

Försörjningsstöd, arbetsmetoder och organisering

– en fallstudie

Av Ulrika Rudnert

Socialhögskolan vid Lunds Universitet

Examensarbete för masterexamen 30hp

Vt-2011



Handledare: Sune Sunesson

Abstract

Author: Ulrika Rudnert

Title: Income support, work methods and organization – a case study [translated title]

Supervisor: Sune Sunesson

Assessor: Verner Denvall

Although income support work is performed in all municipalities and affects a large number of people, it is difficult to get a clear picture of how the work is done and what work methods that are used. This case study examines the work methods in income support and in relation to the organization of the welfare office. The aim of the study is to examine if work methods and organization are in any way related, and, if so, in what ways. The case consists of the welfare office organization of Helsingborg and its changes between 1997 and 2009. The theoretical tools are mainly taken from theories of organizations in general and on Human Service Organizations in particular. The data are mainly documents. These have been supplemented with interviews with selected informants. The study shows that a new understanding of the recipient as “raw material” may be a motive for reorganizing the welfare office.

Keyword: income support, work methods, organization, case study, welfare office

”då är metoderna ännu kvar men med en betydligt mer begränsad innebörd. Man söker nu inte längre något mer än en mekanisk effekt eller en moralisk bestraffning.” Michel Foucault, *Vansinnets historia* 1983:193

Innehållsförteckning

1. Inledning, syfte och frågeställningar	9
2. Begrepp	14
3. Tidigare forskning	17
4. Teoretiska verktyg	22
Teknologi enligt Perrow	22
<i>Teknologi och organisatorisk struktur</i>	24
Teknologi enligt Hasenfeld	25
<i>Makt och organisatorisk struktur</i>	25
5. Metod och material	26
Fallstudien	26
<i>Avsikt och utformning</i>	28
Datakällor	29
<i>Dokumentation</i>	31
<i>Intervjuer</i>	33
Berättelserna om Helsingborg	34
6. Analys	36
Undersökning av utredningen från 2007	36
<i>Råmaterialet</i>	36
<i>Teknologier</i>	38
<i>Teknologi och struktur</i>	41

<i>Makt och struktur</i>	43
<i>Den lösa kopplingen</i>	44
<i>Brukarens väg genom organisationen</i>	47
<i>Det dolda temat</i>	50
Råmaterial, arbete och organisering 1997-2009	52
<i>Vem är den tänkta brukaren?</i>	52
<i>Arbetets utförande</i>	56
<i>Organiseringen</i>	60
<i>Funktioner</i>	63
7. Resultat och diskussion	66
Finns det arbetsmetoder inbyggda i organisering av arbetet med försörjningsstöd?	66
Hänger arbetsmetod och organisering samman och i så fall, hur?	67
<i>Leder ändrad arbetsmetod till omorganisation?</i>	67
<i>Kan arbetsmetoden vara densamma trots omorganisering?</i>	68
<i>Ändras arbetsmetoden på grund av omorganisation?</i>	69
Avslutande diskussion	70
Källförteckning	74
Bilaga	80

Tack!

Jag vill tacka alla som på olika sätt varit inblandade i att denna studie kommit till.
Ett särskilt tack riktas till Sune Sunesson för god handledning.

1. Inledning, syfte och frågeställningar

”Vad gör de som arbetar när de gör det de säger är deras arbete?” (Sunesson 2006:425)

Dagens försörjningsstödsarbete är del av en lång och delvis belastande historisk tradition. Samtidigt finns det idag inget som pekar mot att arbetsområdet skulle försvinna inom en överskådlig framtid. Det är snarast tvärtom. Under 2009 uppgick antalet biståndshushåll i Sverige till 237 307. Inte sedan 2002 har antalet biståndshushåll varit i närheten av denna siffra. Det innebär även en rejäl höjning jämfört med de föregående åren, 2008 och 2007, då antalet hushåll med bistånd var 215 172 respektive 211 586 (scb.se).

Att organisatoriskt skilja arbetet med försörjningsstöd från övriga delar av socialtjänsten är en utveckling som förstärkts sedan 1990-talet (Bergmark & Lundström 2008a:44). Även inom försörjningsstödsarbetet kan man se en utveckling präglad av organisatorisk specialisering som är tydligare än inom socialtjänsten i övrigt (ibid:54). Man skulle kunna förvänta sig att en sådan tilltagande organisatorisk specialisering skulle motsvaras av för försörjningsstödsområdet specialiserade och väl definierade arbetsmetoder. Inför en undersökning av det blir första steget att avgöra vad som å ena sidan är att betrakta som arbetsmetod och å andra sidan som organisering. Det är här problemen börjar. Det som i försörjningsstödsammanhang vanligtvis uppfattas som arbetsmetoder är dels sådana som generellt används inom socialt arbete t ex motivationsarbete och lösningsfokuserat arbete, dels lokalt utvecklade arbetssätt, s.k. modeller, ofta namngivna efter uppkomstkommunen, som sprids och modifieras kommuner emellan (Minas 2008a:148). De generella arbetsmetoderna är av mindre intresse i detta sammanhang eftersom de är just generella. Modeller för försörjningsstödarbete lanserades främst under 1980- och 1990-talen. De är visserligen specialiserade för försörjningsstöd men är de arbetsmetoder? Gemensamt för dem verkar vara att fokus ligger på för det första att brukaren ska aktiveras och för det andra hur verksamheten ska organiseras (ibid:155). En långtgående aktivering är central och formar sättet att arbeta. Eftersom aktiveringen i hög grad är generaliserad och regelstyrd förutsätter den en viss organisering. Även för modellerna gäller alltså att det inte är helt klart om det handlar om arbetsmetod eller

organisering. Benämningen ”modell” skulle man därmed kunna se som ett svar på detta dilemma.

Om det är svårt att avgränsa vad som är arbetsmetod inom försörjningsstödsområdet kanske det går att säga vad som *inte* är det genom att utgå från organisering. En närmare utforskning av försörjningsstödsarbetets organisering ger att arbetets organisatoriska lösningar inte enbart behöver handla om organisering utan samtidigt berör arbetets konkreta utförande. Att skilja organisering från arbetsmetod är inte lättare än att skilja arbetsmetod från organisering. Det kan illustreras med tre exempel. En vanligt förekommande organisatorisk lösning inom socialtjänsten är att dela in verksamheten i enheter inriktade på olika typer av problemområden t ex försörjning (Bergmark 2000a:151). Inom försörjningsstödsområdet kan man se en utveckling mot organisering i enheter som utgår från olika brukarkategorier (Bergmark & Lundström 2008a:48). Kategorierna bestäms av vilka brukare som anses särskilt angelägna att satsa på och de matchas sedan mot insatser som ska möta för kategorin aktuella problem. Inom försörjningsstödsområdet har det främst handlat om olika kategorier av arbetslösa (Bergmark 2000a:154). När det gäller insatser för dem har aktivering blivit något av en ledstjärna. De aktiverande insatserna sker ofta i kommunala arbetsmarknadsenheter där socialtjänsten lokalt samverkar med andra aktörer. Aktivering blir ett sätt att arbeta och samtidigt en grund för hur verksamheten är organiserad (Minas 2008a:156ff). Arbeta med utgångspunkt från brukarkategorier, och för dem avsedda insatser, verkar därmed inte enbart handlar om organisatorisk specialisering.

Speciella mottagningsfunktioner är ett annat exempel på vanlig organisatorisk lösning inom försörjningsstödsarbete (Bergmark & Lundström 2008a:47). En studie av försörjningsstödsarbete från 2001 visar att någon form av särskild mottagningsfunktion fanns i drygt 60 % av de 100 svenska kommuner som ingick i undersökningen (Minas 2008a:160). Man kan se mottagningsfunktion som en horisontell organisatorisk specialisering (Minas 2008b:180). Den innebär att arbetet med att ta emot nya sökande förläggs på en intern enhet. Ett vanligt syfte är att det för varje ny ansökan ska göras en inledande, grundlig utredning. Med utgångspunkt från den hänvisas brukaren vidare till

service inom eller utanför organisationen beroende på vad som bedöms vara grundproblemet. Arbetet i en mottagning omfattar inledande, och ofta kortvariga, kontakter, identifiering av grundproblematik och att utifrån den göra en riktig kategorisering (Bergmark 2000a:152ff). Samtidigt som det rör sig om en organisatorisk specialisering handlar det alltså även om arbetets innehåll och hur det är tänkt att utföras. Speciella mottagningsfunktioner verkar inte heller bara vara en organisatorisk lösning.

Ett tredje exempel är olika typer av förenklad handläggning (Bergmark 2000a:151, Minas 2008a:154). Förenklad handläggning kan härledas till socialutredningen 1977 (SOU 1977:40) och har sedan den introducerades på 1980-talet fått starkt fäste inom arbetsområdet (Minas 2008a:154). Studien av försörjningsstödsarbete från 2001 visar att någon typ av förenklad handläggning förekom i 64 % av de 100 kommuner som undersöktes (ibid:160). Om man delar upp arbetet med försörjningsstöd i två grundläggande arbetsuppgifter; dels att utreda rätt till och besluta om ekonomiskt bistånd, dels att verka för att beroendet av bistånd ska upphöra innebär förenklad handläggning en arbetsdelning. Det blir en separation av de grundläggande uppgifterna, ofta på två olika yrkesgrupper (Bergmark 2000a:148ff). Det är snarast en vertikal organisatorisk specialisering; det handlar om det utrymme de anställda har för att utföra sitt arbete, om graden av hierarki (Bergmark & Lundström 2008c:42, Minas 2008b:180). De administrativa arbetsuppgifterna utförs av assistenter utan krav på specifik utbildning medan de förändrande, med tydligare anknytning till vad som generellt uppfattas som socialt arbete, utförs av socialsekreterare med socionomexamen. Förenklad handläggning blir då en förlängning av den nivåindelning som redan är ett faktum inom det sociala arbetet överlag och som tar sig uttryck i att vissa arbetsuppgifter, t ex arbete med försörjningsstöd, renderar lägre status än andra mer behandlings- eller rättsligt inriktade arbetsuppgifter (Nygren 2006:316). Förenklad handläggning handlar därmed inte bara om organisering utan även om hur arbetet är tänkt att utföras och utifrån vilken kompetens.

