemensamt att de arbetar utifrån lagen och huruvida rätt till bistånd föreligger eller ej så har man på AUC större flexibilitet, vilket resulterar i större variation i omformulerandet av den egna rollen i relation till den sökande. Som nämnts ovan anser vi oss se att det även inom FE/EEB sker en modifiering av synen på såväl syftet med



arbetet som den sökande och den egna rollen, men det smalare och mer riktade verksamhetsområdet medger mindre variation i rollformuleringen, varför vi ser en likhet inom synen på den egna rollen hos närbyråkrater på FE/EEB, något som inte är fallet hos personal på AUC.

Även om man önskar uppnå en tydlighet genom att klart differentiera mellan bistånd och planering, vilket många av våra intervjupersoner också upplever, så menar några av våra intervjupersoner från Rosengård att organisationen kan vara förvirrande för den sökande.

*Mottagningssekreterare 4: Det är ett stort krav på oss och vår organisation för fungerar det inte, så tror jag att det blir väldigt förvirrande och kan uppfattas som ganska rörigt och oprofessionellt. Sen när det fungerar så blir det inte otydligt, de vet om att det här handlar om sysselsättning, planering /.../ vi pratar om hur jag ska kunna komma ut i jobb så snart som möjligt med den här handläggaren och sen skickar jag min ansökan om pengar till någon annan, och då tror jag inte det blir otydligt men det kan, det blir otydligt när det inte fungerar och inman folk har förstått skillnaden.*

*Arbetsmarknadssekreterare 5: För här är det väldigt tydligt: Där är det pengar, bara pengar. Allt som rör planering, sysselsättning eller någonting annat det är vi som har det. Och det är, visst det kan jag tycka är väldigt bra på ett sätt, samtidigt är folk väldigt förvirrade fortfarande, för /---/ och just den här förvirringen kan jag nog... ja, jag vet inte, jag funderar lite själv, speciellt organisatoriskt hur man skulle kunna skapa det bästa, eftersom folk vet att får man ingen handlingsplan av mig så får man inga pengar heller. Vi är så nära kopplade så där vet jag faktiskt inte om det är det bästa, att ha det så här eller ha det som på andra stadsdelar där socialsekreteraren faktiskt gör handlingsplanen. Ibland kan jag känna så här: det är mer ärligt att socialsekreteraren gör handlingsplanen, för man vet att det är förknippat och samtidigt så är det tydligheten här: här kör vi jobb, arbete och skola.*

Samtidigt påpekas det att organisationen har stora fördelar när den fungerar, vilket samma intervjuperson tar upp som en vinst med organisationen. Det rör sig om samma typ av tryckreducering som vi tidigare diskuterat, varför vi här endast påpekar att det trots den potential för förvirring som våra intervjupersoner tar upp finns stora vinster att göra med att skilja myndighet från planering.

*Arbetsmarknadssekreterare 5: Att man inte blandar ihop begreppen. När man som socialsekreterare sitter på både handlingsplanen och pengarna, folk vill bara prata pengar. Det är oftast så, det är därför de är här. /---/ Det här systemet har ju satt sig lite i Rosengård nu, folk börjar att fatta.*

Vad som framhävs som nyckeln här är tydligheten, att man från stadsdelens sida når ut med information och budskap till de sökande. Detta är ett tema som går igen i flera av intervjupersonernas svar, liksom en annan faktor som våra intervjupersoner lägger stor vikt vid, nämligen samarbetet mellan de två enheterna.

## **6.6 Samarbete mellan AUC och FE/EEB.**

Förutom den ovan nämnda tryckfördelningsfunktionen så menar personerna vi intervjuat att en av de stora vinsterna med samarbetet är möjligheten till specialisering, där en sakkunnig handläggare sköter biståndsdelen medan en annan är expert på arbetsmarknadsdelen. Genom att en handläggare är expert på sin sak upplever våra intervjupersoner att de kan ge varje sökande bättre service än om en person varit ansvarig för både försörjningsstöd och handlingsplan.