Arbete med försörjningsstöd finns i varje kommun och berör ett stort antal människor, både professionella och enskilda. Ändå är det svårt att göra sig en tydlig bild av hur arbetet utförs och vilka arbetsmetoder som används. Bergmark & Lundström konstaterar att frånvaron av diskussion och forskning kring det sociala arbetets arbetsmetoder

försvårar utvecklingen av ett kunskapsbaserat arbete och ger kortlivade trender obefogat utrymme (Bergmark & Lundström 2006:182). Det finns en ökad efterfrågan på evidensbaserad av socialtjänstens arbete; att det ska finnas kunskap om att valda metoder för arbetet verkligen leder till önskat resultat (Bergmark & Lundström 2008a:28). För att kunna mäta vilka effekter olika arbetsmetoder har måste man först bli klar över vilka de är och vad de innefattar. Även om en oklar gräns mellan organisatoriska lösningar och metoder är genomgående inom socialt arbete (Bergmark & Lundström 1998:297) menar Bergmark att denna svårighet är särskilt karakteristisk för just försörjningsstödsarbetet. Han menar vidare att olika organiseringsformer därför kan ses som ett uttryck för en metodsträvan i arbetet och kallar det ”organisatoriska lösningar med metodologiska förtecken” (Bergmark 2000a:150). Kännetecknande är att arbetsmetoden och organiseringen är sammanbyggda på ett sådant sätt att det inte går att särskilja dem och vidare att arbetets organisering förväntas påverka såväl hur arbetet utförs som resultatet av det. Men stämmer det? Är det verkligen inte möjligt att separera metod från organisering i arbetet med försörjningsstöd? Hur hänger arbetsmetod och organisering egentligen ihop? Finns det överhuvudtaget något som kan kallas arbetsmetoder inom försörjningsstödsområdet? Och är det i så fall möjligt att undersöka dem oberoende av hur organiseringen ser ut? Det kommer denna studie att handla om.

Jag har arbetat med försörjningsstöd i många år och ofta återkommit till frågor av typen; Vad är det jag arbetar med? Vad är detta för ett arbete? Vad är det jag gör? Det leder vidare till frågor kring hur andra gör och vad forskningen säger om det som jag betraktar som mitt arbetsområde. Jag började alltså intressera mig för ”hur?”, i betydelsen vilka konkreta arbetsmetoder som finns inom arbetet med försörjningsstöd, för att få svar på mina frågor kring arbetets utförande. Mina förfrågningar via mail till ett antal personer med forskningsanknytning inom området angående aktuella undersökningar av arbetsmetoder gav magert resultat. Det visade sig att aktuell forskning kring hur arbetet med försörjningsstöd utförs och vilka arbetsmetoder som används i stort sett saknas. Någon svarade att om jag försökte mig på en inventering skulle jag troligen till övervägande del få löst hållna formuleringar om arbete inspirerat av lösningsfokuserad eller systemisk metod till svar. Ur Bergmarks formulering ”organisatoriska lösningar med

metodologiska förtecken” (Bergmark 2000a:150) föddes tanken att min fråga kunde vara felställd. För att komma åt metoder i arbetet skulle jag kanske istället fråga efter hur arbetet är organiserat? I svaret kring organisering kunde då även finnas svar på vilka arbetsmetoder som används. Men om det är så att dessa två; organisering och metod, är så tätt sammanlänkade, hur kan man oavsett fråga avgöra vilket som är vad? En möjlig tanke här är att en förändring av organiseringen skulle göra arbetsmetoden synlig; att det i brytpunkten av förändring skulle gå att separera dem. Om arbetsmetoden är inbyggd i hur arbetet är organiserat, vad händer då om organiseringen ändras? På min jakt efter arbetsmetoder i försörjningsstödsarbetet vill jag inom ramen för den här studien se om det går att komma åt arbetsmetod genom att undersöka organisering. De frågeställningar som jag ska besvara är:

Finns det specifika och medvetna arbetsmetoder inbyggda i organiseringen av arbetet med försörjningsstöd?

Hänger arbetsmetod och organisering samman och i så fall, hur?

Leder ändrad arbetsmetod till omorganisation?

Ändras arbetsmetoden på grund av omorganisation?

Kan arbetsmetoden vara densamma trots att organiseringen ändras?

2. Begrepp

I denna studie laborerar jag i hög grad med begreppen arbetsmetod och organisering. Ett problem med att ge sig in på området har varit den otydlighet som råder kring och mellan dem. En gemensam definition för vad som är att betrakta som arbetsmetod saknas inom socialt arbete (Bergmark & Lundström 2006:167). Torbjörn Hjort konstaterar att "I det sociala arbetets vardag tycks metod kunna vara allt från en enklare blankett som används vid nybesök till ett mer systematiskt arbetssätt som innehåller flera komponenter." (Hjort 2006:92) Olika försök till definition av begreppet arbetsmetod har gjorts utan att någon fått generell genomslag. Bergmark och Lundström utgick t ex från följande definition för en undersökning av arbetsmetoder inom socialtjänsten från 1998:

"Metoder får således beteckna sådana *strategiskt utformade, planmässiga och systematiska aktiviteter som används i klientarbete eller för att reglera klientarbetet*. Metoder i socialt arbete avser med andra ord mer eller mindre sammansatta interventioner i klienters liv, avsedda att utreda deras situation eller i något avseende förändra dem eller deras villkor. Det krävs någon form av historisk varaktighet och att interventionerna inte bara inträffar tillfälligtvis eller i enstaka fall för att de ska klassificeras som metoder." (Bergmark & Lundström 1998:292)

Kommunnamnngivna modeller och motivationsarbete omfattas enligt dem av definitionen för metoder. Det som faller utanför diskuteras istället som antingen insatser eller organisatoriska lösningar. Hushållsekonomisk rådgivning och stödsamtal avhandlas båda som insatser med det gemensamt att de befinner sig mellan metoder och organisering. Mottagningsfunktion och förenklad handläggning ses som organisering (ibid:297). Samma författare har senare även diskuterat begreppen modeller, praxisteorier, färdigheter och tekniker. Gemensamt för metoder, modeller och praxisteorier är då att de består av flera beståndsdelar som tillsammans bildar ett arbetssätt. Färdigheter och tekniker kan vara viktiga delar av en metod. De är därmed inte en metod i sig utan först då de kombineras och ingår i ett sammanhängande arbetssätt (Bergmark & Lundström 2006:169). Även en insats, i förståelsen en konkret åtgärd som vidtas för att förändra brukaren eller dennes situation i en önskad riktning, kan vara en del av en arbetsmetod men behöver inte vara det (ibid:175ff). En delvis annan definition av metodbegreppet inom socialt arbete står Sune Sunesson för:

"Jag skulle vilja definiera *metod* i socialt arbete som ett *medvetet* sätt att använda vissa arbetsmedel och åtgärder för klienter eller sociala system som man förstår sig på, eller

vars tillstånd man åtminstone tror sig känna, där man har en *avsikt* med sitt arbete och ett antagande om på vilket sätt ingripandet kommer att förändra tillståndet för de människorna man arbetar med.” (Sunesson 1981:69)

Enligt denna definition kan både förenklad handläggning (Sunesson 1985:34) och mottagningsfunktion (ibid:94) ses som arbetsmetoder.

Om begreppet organisation skriver Morén att det kan förstås på olika sätt varav han diskuterar två. Antingen ses organisationen som den formella strukturen; den som framgår av en organisationstablå. Organisationen blir därmed ett administrativt styr- och regelsystem för det arbete som ska utföras; verksamheten finns i organisationen. Bara genom att ändra denna yttre ram kan man förändra det arbete som ska utföras inom den. För att ett visst arbete ska kunna utföras krävs därmed en viss organisation. Alternativet är att istället se organisationen som mönstret av relationer och samspel mellan dem som arbetar i strukturen. Organisationen finns då i verksamheten och förändras därmed om arbetet förändras (Morén 1996:25ff). I förlängningen innebär det helt motsatta villkor för arbetets utförande. Om organisationen betraktas som en formell struktur vilken styr arbetet kan de anställda hänvisa till den som förklaring till hur arbetet utförs. Om man istället ser organisationen som underordnad verksamheten finns hela tiden möjlighet att förändra sättet att arbeta (ibid:28).

Jag kommer i denna studie att likställa arbetsmetod med det engelska begreppet teknologi. Båda kommer att användas men synonymt. På samma sätt kommer jag att likställa organisering med struktur och använda dem synonymt. Organisering blir därmed en anordnad inre struktur som styr hur arbetet utförs. Organisation blir den sammanslutning som har denna struktur. Struktur kan enligt SAOL översättas med en inre beskaffenhet, sammansättning eller uppbyggnad (www.svenskaakademin.se/ordlista) För begreppet teknologi finns inte någon allmänt vedertagen definition (Perrow 1979:162). Att jag trots det väljer denna lösning beror på att begreppen teknologi och struktur är mindre ”slitna” i svenska sammanhang. De känns därför lättare att använda trots att de egentligen inte är mindre diffusa. För teknologi lutar jag mig mot Hasenfelds definition. Enligt honom är teknologi i människobetjänande organisationer de arbetsuppgifter som utförs gentemot brukare (Hasenfeld 1983:34). Hans definition är

därmed mer specificerad än Perrows som istället ser teknologi som sättet att utföra en uppgift (Perrow 1979:162). Hasenfeld beskriver organisationens inre struktur som den ordning som styr arbetet i en organisation. Det handlar om sådant som hur auktoriteten är fördelad; vem som har befogenhet att fatta beslut om andras arbete, om hur kommunikation och samarbete mellan olika anställda, grupper och enheter ska se ut. Strukturen är alltså en följd av de val ledningen gör med organisationens uppdrag i åtanke (Hasenfeld 1983:148). Även Perrow menar med struktur den bas som handlandet inom organisationen utgår från (Perrow 1970: 50). Den utgörs och beror av sådant som handlingsutrymme, makt, samordning och beroende (ibid:80). Innan jag går vidare med att närmare presentera studien kommer jag i följande kapitel att skissa upp en bakgrund av tidigare forskning inom området. Som underlag till tidigare forskning och metod har jag eftersträvat att välja så aktuella källor som möjligt. Det innebär att jag, bortsett från mina teoretiker, i huvudsak använder mig av källor som publicerats 1990-2010 (jfr Thurén 2005:30). Den genomgång av tidigare forskning som här följer gör inga anspråk på att vara heltäckande utan handlar mer om att placera min studie i förhållande till delar av det som gjorts tidigare.