*Mottagningssekreterare 4: Om jag kan sköta det här bra som gäller det ekonomiska, försörjningsstödet, så kan någon annan sköta det bra vad det gäller sysselsättning, det blir på något sätt dubbel service också, man är två. Så inte en ska göra allt och försöker göra det halvbra utan att vi kan ändå försöka komplettera och att det kan leda till något gott.*

*Mottagningssekreterare 1: Just det där om man verkligen ska göra något av de här att få ut folk i arbetslivet och till utbildningar och så så tror jag att det är väldigt bra att ha det skilt från det ekonomiska för att jag tror att det inte egentligen går att kombinera på ett effektivt sätt p.g.a. av arbetsbelastning och sen också kunskap, ska du bli på något sett duktig och kunna göra klienten en tjänst genom att kunna ge dem ett jobb.*

För att detta skall kunna fungera krävs det dock att samarbetet fungerar. En av våra intervjupersoner från Rosengård beskriver hur samarbetet mellan AUC och EEB försvåras p.g.a. vad som uppfattas som överskridande av handläggarens befogenheter. Ett konkret exempel som tas upp är en man som valt att studera 75 % med studiemedel. Då mannen har haft möjlighet att bli självförsörjande via studier har han avaktualiserats av arbetsmarknadssekreteraren, men EEB har ändå beviljat honom kompletterande bistånd.

*Arbetsmarknadssekreterare 8: I och med att han bara har 75 % av CSN så har de ändå beviljat honom kompletterande försörjningsstöd, för han har ju fem barn! Och det är hans fem barn, det är hans val. Han är en vuxen man. Men de har beviljat det till honom hela våren för han har ju fem barn! Och då skiter dom i, alltså, de ger mig ju fingret rakt av. För de sätter sig ju över, dels samhällsnormen sätter de sig över, men också vad jag har gjort för arbete. För om jag väljer som vuxen med fem barn att studera 75 %, då kan jag inte komma till soc och säga, "hej, jag vill ha komplettering från er", får då*

*är det ju mitt val. I en normvärld, i hur det fungerar som norm, så är det ju att du gör ett aktivt val som vuxen, som försörjare till dina fem barn att välja att studera på gymnasienivå, och du väljer också aktivt att studera bara 75 %. Då är det ju du som är ansvarig, då är det du som får ta konsekvenserna av detta. Det kanske kan innebära att du får flytta till en lite mindre lägenhet ett tag, eller så kan det innebära att du får ta ett extrajobb /.../ Då får ju du och din fru sätta er ner och diskutera kring, vad är vi beredda att försaka under de här åren denna utbildningen tar?*

En handläggare från mottagningsgruppen på EEB ger visst medhåll och uttalar att samarbetet mellan AUC och EEB inte alltid fungerar tillfredställande.

*Mottagningssekreterare 4: Kraven på att vi ska vara tydliga och ha ett bra samarbete blir ju större. För om inte vi förstår och inte är tydliga så blir det inte tydligt för våra klienter heller. Jag tycker det fungerar mer eller mindre bra. Jag skulle inte skriva under på att det fungerar mellan alla handläggare.*

Rent implementeringsmässigt innebär detta ett problem. Rothstein (2002) tar upp problematiken med olika variabler på omedelbar policynivå som på olika vis kan utgöra hinder för en framgångsrik implementering. Rothstein menar att offentlig policy är inbäddad (embedded) i sociala system på olika nivåer, där faktorer som förefaller påverkansbara ligger djupare inbäddade i strukturella förutsättningar, varför dessa är svårare att påverka än vad som först förefaller vara fallet. Om man kombinerar denna insikt med Lipskys tes får man en i våra ögon tillfredställande förklaringsmodell för vad våra intervjupersoner på AUC beskriver. På lägre nivåer skapas policys som inte står helt i linje med beslutat policy för stadsdelen. Dessa policys skiljer sig åt mellan de båda enheterna då omständigheterna som bidragit till deras uppkomst ser olika ut. Detta kan, förutom implementeringsproblematiken, leda till motsättningar mellan de båda enheterna. En av våra intervjupersoner beskriver hur EEB, som intervjupersonen upplever det, överskrider sina arbetsuppgifter och har åsikter om den handlingsplan arbetsmarknadssekreteraren upprättat.