3. Tidigare forskning

Frågorna kring hur socialtjänsten är organiserad och hur det påverkar det arbete som utförs aktualiserades inom forskningen i början av 1980-talet genom forskare som Sune Sunesson och Ulla Pettersson. Intresset för det sociala arbetets organisering har sedan dess funnits kvar som en relativt livaktig forskningsgren i Sverige (Bergmark & Lundström 2008a:24). Undersökning av det sociala arbetets organisering var huvudsyfte endast för ett fåtal avhandlingar under perioden 1980 till 1995. Trots det berör flera studier i någon mån både organisering och arbetsätt inom socialtjänsten. Att dra någon skarp skiljelinje mellan vilken socialtjänstforskning som är organisationsinriktad och inte är därför svårt. Under perioden 1990-2000 finns flera studier som i olika grad anknyter till socialtjänstens organisering även om forskning med detta som uttalat huvudsyfte saknas (Johansson 2003: 23ff). Av det fyrtiotal avhandlingar som publicerades inom socialt arbete under perioden 2005 till april 2007 behandlar tio Individ- och familjeomsorgen ur olika perspektiv och i olika omfattning (Bergmark & Lundström 2008a:27). Utifrån det kan man säga att varken det sociala arbetets eller socialtjänstens organisering är något centralt forskningsområde inom socialt arbete men att det ändå är ett område som ofta tangeras av forskning med huvudsakligen annat syfte. Viss forskning finns dock med huvudsyfte att undersöka socialtjänstens organisering med koppling till hur arbetet utförs, exempelvis Sunessons (1981, 1985) baserad på studier av socialbyråarbete samt Larsson och Moréns (1988) med fokus på socialbyrån som människovårdande organisation (Johansson 2003:25).

Av de sammanlagt 161 avhandlingar som publicerades i ämnet socialt arbete under perioden 2000-2009 knyter 14 i någon mån an till försörjningsstöd (Salonen 2010:57). Försörjningsstödsforskningen har till övervägande del fokus antingen på brukarna eller på hur försörjningsstödsbehovet ser ut. Frågor som rör organisering och arbetsmetoder har fått mindre uppmärksamhet (Minas 2008b:179, Salonen 2010:61). Min undersökning är en fallstudie av försörjningsstödet arbetsmetoder relaterat till organisering och knyter därmed an till flera områden av tidigare forskning utan att helt sammanfalla med något av dem. Inom försörjningsstödforskningen kan man spåra ett flertal olika inriktningar. Ett antal studier har fokus på hur beslut om försörjningsstöd skiljer sig åt mellan olika

kommuner och olika handläggare (Se t ex Hydén 1990, Hydén, Kyhle Westermarck & Stenberg 1995, Hydén 1996, Mosesson 1998, Stranz 2007). Andra inriktningar utgörs av forskning som undersökt rätten till bistånd och lagens tillämpning (Se t ex Johansson 2001), försörjningsstöd kopplat till arbetslöshet och aktivering (Se t ex Giertz 2004, Ulmestig 2007, Hjertner Thorén 2005) och konsekvenser för brukaren (Se t ex Salonen 1994, Angelin 2009). Det är helt andra inriktningar än den för min studie. Den presentation av tidigare forskning som följer nedan är indelad i två, för denna studie relevanta, områden: försörjningsstödsforskning i kombination med arbetsmetod och/eller organisering samt fallstudier med anknytning till försörjningsstödsarbete, arbetsmetod och/eller organisering.

Billquist (1999) undersöker socialtjänsten utifrån frågor om vad arbetet består av och hur det går till. Hennes forskning berör både arbetsmetoder och organisering. Det konkreta försörjningsstödsarbetet skildras men utan diskussion kring specifika arbetsmetoder (se t ex *ibid*:117-118). Organiseringen beskrivs utifrån ingång, sortering och utgång men gränsdragning mellan vad som är att betrakta som arbetsmetod respektive organisering diskuteras inte. Billquists slutsats är att den hjälp som förmedlas i arbetet med försörjningsstöd till övervägande del har med försörjning att göra och att ekonomi är det centrala i de samtal som förs (*ibid*:165ff). Syftet för Cedersunds avhandling (1992) är att, via undersökning av hur handläggning av försörjningsstöd går till, ge en bild av mötet mellan medborgare och organisation med fokus på kommunikation (*ibid*:2, 11). Studien ställer även frågor kring arbetsmetoder men då i förhållande till hur de används för att omformulera brukarens situation till organisationens terminologi (*ibid*:155ff).

Undersökningen är upplagd utifrån fyra identifierande faser i handlägningsförfarandet; Första kontakt, Blankett, Besök, Beslut. Resultaten pekar på en tät sammanflätning av de olika momenten i arbetets utförande. Mötet mellan organisation och medborgare formas av de fysiska och språkliga verktyg som används (*ibid*:138ff). Kommunikation är även i fokus för Kullbergs avhandling (1994). Det övergripande syftet är att beskriva försörjningsstödsarbete utifrån studier av samtal dels mellan socialsekreterare och brukare, dels socialsekreterare emellan (Kullberg 1994:6). Avhandlingen består av fyra delar varav en syftar till att undersöka besökssamtalens olika faser, beskriva de olika

överväganden som socialsekreterarna gör i samtalen samt hur de rent praktiskt hanterar valsituationer i arbetet. Avhandlingens resultat lyfter fram att det rör sig om ett komplext arbete med inbyggda motsättningar både avseende lagar och regler och avseende socialt samspel (ibid:192).

Miltons avhandling (Milton 2006) består av flera studier varav en tidigare publicerad effektstudie av Uppsala-modellen med syftet att undersöka modellen i förhållande till andra arbetssätt avseende resultat (Milton & Bergström 1998). Den vill bland annat söka svar på om användning av Uppsala-modellen gör att brukarnas beroende av försörjningsstöd blir mer kortvarigt, om de i högre omfattning kommer ut på arbetsmarknaden eller i utbildning och om de i mindre omfattning återkommer med ny ansökan (ibid:8). Här sammanstrålar försörjningsstödsarbete, arbetsmetod och organisering. Fokus ligger dock på utfallet av arbetet och diskussion kring vad som är arbetsmetod respektive organisering saknas. Studiens resultat visar att modellen varken förkortar beroendet av försörjningsstöd eller leder till att brukarna i högre grad kommer ut på arbetsmarknaden eller i utbildning. Däremot återkommer brukare i högre grad med ny ansökan när modellen används (ibid:28). En annan avhandling som har jämförande karaktär och fokus på försörjningsstödsarbete är Byberg (2002). Syftet är att undersöka organisering och arbetssätt i försörjningsstödsarbetet i förhållande till kommunernas kostnader för detsamma samt även organisering i förhållande till rättssäkerhet. En av avhandlingens tre delstudier utgår från fallstudier i fyra kommuner. Fokus för denna del är organisering och arbetsmetoder i förhållande till kostnader för försörjningsstödet (ibid:15). Resultaten visar att en i högre grad centraliserad och hierarkisk organisationsstruktur ger lägre försörjningsstöds kostnader, högre rättssäkerhet och dessutom en stabilare arbetsgrupp som trivs bättre. En mer decentraliserad och platt organisationsstruktur ger motsatsen (ibid:237ff).

Den i stort sett enda studie som gjorts av arbetsmetoder i arbetet med försörjningsstöd är Bergmark och Lundströms undersökning från 1998 (Minas 2008a:143). Syftet är att kartlägga vilka metoder som används inom socialtjänstens arbete med barnavård, missbruksvård och försörjningsstöd i 70 representativt utvalda svenska kommuner.

Undersökningen utgår från en indelning i arbetsmetoder, organisering och satsningar riktade mot särskilda grupper i form av insatser (Bergmark & Lundström 1998:293ff). Enligt resultaten är just försörjningsstödsarbetet i störst utsträckning förlagt till en särskild specialiserad enhet. Något mer än hälften av de undersökta försörjningsstödsverksamheterna använde sig av mottagningsfunktion respektive förenklad handläggning i någon form (ibid:295ff). Båda benämns organisering. Av undersökningen framgår att stödsamtal, enligt denna undersökning en insats, används systematiskt av mer än hälften av de tillfrågade försörjningsstödsverksamheterna även om de i allmänhet inte ges utifrån någon särskild metod eller modell. Av det som undersökningen benämner arbetsmetoder är det bara två, båda modeller namngivna efter upphovskommunerna Hallstahammar respektive Uppsala, som har specifik anknytning till försörjningsstödsarbetet. Ingen av modellerna hade något större genomslag i undersökningskommunerna. Hallstahammar-modellen användes i 12 % och Uppsala-modellen, konsekvent, i 1 % av verksamheterna. Eftersom undersökningen intresserar sig särskilt för tillämpande av Uppsalametodik ställdes följdfrågor kring denna. Av dem framkommer att 41 % av verksamheterna arbetade delvis efter Uppsala-modellen men även att 58 % inte alls tillämpade den. Av övriga, och för försörjningsstödsarbetet inte specifika, arbetsmetoder hamnar motivationsarbete högst på listan för använda metoder i försörjningsstödsarbetet. Det användes i två tredjedelar av verksamheterna (ibid:301ff). Både satsningar särskilt riktade mot arbetslösa och hushållsekonomisk rådgivning benämns insatser. De förekom i 85 respektive 75 % av de undersökta verksamheterna. Intressant att notera utifrån denna undersökning är att avsaknaden av gemensam definition av arbetsmetod ställer till problem när arbetets utförande ska diskuteras. Många av de inslag som är vanligast i arbetet med försörjningsstöd definieras inte som arbetsmetod utan kallas istället organisering eller insatser. Det är även intressant att de för försörjningsstödsarbetet inte specifika motivationsarbete och stödsamtal förekommer i högre grad än de för arbetsområdet specifika modellerna. En uppföljare till undersökningen men med något annorlunda underlag gjordes 2001/2002. Den omfattar 100 slumpvis utvalda svenska kommuner och följer i stort sett samma indelning i arbetsmetoder, organisering och insatser som sin föregångare. Resultaten visar att försörjningsstödsarbetet i samma utsträckning som tidigare bedrivs inom en specialiserad

enhet och att användningen av mottagningsfunktion och förenklad handläggning i stort sett är oförändrad. Den ekonomiska rådgivningen däremot, som här sorteras in under organisering, har ökat i användning från 75 % till 97 %. Användningen av motivationsarbete i försörjningsstödsarbetet har ökat ytterligare och används nu i 95 % av de tillfrågade verksamheterna samtidigt som användande av den områdesspecifika Uppsala-modellen minskat. Någon uppgift om användningen av stödsamtal anges inte. Satsningar med inriktning på speciella kategorier av sökande, dvs. insatser, har däremot minskat även om de fortfarande förekommer. Minskning av insatser kan förklaras med att aktiviteten i kommunerna faktiskt är lägre. Den kan även bero på att aktiviteten förändrats mellan de båda undersökningarna och hänger då samman med aktiveringstrenden och inrättandet av arbetsmarknadsenheter (Minas 2008a:160ff).