*Arbetsmarknadssekreterare 5: Revirtänkandet, på något vis och konstiga... ja en svaghet är bland annat, tror jag, att många av ekonomihandläggarna är ganska inkörda på det gamla systemet där de hade ansvar för handlingsplanen och uppföljning och jag vet inte om det beror på att de fortfarande är inkörda på det men de efterfrågar så här jobbsökande och så, det är inte deras arbetsuppgifter, att det blir lite hopblandat ibland, det är en svaghet.*

Vi menar att detta är en aspekt av det närbyråkratiska dilemmat som inte berörs tillräckligt av Lipsky. I sin bok fokuserar han på närbyråkrati i ”slutna” organisationer och hur man där

omskapar och omformulerar synsätt och policy, men vad vi ser i Malmö är ett nära samarbete mellan två olika organisationer med förvisso differentierade arbetsuppgifter, men ändå en gemensam grupp sökande. I en situation som denna kan, som vi ser i Rosengård, informella modifieringar av policy i den ena organisationen inte bara avvika från policy uppifrån, utan även den modifierade policy som tillämpas i den andra organisationen. Det hade varit intressant att fördjupa sig ytterligare i denna problematik, exempelvis genom intervjuer med ekonomisekreterare från EEB, som del av en större implementeringsstudie, men detta är ett annat ämne och en helt annan uppsats. Vi valde ändå att ta upp detta lite kort, då det är något som vi vill påstå är ett naturligt uppkommande dilemma vid denna typ av samarbete mellan olika närbyråkratiska organisationer. P.g.a. undersökningens storlek och de ramar som en C-uppsats innebär är det inte möjligt för oss att vidare verifiera denna hypotes, varför vi istället väljer att lämna detta vidare till läsaren att fundera kring och kanske forska kring i framtiden.

## **7 SAMMANFATTNING OCH SLUTDISKUSSION**

I vår uppsats har vi undersökt det närbyråkratiska dilemmat i praktiken och resonerat kring hur detta påverkar handläggarna på enheter med ansvar för ekonomiskt bistånd respektive arbetsmarknadsinsatser i två av de stadsdelar i Malmö som omfattas av storstadssatsningen. Våra intervjupersoner uttrycker en tillfredsställelse med att arbeta i enlighet med arbetslinjen och hjälpa den sökande med den aktuella problematiken. Beroende på yrkesroll läggs olika saker in i begreppet ”hjälpa”. Något som intervjupersonerna från Rosengård finner tillfredsställelse i är tydligheten i rollfördelningen samt den policy stadsdelen tillämpar, vilken innebär att strävande efter självförsörjande sätts i centrum. Detta innebär dock inte en proletarisering av arbetet av det slag Howe beskriver (Howe 1991). Trots att den tydliga strukturen vid en första anblick kan framstå som hämmande ser vi tydliga exempel på hur informella policys av det slag Lipsky beskriver (Lipsky 1980) skapas.

En stor skillnad mellan de båda stadsdelarna är att Fosie tillämpar obligatorisk daglig närvaro på AUC, vilket inte är fallet i Rosengård. Rosengård fokuserar på individuella lösningar, vilket man ser som oförenligt med generella insatser. Även i Fosie upprättas individuella handlingsplaner, men att befinna sig på AUC för jobbsökaraktiviteter utgör ett standardkrav som såvida synnerliga omständigheter ej föreligger skall ingå i varje sökandes planering. En följd vi tycker oss se av detta är synen på den sökande:

- Rosengårds hävdande av normalisering går hand i hand med den ideologiska sorteringen av ekonomiskt bistånd under Arbeta och Integration, istället för, som i övriga Malmö, Individ och Familjeomsorg (IoF). Rosengård betonar vikten av att behandla de personer som söker försörjningsstöd som friska vuxna som saknar försörjning och är kapabla till att ta eget ansvar, inte som personer med sociala eller psykiska problem. De sökande behöver tillfällig hjälp med sitt uppehälle och stöd på vägen till självförsörjande, vilket också återspeglas i de svar vi fick av våra intervjupersoner. Liksom på en riktig arbetsmarknad så rör det sig om rättigheter och skyldigheter, ett tagande som är direkt kopplat till ett givande. Den sökande får pengar och skall därför följa handlingsplanen och göra det som överenskommit. Detta är ett uttalat reciprocitetsargument, vilket går i linje med den normaliseringsansats stadsdelen tydligt uttalar.
  
- I Fosie, med sin sortering av försörjningsstöd under IoF, uttalar man inga liknande argument kring reciprocitet. Man lägger istället fokus på vikten av självförsörjande och det egna ansvar den sökande har för att följa sin planering. Liksom i Rosengård talar man om friska vuxna med eget ansvar, men man har inte samma hårda hävdande av det normala i försörjningsproblematiken. Den obligatoriska närvaron på AUC är en annan intressant aspekt som skiljer Fosie och Rosengård åt. AUC fungerar inte bara som en resurs för de sökande i Fosie, det utgör även ett kontrollinstrument för att stävja passivitet och svartjobb. Vi menar att detta beror på att man inom Fosies arbetsmodell sänder ut signaler som understryker betydelsen av kontrolleraspekten, vilket bidrar till att närbyråkraten modifierar sin bild av klientgruppen. Klienten betraktas i större utsträckning som en potentiell fuskare, varför kontrollen kommer att betraktas som en nödvändig del av arbetet snarare än ett avsteg från det alturistiska ideal Lipsky menar utgör huvudincitament för att söka en närbyråkratisk position.

Närbyråkraterna på både Rosengård EEB och Fosie FE beskriver sin roll i förhållande till AUC som tryckavledande. Genom att utredningsarbetet och myndighetsbeslutet ligger på EEB/FE kan personalen på AUC fokusera på att tänka framåt och oaktat eventuella oenigheter rörande försörjningsstödet fortsätta arbeta tillsammans med klienten i strävan mot självförsörjning. En annan vinst som lyfts fram är att incitamenten att fatta beslut som går emot fastslagen policy och på sikt innebär ett frångående av den sökandes eget ansvar minskar då beslutsfattaren på EEB i Rosengård inte behöver ha den personliga relation till den sökande som arbetsmarknadssekreteraren på AUC har.

Skillnaden i arbetsuppgifter ger även en annan intressant effekt, nämligen i den syn den enskilde närbyråkraten har på den egna rollen. FE/EEB har båda myndighetsbeslutet som en central del av arbetsuppgifterna, vilket också återspeglas i synen på den egna rollen. På AUC finns däremot inte något liknande dominerande arbetsmoment, vilket vi menar utgör en förklaring till förekomsten av en varierad syn på innehållet i den egna rollen.

Andra aspekter som vi berört under vår uppsats är vikten av samordning mellan myndigheter som skall samverka. Rent implementeringsmässigt är samordning självfallet en nödvändighet, men problem med samordningen får även konsekvenser för upplevelsen av meningsfullhet i det egna arbetet. Ett visst handlingsutrymme är, som nämnts nämns i teoriavsnittet, nödvändigt för att en närbyråkratisk organisation skall kunna fungera. Detta handlingsutrymme medger även möjligheter för närbyråkraten att omforma och skapa policy i syfte att dels möjliggöra utförandet av arbetsuppgifterna och dels utföra arbetsuppgifterna på ett vis som överensstämmer bättre med den enskilde närbyråkraterns värderingar. En konsekvens av detta är att informella handlingsmönster som står stick i stäv med officiell policy kan uppstå. Den informella policy som möjliggörs i och med handlingsutrymmet för närbyråkrater i den ena organisationen kan, genom att stå i konflikt mot de informella normer som skapats i den andra organisationen, minska upplevelsen av meningsfullhet för närbyråkraterna i den organisation man skall samarbeta med.