Hedbloms avhandling (2004) utgår från fyra fallstudier av lokala verksamheter där aktiveringspolitiken realiserar. Även om försörjningsstödarbete inte står i fokus för denna avhandling finns enheter för ekonomiskt bistånd med bland de verksamheter som undersökts. Syftet är att belysa brukarnas kontakt med verksamheterna och hur de påverkas av den (ibid:39). Avhandlingen visar på stora skillnader på lokal nivå i hur aktiveringspolitiken genomförs och hur det i sin tur påverkar brukarnas möjligheter att komma in på arbetsmarknaden (ibid:177ff). Fokus för Bloms avhandling (1998) är den marknadsorienterade socialtjänsten. Avhandlingen bygger på en fallstudie av socialtjänstens Individ- och familjeomsorg i en kommun (ibid:12). Syftet är att beskriva och analysera strukturella villkor samt arbetets utförande och konsekvenser, framförallt för klientarbetet, i en marknadsorienterad Individ- och familjeomsorg (ibid:14). Avhandlingen behandlar organisering men har inte särskilt fokus på försörjningsstödsarbete. Resultatet visar att en marknadsorientering kan innebära både för- och nackdelar beroende på perspektiv. För de mest utsatta brukarna överväger nackdelarna medan fördelarna dominerar för resursstarka brukare och för socialarbetare med utförande arbetsuppgifter (ibid:234ff) Jag återkommer till delar av den här presenterade forskning i min avslutning. I följande kapitel går jag vidare med att presentera mina teoretiska verktyg. Den presentation som ges här är kortfattad och huvuddelen av den teoretiska presentationen finns i kapitlet Analys.

4. Teoretiska verktyg

De teoretiska verktyg som jag använder hör huvudsakligen hemma i mer omfattande teorier om organisationer i allmänhet och om "human service organizations" i synnerhet. Det engelska begreppet human service organizations används ibland oöversatt i svensk litteratur. Vanliga svenska översättning är människobehandlande organisationer (se t ex Meuwisse, Sunesson & Swärd 2006) och människovårdande organisationer (se t ex Bergmark & Lundström 2008b). Jag använder istället benämningen människobetjänande organisationer för att lyfta fram den serviceaspekt som finns i den engelska benämningen. Det som karakteriserar människobetjänande organisationer är att deras råmaterial är de människor som också är deras brukare (Hasenfeld 1983:4). Charles Perrow utgår från synen på brukaren som förklaring till vilken teknologi som används. Organiseringen måste sedan passa arbetsmetoden om arbetet ska fungera effektivt medan andra faktorer är av mindre vikt. Yeheskel Hasenfeld ger inte teknologin samma centrala betydelse. Han menar istället att organiseringen är en produkt av maktrelationer på olika nivåer. Även Andrew Abbott utgår från maktkamp men avseende ansvarsområden. Enligt Robert Mertons resonemang kan arbetsmetoder och organisering istället undersökas utifrån sin funktion. När man undersöker hur arbetet utförs i organisationer är det vanligt att Michael Lipskys teorier används (se t.ex. Lipsky 1980, 1981, Prottas 1979). Han menar att arbetet inom frontlinjebyråkratier är underkastat de anställdas stora handlingsutrymme som de utnyttjar på olika sätt. Efter att ha fördjupat mig i det frontlinjebyråkratiska perspektivet fann jag att det förutsätter en annan inriktning än den för min studie. Det hade varit användbart för att undersöka mer konkreta förändringsinitiativ och vad som hänt med dem. Att välja bort denna teori är något av en avgränsning motiverad av studiens inriktning och material. Det här kapitlet behandlar Perrow och Hasenfeld. Merton och Abbotts är inga grundläggande teoretiker för denna studie varför de inte kommer att presenteras närmare här. Jag återkommer till dem i kapitlet Analys.

Teknologi enligt Perrow

Perrow utgår från synen på brukaren som förklaring till vilken teknologi som används i människobetjänande organisationer. Med teknologi menar han sättet att utföra en uppgift;

en teknik eller metod (Perrow 1979:162). Teknologi är därmed inte detsamma som verktyg, utrustning eller beskrivning för hur arbetet ska utföras (Perrow 1970: 76). Teknologin utgår från organisationens syn på råmaterialet. Så länge den synen inte ändras kommer inte heller sättet att arbeta att göra det. När organisationen konstruerat en definition av råmaterialet kommer de anställdas syn att omformas i den riktningen. Det är en konsekvens av att organisationen påverkar de anställda mer än tvärtom. Om sättet att arbeta inte fungerar leder det inte till att synen på råmaterialet ändras.

Tillkortakommanden förklaras istället med brister hos råmaterialet; att det inte fungerar som det ska. Därmed förstärks den förhärskande synen på råmaterialet (ibid: 34). Det kan jämföras med attributionsteorin som handlar om orsaksförklaringar, alltså vad vi uppfattar som de bakomliggande orsakerna till att något händer. Enligt denna teori är det vanligast att positiva händelser; när man lyckas, förknippas med eget agerande eller egna egenskaper medan misslyckanden ses som orsakade av faktorer som ligger utanför den egna personen och som man inte kan styra över (Lundh 1992:191 ff).

Perrow diskuterar teknologier i människobetjänande organisationer som ett samspel mellan synen på och förståelsen av råmaterialet (Perrow 1970:79). Är brukarna en enhetlig och stabil grupp eller är de en varierande grupp som dessutom förändras över tid? Förstår man sig på dem och därmed vad som behövs för att lösa deras problem eller är förståelsen dålig och därmed kunskapen om vad man ska göra med dem? Rothstein kallar de uppgifter som ska lösas för uniforma eller varierande. Vid uniforma uppgifter; homogent råmaterial, kan arbetet utföras enligt rutiner. Varierande uppgifter; heterogent råmaterial, gör att arbetet måste specialkonstrueras för de enskilda fallen. Insatstekniken blir därmed antingen standardiserad eller icke standardiserad. Ifall kunskapen om insatstekniken betraktas som god finns det klart uppgjorda sätt att handla; standarder, för olika situationer. Om klara handlingsalternativ inte finns, som följd av ett mer osäkert kunskapsläge, måste nya lösningar utarbetas för varje situation (Rothstein 1994:108). Med utgångspunkt i synen på råmaterialet och förståelsen av det skapar Perrow en uppdelning av teknologier för människobetjänande organisationer i fyra typer som han kallar rutin, hantverk, icke-rutin och ingenjörskonst (Perrow 1970:79).

Teknologi och organisatorisk struktur

Byråkrati kan förstås som ett annat ord för struktur i betydelsen det mönster av roller och specialiserade uppgifter som handlingar inom organisationen utgår ifrån. Det innebär att i princip varje organisation i någon grad är byråkratiserad (Perrow 1970: 50). Den byråkratiska och den icke-byråkratiska organisationsmodellen kan användas för att illustrera olika typer av organisatorisk struktur. Det innebär inte att någon av dem finns i renodlad form men att varje organisation i olika grad har drag från båda dessa ytterligheter (ibid: 68). En organisation enligt den byråkratiska modellen försöker via olika befattningar och regler kontrollera påverkan utifrån; den vill uppnå inre effektivitet via stabilitet och rutiner (ibid: 59). Motsatsen är den icke-byråkratiska modellen. En högre grad av professionalisering hos personalen gör den mindre påverkbar utifrån och behovet av kontrollerande befattningar och regler blir mindre. I den icke-byråkratiska organisationen är makten mer decentraliserad och utrymmet för personligt ansvarstagande är större. Få organisationer strävar efter en icke-byråkratisk modell. Tvärtom verkar även de organisationer som inledningsvis är mer flexibla och nydanande sträva mot högre grad av byråkratisering. Perrow förklarar det med att varje ledning vill öka sin egen frihet och sitt eget utrymme för initiativ. Då måste den organisation de kontrollerar göras mer rutinbaserad och förutsägbar (ibid:66). Uppdelningen i byråkratiska och icke-byråkratiska organisationer blir alltså en fråga om graden av rutin i arbetet. En hög grad av rutin i arbetet har två utgångspunkter; en avseende teknologi och en avseende råmaterialet. Rutiner för arbetet kräver hög säkerhet avseende teknologi och dess effekt samt ett stabilt råmaterial med få variationer. Med få etablerade teknologier och ett heterogent råmaterial kan arbetet inte utföras standardiserat och blir därmed mindre rutinmässigt (ibid:75). För att uppnå effektivitet stävar varje organisation, avsiktlig eller oavsiktlig, efter överensstämmelse mellan teknologi och struktur. Organisationens inre struktur måste passa den teknologi som används. Den inre strukturen består av dels handlingsutrymme och makt hos olika delar av organisationen, dels samordning och ömsesidigt beroende delarna emellan. Utifrån de fyra teknologi-typerna; rutin, icke-rutin, ingenjörskonst och hantverk diskuterar Perrow vilken organisationsstruktur som är den bästa, i meningen den effektivaste, för respektive typ av teknologi (ibid:80ff). Jag återkommer till teknologi-typerna rutin och ingenjörskonst och strukturerna för dem i kapitlet Analys.

Teknologi enligt Hasenfeld

Hasenfeld definierar teknologi i människobetjänande organisationer som de arbetsuppgifter som utförs gentemot brukare (Hasenfeld 1983:34). Han utvecklar vidare med att det är den uppsättning handlingar som dels har stöd i organisationen, dels har till syfte att ändra vissa egenskaper hos brukaren i en förutbestämd riktning; att omvandla (ibid:111). God förståelse av brukarna ger även kunskap om vilken teknologi ska användas. Omvandlingsteknologierna kan delas in i olika typer baserat på vilken funktion de är tänkta att ha; processande, upprätthållande och förändrande, även om de i praktiken sällan bara har en funktion (ibid:5). Hasenfeld menar att majoriteten av de teknologier som används i de människobetjänande organisationerna i sig består av olika delar som motsvarar brukarens tänkta väg genom organisationen. Han delar upp brukarens väg i fyra faser som han kallar rekrytering, värdering, omvandling och avslutning (ibid:113ff).

Makt och organisatorisk struktur

Organisationens inre struktur är enligt Hasenfeld de arrangemang som styr vad de anställda gör; hur auktoriteten är fördelad och hur mönstret för kommunikation och samarbete ser ut (ibid:148). Han menar att den inre strukturen till största del är en produkt av maktrelationer. Det innebär att teknologi inte har central betydelse för den organisatoriska strukturen men att den är en av flera faktorer som påverkar. En fastställd teknologi kan standardiseras, kontrolleras och underkastas ett system av hierarkisk auktoritet. Den ger större möjlighet för organisationen att göra en tät koppling mellan sina olika enheter (ibid:154). Däremot måste en teknologi som bygger på icke-rutin kombineras med en struktur med decentraliserad makt och stor handlingsfrihet för de anställda om den ska fungera effektivt. Det kallar Hasenfeld en löst kopplad struktur. Karakteristiskt för en sådan är att de olika enheterna inom organisationen har sin egen särart och är relativt självständiga i förhållande till varandra (ibid:149ff). Jag återkommer till omvandlingsteknologierna, faserna och den lösa kopplingen i kapitlet Analys. I följande kapitel går jag vidare med att beskriva hur jag gått tillväga i arbetet med min studie och presentera det material jag använt.

5. Metod och material

Fallstudien

Det här är en fallstudie. Vad är då ett fall, vad består mitt fall av och vad avgränsar det? Försörjningsstödsarbetets arbetsmetoder med koppling till organisering av arbetet är den företeelse som är i fokus och det som ska lyftas fram genom valet av fall (Jacobsson & Meeuwisse 2008:54). Fallet för denna studie är försörjningsarbetet i Helsingborg 1997-2009. Utifrån syfte och frågeställningar sökte jag ett fall som speciellt hade att göra med försörjningsstöd, arbetsmetod och organisering. Fallet utgörs av en organisation för arbete med försörjningsstöd som genomgått upprepade och genomgripande organisatoriska förändringar under en relativt kort tidsperiod. Det handlar vidare om medvetna förändringar av organiseringen som bland annat motiverats av en uttrycklig syn på råmaterialet, dvs. en tolkning av de problem som försörjningsstödstagare uppvisar. Detta är fallets innehållsmässiga, geografiska och tidsmässiga gränser (jfr Yin 2007:43ff). Jag har inte funnit någon tidigare fallstudie som handlar om just detta. Valet av Utvecklingsnämndens förvaltning i Helsingborg som fall för studien var inledningsvis baserat dels på att denna förvaltning arbetar med försörjningsfrågor, dels på tillgänglighet. Historiken med två genomgripande organisatoriska förändringar under den senaste tioårsperioden talade ytterligare för att jag skulle välja just detta fall. Efterhand som materialinsamlingen kring fallet påbörjades preciserades forskningsfrågorna och även definitionen av det aktuella fallet. Inga andra fall har därmed prövats eller övervägts inför denna studie. Jag tar det för sannolikt att det finns andra fall som nog så väl hade kunnat illustrera denna företeelse och därmed varit lika intressanta att studera.

Även om det inte finns någon allmänt vedertagen definition av fallstudie som metod (Jacobsson & Meeuwisse 2008:41) finns det vissa gemensamma drag hos de studier som görs under denna benämning. Det är forskningsfrågorna som definierar vad som ska analyseras och därmed vad som utgör fallet (Yin 2007:42) Mina frågor cirkulerar kring hur arbetsmetoderna ser ut, varför det är så svårt att få grepp om vilka arbetsmetoder som används och vidare hur arbetsmetod och organisering kan hänga samman. Sådana hur- och varför- frågor passar särskilt bra att undersöka med en fallstudie (ibid:17). Det är

svårt att avgöra var gränsen mellan arbetsmetod och organisering går och även att undersöka dem isolerat utan att glida över i det sammanhang där de förekommer. Fallstudien är särskilt lämplig när man misstänker att sammanhanget har betydelse och till viss del måste ingå i undersökningen (Yin 2007:31). Fallstudien utgår från verkliga situationer och skeenden och studerar dem i sitt sammanhang (Trygged 2005:220). Den fokuserar på det allmogliga i miljöer som inte konstruerats för forskningsändamål (Jacobsson & Meeuwisse 2008:49). Ofta inriktar sig fallstudien på en avgränsad företeelse i nutid (ibid:42) men det studerade fallet kan även vara historiskt (Trygged 2005:221). Mitt fall sträcker sig från dåtid till nutid. På sätt och vis handlar det om en enda organisation men även om flera eftersom studien följer organisering och arbetsmetoder genom förändring och över tid. Trots att min studie endast utgår från ett enda fall finns det därmed ett inbyggt jämförande moment. Trygged menar att fallstudien kan ses snarare som ett metodologiskt angreppssätt än en regelrätt metod (ibid:221). Enligt Yin är det just det parallella arbetet med hypotes, datainsamling och analys som gör att fallstudien snarare ska ses som en forskningsstrategi än som en metod (Yin 2007:32). En risk vid fallstudier är att hela studien blir en bekräftelse av förutfattade meningar eftersom undersökaren i förväg måste ha en förförståelse av de frågor som studeras. Den risken kan i viss mån motverkas genom att man hela tiden prövar alternativa förklaringar och uppmärksammar motsägelser i resultaten (ibid:86). Min bakgrund av 10 års arbete med försörjningsstöd i olika organisationer tillsammans med det jag läst inom ämnesområdet utgör min förförståelse som jag givetvis endast bitvis är medveten om. Att jag utgår från på förhand valda teorier färgar frågorna till materialet. Teorierna bestämmer därmed delvis vilka delar av materialet som hamnar i förgrunden (Larsson, Sjöblom & Lilja 2008b:207). Att kombinera flera teoretiska perspektiv kan vara ett sätt att validera analysen, man närmar sig då en teoritriangulering. De olika tolkningarna kan sedan prövas utifrån vilken som är mest övertygande och trovärdig (Larsson, Sjöblom & Lilja 2008a:38).

Jag har valt ut ett antal teoretiska verktyg för denna studie. De härstammar från olika och delvis motsägande teorier och kan därför sägas stå för olika förklaringsperspektiv. Min utgångspunkt var två antaganden som inbegriper arbetsmetod och organisering och som

är formulerade utifrån de valda teoretiska verktygen. Enligt det första antagandet är det arbetsmetoden som bestämmer organiseringen. En ändrad arbetsmetod kan då ligga till grund för, och kanske kräva, en omorganisation för att fungera. Enligt det andra antagandet är arbetsmetod och organisation relativt frikopplade från varandra. Hur arbetet ska utföras bestäms av de anställda inom ramen för deras handlingsutrymme. Organiseringen blir istället ett verktyg för att kontrollera samma handlingsutrymme och den bestäms av organisationens ledning. Det handlar då om en konflikt mellan oförenliga intressen. Under arbetets gång visade sig detta perspektiv ge mindre än jag inledningsvis trodde.

Avsikt och utformning

En fallstudie kan ha olika avsikt. Min studie har explorativa drag utifrån fokus på en sammansatt företeelse som det inte gjorts många undersökningar om innan. Den har även förklarande drag genom sin inriktning på sammanhang mellan arbetsmetod och organisering samt utifrån användning av etablerad teori (jfr Trygged 2005:225ff). Oberoende av avsikt kan en fallstudie utformas på olika sätt beroende på dels antal fall som studien omfattar, dels de metoder som används. En fallstudie behöver inte omfatta flera fall för att vara av intresse (Jacobsson & Meeuwisse 2008:53). Min studie omfattar ett enda fall som undersöks huvudsakligen genom dokument men även genom intervjuer. Om den utökats med ett antal intervjuer med tjänstemän eller politiker som var involverade i tidigare omorganisationer hade det resulterat i en bredare undersökning och eventuellt ökat studiens validitet (jfr Trygged 2005:224). Jag hade också kunnat undersöka försörjningsstöds arbetsmetoder och organisering i två eller tre kommuner vilket hade möjliggjort jämförelser kommuner och förvaltningar emellan. En sådan utformning hade gett ett starkare resultat (Yin 2007:68). Behovet av fördjupning fick mig att avstå från detta. Jag kan inte påstå att avsikt eller utformningen av denna studie var klar innan arbetet med den påbörjades. En fallstudie behöver dock inte inledas med att syfte och utformning är klart formulerade, de kan få växa fram allteftersom materialet samlas in (Jacobsson & Meeuwisse 2008:53). Jag inledde mitt arbete med litteraturstudier och förfrågningar till olika forskare inom området angående vilka arbetsmetoder som används i försörjningsstödsarbetet. Parallellt kontaktade jag tjänstemän vid

Utvecklingsnämndens förvaltning i Helsingborg för att få exempel på hur arbetet kunde se ut. Ungefär samtidigt fastnade jag för Bergmarks formulering ”organisatoriska lösningar med metodologiska förtecken” och med den kom tanken på att det kanske skulle gå att komma åt arbetsmetod genom att fråga om organisering. När jag fördjupade mig i exemplet Helsingborg framkom information om deras tidigare omorganisationer och jag bestämde mig för att undersöka de utredningar som låg till grund för dessa.

En kritik mot fallstudien gäller möjligheten att generalisera. Yin menar att hela kritiken mot fallstudiens generaliseringsmöjligheter bottnar i sammanblandning av olika typer av generalisering. Om man syftar på statistisk generalisering är en sådan inte möjlig. Det beror på att valet av fall inte görs utifrån att det ska vara representativt för en viss population (Yin 2007:28). Ett fall är alltså inte representativt i den meningen att det utgör ett statistiskt stickprov. Däremot är en generalisering där resultaten relateras till teori möjlig. Fallstudiens kunskap kan då bidra till teoretisk utveckling och uppslag till vidare forskning (Jacobsson & Meeuwisse 2008:52). En fallstudie kan därmed ha användning utanför sitt sammanhang om resultatet går att relatera till andra fall och möjliggör paralleller som bekräftar studiens resultat. Det bidrar då även till att validera resultatet (Larsson 1994:180).

Datakällor

Mitt material består till största del av skriftliga källor i form av utredningar. Utöver det använder jag material från informantintervjuer samt material från Helsingborgs stads hemsida. Den oklara gränsen mellan det man vill undersöka och sammanhanget gör att fallstudien behöver fler källor vars data kan trianguleras (Yin 2007:31). Det ger studier som går på djup snarare än på vidd (Trygged 2005:220). För undersökning av hur organisationen såg ut 2007 och 2009 har jag använt flera källor vilket gör att man där skulle kunna tala om datatriangulering. Källor som styrker varandra gör resultat och slutsatser mer övertygande (Yin 2007:126). Olika typer av dokument är en betydelsefull källa vid fallstudier. Att använda dem har flera fördelar. En är att de inte förändras och att man därmed kan återkomma till dem flera gånger (ibid:112), att materialet i sig inte så lätt låter sig påverkas av forskningssituationen är en annan. Till skillnad från andra

datakällor har dokumenten skapats för andra ändamål än forskning vilket ökar deras validitet som datakälla. Dokument som datakälla kan definieras på följande sätt: det är ett material som är läsbart i vid bemärkelse vilket gör att det även innefattar t ex fotografiskt material, det har inte kommit till med ett samhällsvetenskapligt syfte men är betydelsefullt för samhällsvetare, det är ett material som finns bevarat och är tillgängligt (Bryman 2002:356ff). De utredningar, beslut och hemsidor som jag använt för min studie kan utifrån detta definieras som dokument. Scott utgår ifrån fyra kvalitetskriterier som behandlar dokumentets autenticitet, trovärdighet, representativitet och meningsfullhet. Bryman kommenterar att kriterierna är högt satta men menar att även dokument som inte håller måtten just därför kan vara en intressant datakälla. Det avgörande är då att man kan konstatera att det rör sig om dokument som inte uppfyller kraven (ibid:362).