I vår uppsats har vi studerat hur arbetets förutsättningar och organisation påverkar personalen samt hur personalen använder sitt handlingsutrymme för att i sin tur påverka och förändra arbetets genomförande. Påpekandet att omständigheter påverkar utfall kan kännas banalt men vi menar att det som tas upp i vår uppsats är viktiga insikter kring hur arbetet inom de organisationer vi studerat styrs av mer än bara rena direktiv och tillämpningsbestämmelser. De modifieringar av det egna synsättet, den egna rolluppfattningen och målet med arbetet som sker på en mikronivå inom byråkratiska organisationer har påverkan på arbetet med organisationens målgrupp, och därmed organisationens funktion. Medvetenhet av dessa processers förekomst och utfall är inte bara central för den som vill förstå varför politiska beslut får de utfall de får, utan även en viktig insikt för den som själv är verksam inom en dylik organisation. Frågor kring hur det egna synsättet på de sökande modifierats sedan man började på arbetsplatsen känns inte alltid självklara att ställa men i vår mening är de nödvändiga i syfte att skapa underlag för resonemang kring hur de sökande bemöts, och än

viktigare, varför synsättet ser ut som det gör. Ett konkret exempel är bilden av AUC som ett filter för att undvika att svartjobbare eller andra som inte behöver försörjningsstöd söker. Denna bild innehåller garanterat en viss grad av sanning, men hur vet man att detta filter inte i lika stor utsträckning avskräcker de allra svagaste från att ansöka? Vi är oense på denna punkt. Kan AUC verka så skrämmande och avskräckande för en svag individ som inte har några andra möjligheter till försörjning, vilket för till följd att en potentiellt berättigad person slåss ut helt? Eller är AUC en rimlig förväntan, något som motiverar den sökande till att bryta en hotande passivitet och ta makten över den egna situationen? Skiljelinjen ligger i synen på människan; kapabel att ta ansvar för sitt eget liv eller i behov av samhällets stöd med mer än ekonomin? Oaktat vilken av dessa åsikter man företräder finns det goda skäl att fundera kring varför man är av denna uppfattning.

## 8 KÄLLHÄNVISNINGAR

- Bevelander, Pieter mfl (2003) *Variationer på framtidsmelodi: storstadssatsningen i Malmö: utvärdering av lokala arbets- och utvecklingscentra*. Malmö, Malmö stad
- Freidson, Eliot, (1986) *Professional Powers: A study of the institutionalization of former knowledge*, Chicago, Univeristy of Chicago Press.
- Hilte, Mats (2001) *PM för uppsatsskrivare*, Lund, Socialhögskolan i Lund
- Howe, David (1991) ”The Family and the Therapist: Towards a Sociology or Social Work method” i Davies, Martin, red: *The Sociology of Social work*, London och New York, Routledge
- Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*, Lund, Arkiv
- Junestav, Malin (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*, Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis
- Kildal, Nanna (1998) ”Velferd og arbeidsplikt. Om arbeidslinjens begrunnelse”. *Tidskrift for velferdsforskning* nr 1, s 18-34, Oslo, Universitetsforlaget
- Klingensjö, Leif (1994) *Jobb istället för bidrag, sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten*, Stockholm, Svenska kommunförbundet
- Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation
- Malmö stad (2004) *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet*. Malmö, Malmö stad
- Malmö stad, Stadskontoret, (2005) *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet Lägesrapport 1*, Malmö, Malmö stad
- Norström, Carl & Thunved (2003) *Nya sociallagarna*, Stockholm, Nordstedts Juridik AB, Upplaga 16:1
- Rothstein, Bo (2002) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Angered, SNS Förlag, Upplaga 2
- Salonen, Tapio & Ulmestig, Rickard (2004) *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*, Växjö, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö Universitet
- SOU-rapporten 1998:25 *Tre städer: en storstadspolitik för hela landet: slutbetänkande /av Storstadskommittén*. Stockholm, Fritzes offentliga publikationer
- Svenska Akademiens hemsida: [www.svenskaakademien.se](http://www.svenskaakademien.se)