Kvalitetskriterier blir därmed ett hjälpmedel för att bedöma de dokument man hanterar och ställa frågor kring deras kvalitet. Jag utgår ifrån att mina dokument uppfyller kriteriet autenticitet i betydelsen att de är original eller icke ändrade kopior (Scott 1990:19ff). För båda utredningarna gäller att avståndet i tid mellan den händelsen de skildrar och den skriftliga källans tillkomst är kort varför det inte finns skäl att ifrågasätta dem av denna anledning (Thurén 2005:13, 66ff). Utredningarna har antingen producerats av eller beställts av den studerade organisationen själv. Det innebär att de är av organisationen godkända skildringar. Det finns alltså skäl att tro att deras framställning av händelseförloppet på olika sätt är färgat av omständigheter kring deras tillkomst och därmed att ifrågasätta deras trovärdighet (Scott 1990:19ff, Thurén 2005:66ff). Även om man kan anta att en källa inte är trovärdig avseende det händelseförlopp den beskriver kan den ändå vara en trovärdig redogörelse för den enskilde författarens upplevelse av situationen. Det innebär att ett dokument alltid bör ses som en av flera möjliga verklighetsskildringar (Scott 1990:19ff). Användande av dokument kräver medvetenhet om att de skapats utifrån ett visst ändamål och att innehållet därmed inte kan tas för en neutral redogörelse. De har kommit till i ett speciellt sammanhang, har ett eget motiv och riktar sig till en särskild målgrupp (Yin 2007:115). Det innebär att dokument som källa kan ge viktiga insikter även om inga slutsatser dras utan att styrkas av andra källor (ibid:84). Ett sätt att uppmärksamma andra perspektiv hade varit att leta efter ytterligare källor som beskriver samma händelser. Någon sådan kompletterande källa har jag inte

haft tillgång till. Jag har därför valt bort denna möjlighet och betraktar istället utredningarna som organisationens officiella berättelse om sin utveckling, inte som en objektiv beskrivning av ett händelseförlopp. Om dokumenten uppfyller kriteriet representativitet, vilket innebär att de kan sägas vara exempel på en viss typ av dokument eller inte, kan jag inte svara på. Däremot uppfyller de kriteriet meningsfullhet som innebär att de har tydlighet och begriplighet som datakälla (jfr Scott 1990:19ff).

Dokumentet

Jag använder två kommunala utredningar som gjorts över försörjningsfrågor och försörjningsstöd i Helsingborg med nästan exakt 10 års mellanrum. Inför den första omorganisationen som beslutades 1998 gjordes utredningen i flera delar. Den del som gjordes 1997 omfattar 12 sidor samt ytterligare drygt 60 sidor i form av bilagor. Bland dem ingår en tidigare utredning från 1996 (Helsingborg 1997-09-16). En uppföljande del är daterad april 1998. Jag har valt att endast använda utredningen ”Försörjningsfrågornas framtida organisation i Helsingborg” daterad 1997-09-16. En risk när man använder dokument som datakälla är att urvalet blir skevt. Det kan bero på bristande noggrannhet vid insamlingen eller på att förförståelse och hypoteser gör att urvalet snarare är baserat på det man velat finna än på det som stod att finna (Yin 2007:112). Mitt urval kan här ha påverkat mina resultat.

Utredningen daterad 1997-09-16 kom till på uppdrag av kommunstyrelsen i Helsingborg och utfördes av förvaltningschefer och tjänstemän inom kommunen (Helsingborg 1997-09-16:2). Utgifterna för försörjningsstödet hade då ökat stort sedan ett par år tillbaka och prognosen för 1997 var att kostnaderna skulle överstiga budgeterade medel med drygt 25 %. Ökningen ansågs hänga samman med utvecklingen på arbetsmarknaden och en ökande arbetslöshet. Försörjningsstöd bedömdes alltså till övervägande del betalas ut till arbetslösa personer vilket var en förändring mot hur det varit tidigare. Man ansåg även att det fanns risker för att individuella hinder skulle utvecklas som en konsekvens av arbetslösheten (ibid:1). Farhågor fanns vidare för att den ökade arbetslösheten inte var en tillfällig variation utan istället en anpassning till den arbetslöshetsnivå som var aktuell i resten av Europa, ökningen skulle därmed vara bestående (ibid:5).

Försörjningsstödsarbetets myndighetsutövning var 1997 fördelad på åtta olika nämnder. Kommunens ansvar för, och satsningar på, olika arbetsmarknads- och utbildningsinsatser för arbetslösa hade successivt utökats och delades med andra icke kommunala aktörer; Arbetsförmedling, Försäkringskassa, Arbetsmarknadsinstitutet och Landstinget. Bedömningen var att det delade ansvaret skapade behov av utökad samverkan på området, en samverkan som inte gynnades av att kommunens myndighetsutövning på området var uppdelad på olika nämnder (Helsingborg 1997-09-16:3). Beslut om att via en ny organisering samla ansvaret för försörjningsstöd, arbetsmarknadsinsatser, vissa utbildningsinsatser samt kontakter med näringslivet under en gemensam nämnd fattades av kommunfullmäktige 1998-06-16. Beslutet togs efter votering. Moderaterna, fp och spi hade lämnat en skriftlig reservation och ville att frågan skulle återremitteras. Beslutet innebar att de geografiska servicenämnderna behölls men utan ansvar för ovanstående frågor medan Arbetsmarknadsnämnden avvecklades från och med 1999-01-01 då den nya nämnden inrättades (Helsingborg 1998-06-16).

Utredningen ”Översyn av utvecklingsnämndens förvaltningsorganisation” daterad 2007-08-16 föregick det beslut om omorganisation som fattades 2007-10-02. Vid detta tillfälle gjordes endast denna utredning som omfattar 36 sidor. Utredningen utfördes av konsulterna Solving Bohlin & Strömberg. Uppdraget var att göra en ”genomlysning av Utvecklingsnämndens förvaltningsorganisation” för att se om det gick att ytterligare samordna de olika verksamheter som nämnden hade ansvar för (Helsingborg 2007-08-16:5). I Utvecklingsnämndens beslut konstaterades att organisationen i princip inte förändrats under de nio åren sedan senaste omorganisation men att det nu fanns flera anledningar till förändring och anpassning efter rådande omständigheter. De borgerliga partierna hade fått politisk majoritet både kommunalt i Helsingborg och på riksplanet i valet 2006. Regimskiftet skulle nu ta sig uttryck i att de kommunala verksamheterna ytterligare konkurrensutsattes och bedömningen var att det krävde en förändring av organisationen. I beslutet ställde sig Utvecklingsnämnden positiv till det sammanförande av försörjnings-, arbetsmarknads-, utbildnings- och integrationsfrågor under en och samma nämnd som gjorts 1999 men framhöll att fördelarna med en sådan förvaltning borde kunna utnyttjas bättre. Sjunkande arbetslöshet och minskat

försörjningsstödstagande angavs som ytterligare motiv för en översyn av nämndens förvaltning. Beslut om en organisering enligt utredningens förslag fattades av Utvecklingsnämnden 2007-10-02. Den nya organiseringen skulle tas i bruk 2008-01-01. Även den socialdemokratiska oppositionen samtyckte till förslaget med reservation mot ytterligare konkurrensutsättning (Helsingborg 2007-10-02).

Intervjuer

Intervjuer är en viktig datakälla för fallstudier. De kan röra rena faktauppgifter, mer personliga uppgifter eller förslag på andra intervjupersoner och liknar oftast ett vanligt samtal eftersom de inte utgår från i förväg utformade frågor. Intervjupersonerna är oftare att karakterisera som informanter än som respondenter. Även när det gäller intervjudata är det viktigt att betrakta dem som en icke-neutral redogörelse och de bör därmed ställas i relation till vad som kommit fram via andra datakällor (Yin 2007:116ff). Jag har gjort fyra intervjuer med lika många tjänstemän anställda inom Utvecklingsnämndens förvaltning i Helsingborg. Två av intervjupersonerna fick jag tillgång till via min handledares försorg. Genom en av dem fick jag sedan tillgång till ytterligare två. Jag betraktar mina intervjupersoner som informanter och deras utsagor som ett av flera sätt att betrakta verkligheten. Materialet från intervjuerna har huvudsakligen används som underlag för den beskrivning av försörjningsstödsarbetet vid olika tidpunkter som återfinns som bilaga. Jag har intervjuat informanterna via telefon. Tre av intervjuerna rörde försörjningsarbetet i Helsingborg 2009 då intervjuerna gjordes. Den fjärde gjordes för att få kompletterande material angående organisering och arbete 2007. Intervjuerna kan karakteriseras som samtal kring hur försörjningsstödsarbetet sett ut i Helsingborg. Jag har försökt hålla samtalet till en så konkret nivå som möjligt för att skapa mig en bild av hur organiseringen och arbetet sett ut. Även om jag inte haft någon direkt intervjuguide finns det ändå ett antal teman som jag varit särskilt intresserad av och återkommit till i samtliga intervjuer. Det rör sig om ansökningsförfarandet, kontakten med brukaren och brukarens väg genom organisationen. Mina teman utgår från arbetets konkreta utförande och de har även varit ledstjärna när jag studerat de utredningar som ingår i mitt material. Jag har sedan via mail skickat en sammanställning av den information som lämnats under intervjun till informanten för rättelse och i förekommande

fall kompletterande frågor. Frågan om anonymitet och konfidentialitet för de som medverkat i en fallstudie kan behandlas på olika sätt. Jag har valt att redovisa vilken organisation som ligger till grund för min fallstudie men att inte namnge informanterna. Att namnge både fallet och de personer som delgett data hade underlättat jämförelser med tidigare studier och vidare forskning. Det hade dock inte gett något skydd för dem som deltagit i studien och det hade varit svårt att garantera att de inte påverkats negativt. Att behandla fallet anonymt är ett alternativ som jag inte ansett befogat (jfr Yin 2007:185). De utredningar som jag använder i mitt material är offentliga såtillvida att de finns att tillgå via kommunens arkiv.

Berättelserna om Helsingborg

Jag betraktar mitt material som berättelser. Den förändrade synen på språket som växt fram inom samhällsvetenskaperna är grogrund för den narrativa forskningen. Från att tidigare ha betraktats som en objektiv återgivning av verkligheten kan språket enligt denna syn istället betraktas som byggstenar i vår konstruktion av verkligheten. Berättelser om verkligheten har därmed blivit intressanta för forskningen och samtidigt har definitionen av begreppet berättelse förändrats och utvidgats till att omfatta såväl de berättelser som förekommer i mänskligt tal som de berättelser som finns att utläsa ur olika typer av brukstexter. Berättelseforskning blir då ett alternativt sätt att undersöka material från såväl intervjuer, observationer som dokument (Hydén 2008:89ff). Ett problem inom forskningsgrenen är att en gemensam definition för begreppet berättelse eller narrativ saknas även om olika förslag på sådan lagts fram (Larsson, Sjöblom, Lilja 2008a:32). Avsaknaden av gemensam definition är ett problem som gör det särskilt viktigt att klargöra den egna definitionen av begreppet (Hydén 2008:101). Jag utgår från Hydén som menar att grunden för en berättelse är att den omfattar en tilldragelse; ett skeende bestående av en eller flera händelser, som äger rum i ett visst sammanhang och som vidare är orsakat av något eller någon, upplevs av någon och skildras av, eventuellt ytterligare, någon (Hydén 1997:20). När det gäller skriftliga källor gör Thurén skillnad mellan å ena sidan berättelser och å andra sidan kvarlevor. Avgörande är hur källan används (Thurén 2005:100ff). I kapitlet Analys som följer nedan använder jag materialet som kvarlevor, fokus är här på *hur* händelseförloppet framställs (Thurén 2005:100ff). I

avdelningen Undersökning av utredningen från 2007 har jag via citat återgivit de delar av utredningarna som jag baserar mina tolkningar och slutsatser på. Jag gör en temauppdelning av materialet som utgår från de valda teoretiska verktygen. Avdelningen är teoriberoende i dubbel bemärkelse; både vad gäller de teman som berättelsen delas upp i och de verktyg som används vid analysen. En sådan temauppdelning kan även omfatta teman som antingen helt saknas i framställningen eller som uttrycks i förtäckta ordalag (Larsson & Goldberg 2008:157). Sådana teman kan utgöra dolda berättelser eller dolda delar av en berättelse (Larsson et al. 2008b:211). Jag diskuterar ett sådant tema. Det har inte sin grund i någon teori utan snarare i frånvaro på sådan, vilket det kan finnas en viss logik i. Det dolda temat har istället lokaliserats med utgångspunkt i materialet, min förförståelse och mina forskningsfrågor. I avdelningen Råmaterial, arbete och organisering 1997-2009 gör jag en kronologisk analys av materialet. Även här används källorna som kvarlevor, fokus är åter på *hur* händelseförloppet framställs. I bilagan Försörjningsstödsarbetet i Helsingborg, liksom i avsnittet Dokumenten ovan, använder jag däremot materialet som berättelser. Utifrån dem har jag sammanställt en redogörande beskrivning utan analytiskt fokus över *vad* som har hänt avseende organisering och arbete över tid (jfr Thurén 2005:100ff). Jag har här eftersträvat att i så hög grad som möjligt lyfta fram sakliga och faktamässiga uppgifter men är samtidigt medveten om att beskrivningen begränsas av de vinklingar och felaktigheter som kan finnas i materialet. I bilagan finns även översiktsbilder av hur de olika organisationerna sett ut. De politiska beslut som jag har i mitt material är exempel på performativ. En performativ är en skriftlig källa som samtidigt *är* den händelse den berättar om t ex en dom eller ett beslut. En performativ använt som kvarleva är alltid sann, beslutet är fattat. Men en performativ kan även användas som en berättelse och måste då till sitt innehåll utsättas för samma prövning som vilken berättelse som helst (Thurén 2005:102ff). Besluten om omorganisation är fattade och kan därmed sägas vara sanna som kvarlevor. Det behöver däremot inte innebära att besluten är sanna som berättelser då de snarare ska motivera det fattade beslutet. I följande kapitel inleder jag med en tematisk analys av den utredning som gjordes 2007. Jag fortsätter sedan med en kronologisk analys av försörjningsstödsarbetet i Helsingborg som omfattar perioden 1997-2009.

6. Analys

Undersökning av utredningen från 2007

Denna utforskning är en tematisk analys av utredningen daterad 2007-08-16. Den utgår från innehållsmässiga teman som anknyter till arbetsmetod, organisering och mina teoretiska verktyg. En redogörande beskrivning av den aktuella organisationen samt organisatorisk översiktbild finns som bilaga.

Råmaterialet

Enligt Perrow är synen på råmaterialet grundläggande för vilken teknologi som sedan används. Att undersöka den syn på råmaterialet som framkommer i utredningen borde då kunna ge information om tänkbara arbetsmetoder trots att de huvudsakligen inte diskuteras. Så här beskrivs de brukare som 2007 är aktuella för förvaltningens service, alltså den då aktuella synen på råmaterialet: ”Under senare år har målgruppen för stora delar av förvaltningen förändrats och innehåller idag fler som står längre från arbetsmarknaden än tidigare.” (Helsingborg 2007-08-16:21) Även om brukarna som kollektiv beskrivs som förändrat i förhållande till tidigare hänvisar utredningen inte till någon brukarundersökning. Det ligger nära till hands att anta att den syn på brukarna som redovisas har framkommit i de knappt femtio intervjuer med representanter för nämnden och förvaltningen som är en del av utredningens material (Helsingborg 2007-08-16:5). Antingen har råmaterialet verkligen förändrats eller bara synen på det. Det går inte att avgöra vilket och det behöver inte heller spela någon roll. Perrow menar att organisationens definition av råmaterialet är avgörande, oavsett underlag. Följande citat förtydligar den förändrade synen ytterligare:

”Många personer har idag, av olika skäl, betydande svårigheter att återkomma till arbetsmarknaden. Framförallt beror detta på att man alltför länge varit utanför och att kontaktnät saknas. Alla verksamheter/projekt/insatser försöker kompensera för detta, men eftersom individerna har olika förutsättningar och behov, krävs det att alla blir bemötta efter sina möjligheter. Därför är det av största vikt att en ordentlig analys görs av målgrupper och vilka realistiska möjligheter om och vad som krävs för att återfå ett arbete.” [sic!](Helsingborg 2007-08-16:24) Citat nr 1

Den syn på brukarna som utredningen ger är att *fler* än tidigare står längre ifrån arbetsmarknaden och att det är *många* som har svårt att komma tillbaka till den. Hur ser

fördelningen egentligen ut? Ser man sitt råmaterial som homogent eller heterogent?

Utredningen ger inga direkta svar på de här frågorna. En analys av råmaterialet föreslås men inte för att undersöka om råmaterialet verkligen har förändrats. Det är snarast något som fastslås. Istället handlar det om att undersöka vilka målgrupper, kategorier, som kan vara relevanta och hur de ska hanteras. Sådär beskrivs bakgrunden till den organisation som är aktuell 2007 samtidigt som en fingervisning ges om den syn på råmaterialet som gällt tidigare:

”Helsingborg, som drabbades svårt under förändringen av arbetsmarknaden under 1990-talet, med hög arbetslöshet som följd, har under åren aktivt utvecklat verksamheter för att bidra till att bryta den negativa utvecklingen.”(Helsingborg 2007-08-16:18) Citat nr 2

Citatet antyder en tidigare syn på brukarna som, inte enbart men till betydande del, arbetslösa till följd av omgivande faktorer och därmed inte på grund av individuell problematik. I följande beskrivning av relationen mellan verksamheterna Visionscenter och Möjligheternas Hus 2007 förstärks bilden av en organisation skapad för ett heterogent råmaterial. Visionscenter är en verksamhet som är tänkt för de brukare som står nära arbetsmarknaden medan Möjligheternas Hus ska arbeta med dem som står längre ifrån:

”Det beskrivs vara en naturlig uppdelning mellan Vc och MH. Det anges som en positiv del i pedagogiken, att få klienter att växa, när överflyttning kan ske från MH till Vc.” (Helsingborg 2007-08-16:10) Citat nr 3

Det är så de båda verksamheterna är tänkta att hänga ihop. En av mina informanter talar istället om att förflyttningen av brukare i högre grad gick i motsatt riktning; att fler flyttades från Visionscenter till Möjligheternas Hus. Det fick till följd att Visionscenter efterhand krympte och gick från att vara den större till att bli den mindre av de två (IP 4). En sådan omvänd förflyttning skulle kunna förklaras med den förändrade synen på brukaren. Om synen på råmaterialet förändrats från heterogent till homogent; från att brukarna står antingen nära eller längre ifrån arbetsmarknaden till att de till övervägande del står längre från arbetsmarknaden, borde följderna bli att Möjligheternas Hus växer på Visionscenters bekostnad. Möjligheternas Hus verkar inte heller i samma grad beröras av en förändrad brukarsyn. Verksamheten har sedan starten 1999 varit avsedd för arbetslösa brukare med individuella hinder. De har dessutom ett sätt att arbeta med denna grupp som bedöms vara framgångsrikt:

”Möjligheternas Hus är idag ett etablerat ’varumärke’ med betydelsen att de arbetar med att ta fram klienternas resurser och se möjligheter för utveckling. Målgruppen är främst personer med socialmedicinsk problematik.” (Helsingborg 2007-08-16:1) Citat nr 4

”Som verksamhetens framgångsfaktorer anges en utvecklad arbetsmetodik och att de är bra på att utnyttja möjligheterna till projekt och gruppverksamheter med EU-finansiering.” (Helsingborg 2007-08-16:10) Citat nr 5

Möjligheternas Hus framställs här i mycket positiva ordalag. Kan det vara så att deras uppfattade framgång ligger bakom den förändrade syn på brukaren som framkommer i utredningen och att deras syn på brukaren blivit gällande för fler verksamheter i organisationen? Organisationen 1999-2008 kan ses som skapad för ett heterogent råmaterial; brukare nära och brukare längre ifrån arbetsmarknaden. Den förändrade syn på brukaren som utredningen 2007 ger uttryck för borde innebära att brukarna, i högre grad än tidigare, ses som en homogen grupp främst bestående av personer som står längre ifrån arbetsmarknaden och med individuella hinder för att komma in på den. Någonstans på vägen mellan 1999 och 2007 verkar synen på råmaterialet ha förändrats; en förändring som enligt Perrow även leder till förändring av teknologi. Förändringen borde innebära en övergång från teknologi av typen ingenjörskonst till typen rutin. Vid teknologitypen ingenjörskonst betraktas brukarna som en heterogen och föränderlig grupp medan brukargruppen vid rutin ses som homogen och stabil. Gemensamt för de här båda typerna av teknologi är att båda utgår från att råmaterialet är väl förstått, oavsett om det ses som enhetligt eller varierande, och att det därmed finns kunskap om hur man ska gå tillväga i arbetet med dem (Perrow 1970:79). Med Rothsteins språkbruk blir det en varierande respektive uniform uppgift, båda med standardiserad insatsteknik (Rothstein 1994:108). Standardiseringen gör att man kan hantera stora kvantiteter av brukare i vad som kan liknas vid massproduktion (Jfr Woodward 1967). En undersökning av hur arbetet i verksamheterna beskrivs skulle kunna ge svar på frågan om den förändrade synen på råmaterialet även lett till förändrad teknologi.