### Lagar:

Socialtjänstlagen (1980:620)

Lag (1997:313) om ändring i socialtjänstlagen (1980:620))



Socialtjänstlagen (2001:453)

### **Intervjuer**

Cecilia Lejon, projektledare vid AUC Rosengård

*Vi presenterar oss, berättar lite om vad vår C-uppsats kommer att handla om samt vad vi vill ha ut av intervjun.*

- Berätta lite om din bakgrund?
  - Vilken utbildning har du?
  - Vad gjorde att du sökte detta arbete?
  - -Till soc sekr: Hur länge har du arbetat på Enheten för ekonomiskt bistånd?

#### Organisation

- Hur ser er organisationen ut?
- Varför tror du att politikerna beslutade sig för att införa denna metod/organisation i Malmö?
  - Varför tror du att de valde just denna metoden?

#### Samarbete

- Vilka styrkor ser du med samarbetet mellan er/enheten för ekonomiskt bistånd och AUC?
- Finns det något som du ser som problematiskt i detta?

#### Arbetsuppgifter

- Beskriv hur ni arbetar
  - Vad är dina arbetsuppgifter? -Till jobbcoach om vi ej fått svar på detta: Vilka är en jobbcoachs arbetsuppgifter?
- Vad är arbetsmetodens fokus?
- Vilka direktiv har du uppifrån?
- Hur introducerades du för metoden?
- Beskriv din roll i arbetssättet
- Hur ser du på din roll i förhållande till socialsekreterarna/jobbcoacherna?
- -Till soc sekr/(jobbcoach) som arbetat i både nya och gamla systemet: Vad är skillnaden med detta och det gamla arbetssättet.
- Kan du se några fördelar/nackdelar med att myndighetsbeslutet är skilt från genomförandet?
  - Vad har det för konsekvenser att en och samma handläggare inte har samtliga arbetsuppgifter i relation till den enskilde klienten?
- Vilka fördelar ser du med att arbeta som jobbcoach/socialsekreterare i förhållande till att arbeta som socialsekreterare/jobbcoach?

## Bilaga 1

- Förs det diskussioner i arbetsgruppen angående arbetssättet och dess styrkor och svagheter?  
Diskuteras det hur arbetet ska utformas?
- Hur hanterar man eventuell kritik från deltagare i verksamheten?
  - Tas den upp till diskussion i arbetsgruppen?
- Vad finns det för fördelar/nackdelar för dig som jobbcoach/socialsekreterare att arbeta med Arbetslinjen?
- *-Till jobbcoach:* Jobbcoach är en ny term, på vilket vis anser du att det påverkar din yrkesroll?
- Upplever du att du har tillräckliga resurser?
  - Vilka konsekvenser skulle det få för ditt arbete om du fick mer resurser?
  - Vilka konsekvenser skulle det få för ditt arbete om du fick mindre resurser?

### Klient

- Hur ser kontakten med klienterna ut? Var och hur träffas ni?
- Vad avgör om en klient blir inskriven på AUC eller inte? *-Till Socsekr:* Utifrån vilka kriterier gör du dina bedömningar?
- Vilket mål har du generellt med varje enskild klient? Vad får klienten personligen ut av det?/Vad vill ni hjälpa klienten med?
  - Hur stort inflytande har klienten över planeringen?
- Vad förväntar ni er av era klienter? Vilka krav ställer ni på klienterna? (Arbetslinjen)
  - Finns det tillfällen då det görs undantag från praxis?
  - Vad får det för följder om klienten inte följer sin planering?
- Klienten ifrågasätter varför han/hon skall vara närvarande på AUC. Hur motiverar du ditt beslut för klienten? Utifrån klientens perspektiv – vad är vinsten med arbetsmetoden?
- Finns det någon typ av klienter som du anser är viktigt att lägga ner mer resurser på?