Teknologier

Valet av teknologi för människobetjänande organisationer är särskilt komplicerat eftersom kunskapen om de olika teknologiernas egentliga resultat är bristfällig (Hasenfeld 1983:144ff). En noggrann granskning av teknologin skulle dessutom kunna

avslöja svagheter och därmed bryta ned skenet av framgångsrikt och effektivt arbete (ibid:141). I brist på kunskap kommer organisationsledningens val av teknologi i högre grad att påverkas av viljan att behålla legitimitet och stöd från omgivningen samt av de resurser som finns att tillgå. Det är även troligt att organisationen väljer en teknologi som överensstämmer med den inriktning och kunskap som finns representerad hos anställda med viktiga maktpositioner (ibid:144ff). Sådär beskrivs arbetet på Visionscenter och UVN Data, de verksamheter som är tänkta för brukare som står nära arbetsmarknaden:

”I det inledande arbetet i mottagningen sker noggranna kontroller och de fattar beslut om första månadens utbetalning. Därefter lämnas ärendet vidare till handläggande socialsekreterare i något av de två teamen Alfa och Omega.” (Helsingborg 2007-08-16:9) Citat nr 6

”De arbetslösa sökandena hänvisas också direkt till Ung – Vision eller Vux – Vision inom Uvn-data. Här får de under tre veckor insats med stöd i att söka arbete samt motivationsarbete. Det finns en socialsekreterare placerad inom Uvn-data för motivationsarbete och kravställande.” (Helsingborg 2007-08-16:10) Citat nr 7

”I linje med den nya politiska majoritetens målsättning har de nyss utannonserat två tjänster, utredare med kontrollfunktion, med uppgift att stärka kontrollen för att motverka missbruk av försörjningssystemen. De två tjänsterna kommer att fördelas mellan Vc och MH.” (Helsingborg 2007-08-16:10) Citat nr 8

Visionscenter förkortas i detta och andra citat Vc medan MH står för Möjligheternas Hus. De arbetslösa brukarna på Visionscenter blir omedelbart föremål för en insats på UVN Data. Efter de inledande veckorna på UVN Data har brukaren ett uppföljningssamtal med socialsekreterare för planering av vidare insatser (Helsingborg 2007-08-16:10). Brukarna är därmed inte bara arbetslösa, de är även i behov av stöd och motivation i sitt arbetssökande. De ses inte längre som personer som är arbetslösa enbart till följd av förändringar på arbetsmarknaden utan deras arbetslöshet förklaras även med individuella faktorer. De behöver vidare krav och kontroll så att de inte tillskansar sig något de inte har rätt till. Hårddraget blir det att alla brukare är i behov av insatser och att de därmed inte ses som stående helt nära arbetsmarknaden. Detta gäller förhållandena sådana som de var 2007. Om det skulle ha fungerat på annat sätt tidigare går inte att utläsa. Det är givetvis möjligt att arbetet på Visionscenter och UVN Data sett ut så här sedan verksamheten tillkom 1999. Det kan även vara så att den förändrade synen på brukaren efterhand fått återverkningar på hur arbetet utförs. Med Hasenfeld terminologi skulle omvandlingsteknologierna på verksamheten Visionscenter och UVN Data då

inledningsvis ha varit huvudsakligen upprätthållande för att sedan ha förändrats mot i högre grad förändrande. Upprätthållande teknologier handlar om att förebygga eller fördröja försämring av brukarens tillstånd utan att egentligen förändra brukaren som person (Hasenfeld 1983:5). Utgångspunkten är att brukaren endast har liten, om alls någon, möjlighet att förändras. Brukare med låg status blir snarare föremål för upprätthållande än förändrande teknologi. I en upprätthållande teknologi är mötet mellan anställda och brukare begränsat. Fokus ligger istället på att bestämma vilken typ, mängd och frekvens av service som den enskilde brukaren ska få. Brukarnas följsamhet uppnås med morot och piska; de som följer reglerna, och därmed underlättar de anställdas arbete, belönas med extra och snabbare service medan tillgång till service försvåras eller undanhålls från de brukare som kommer med oresonliga krav (ibid:137ff).

Så här beskrivs arbetet på först Möjligheternas Hus och sedan Arbetscentrum 2007:

”Inom verksamheten finns samlat kompetens som uppges ge grepp om målgruppen som skapar tyngd och enhetlighet i bedömning av enskildas behov av insatser. De svarar för myndighetsutövningen medan insatserna huvudsakligen utförs av Arbetscentrum (hädanefter AC) genom tjänsteköp.” [sic!](Helsingborg 2007-08-16:10) Citat nr 9

”Arbetscentrum är indelat i fyra utförarenheter: ATLAS, POP, SIA samt ENAS. Enheterna är skapade för olika målgrupper men kan även blanda grupper i de olika verksamheterna. Exempel på verksamheter är snickeri och rekonditionering av kommunens bilar. Målsättningen med alla verksamheter är att brukarna ska kunna återgå till ett ordinarie arbetsliv.” (Helsingborg 2007-08-16:11) Citat nr 10

De omvandlingsteknologier som använts av främst Arbetscentrum men eventuellt även Möjligheternas Hus borde i högre grad ha varit förändrande. Förändrande teknologi riktar in sig på att förbättra brukarens tillvaro genom att förändra personliga egenskaper (Hasenfeld 1983:5). Den bygger på tanken att en förändring av brukaren är möjlig och dessutom önskvärd. Förändrande teknologi kan delas in i två undergrupper. Den ena har till syfte att återställa egenskaper som brukaren tidigare haft. Den andra handlar om att tillföra nya egenskaper. Förändrande teknologi bygger ofta på en omfattande kontakt mellan anställda och brukare, ju större förändring som är målet desto tätare kontakt. Relationen har här två funktioner; att motivera till förändring och att vara själva redskapet för denna. Brukarens följsamhet uppnås genom övertalning. Precis som i de anställdas relation till organisationen bygger brukarens följsamhet här på personligt

engagemang och utvecklandet av gemensamma värden, inte på att följa regler. För att förändrande teknologi ska vara effektiv måste de anställda identifiera sig med teknologin (Hasenfeld 1983:140ff). För Möjligheternas Hus och Arbetscentrum motsvarar synen på brukaren den som verksamheterna haft sedan starten 1999, alltså personer i behov av insatser för att komma närmare arbetsmarknaden. Arbetet inom verksamheterna präglas av denna syn. I den nya syn på brukaren som utredningen ger uttryck för ses alla brukare som i behov av förändrande teknologi. Det kan vara så att den syn på brukaren, och det därför anpassade arbetssätt, som gällt för verksamheten Möjligheternas Hus successivt fått genomslag i resten av organisationen. Att Möjligheternas Hus av utredningen framställs som en framgångsrik verksamhet har framgått av tidigare citat. Det talar för att de är i en maktposition i förhållande till övriga verksamheter.

Teknologi och struktur

Perrow menar att varje organisation eftersträvar en överensstämmelse mellan struktur och teknologi eftersom hög grad av överensstämmelse leder till att arbetet fungerar effektivt. Det är en något maskinmässig syn på organisationen som utgår ifrån att om bara struktur och teknologi matchar varandra så kommer arbetet att flyta på ett effektivt sätt. En sådan syn beaktar inte att bristande effektivitet kan ha att göra med relationerna mellan anställda och grupper av anställda som arbetar i organisationen. För att undersöka ett sådant perspektiv kan man använda Andrew Abbotts teorier. Abbott utgår från maktrelationer för att diskutera arbetet i organisationer. Ur hans perspektiv kan bristande effektivitet bero på att de anställda är inbegripna i en kamp som gäller organisering och/eller arbetets utförande. Kampen kan gälla att få inneha och dominera ett visst ansvarsområde; en domän. En sådan kamp kan uppstå då en ny grupp anställda kommer in i systemet och tvingar bort tidigare innehavare eller då en grupp som redan finns i systemet söker ett nytt område att dominera (Abbott 1988:89ff). Gamla innehavare av ett ansvarsområde kan även tvingas bort av yttre omständigheter. Nya ansvarsområden kan uppstå och gamla försvinna till följd av förändringar i råmaterial, teknologi eller organisering. Den obalans som uppstår varar tills någon grupp tagit kontroll över området antingen genom egen dominans eller genom att området delas upp på nytt sätt (Abbott 1988:110ff). Genom att undersöka hur verksamheternas samordning och samarbete

beskrivs i utredningen från 2007 skulle man kunna få ledtrådar angående aktuella teknologier även om de inte diskuteras uttryckligen. Följande beskrivning gäller relationen UVN Data och Arbetscentrum:

”Målgruppen för UVN Data är personer som anses stå nära arbetsmarknaden. UVN Data upplever att det är svårt att bedöma vilka personer som står närmare arbetsmarknaden än andra, varför det uppstår en gråzon mellan vilka deltagare som ska till UVN Data och Arbetscentrum. Det är också svårt för uppdragsgivare att veta vilken av de två verksamheterna som man ska välja för olika uppdrag.”(Helsingborg 2007-08-16:13) Citat nr 11

Den förändrade synen på råmaterialet får här genomslag i relationen mellan verksamheterna. Om brukarna mer och mer uppfattas som en homogen grupp blir det svårare att avgöra vilken verksamhet de ska tillhöra. Som homogen grupp längre ifrån arbetsmarknaden borde alla hänvisas till insatsema på Arbetscentrum. UVN Data tvingas bort från ansvarsområdet av yttre omständigheter. Med den nya synen på brukarna har deras insatser blivit överflödiga. Arbetscentrums bild av samma situation bekräftar den oklarhet som UVN Data ger uttryck för. De beskriver dock bilden lite annorlunda. Deras uppfattning är att ”... man har bra samarbete med övriga delar av organisationen utom med UVN Data som man upplever som en konkurrent.” (Helsingborg 2007-08-16:12)

Representanter från Möjligheternas Hus ger följande bild av situationen:

”Det beskrivs under intervjuerna som klara fördelar att ha olika stödjande och kompletterande verksamheter inom samma förvaltning. Det uppges ge möjligheter som de dock inte utnyttjar fullt ut. Idag präglas arbetet av viss konkurrens och det finns t.ex. inte en gemensam inriktning på rehabiliteringsarbetet. Det uppges också förekomma ett visst dubbelarbete inom olika delar av förvaltningen t.ex. mellan AC och Uvn-data.” (Helsingborg 2007-08-16:10) Citat nr 12

Att Möjligheternas Hus här påtalar brist på delad uppfattning av hur arbetet ska utformas kan ses som en konflikt kring teknologi; en kamp om vilken teknologi som ska vara gällande.

Utredningen instämmer både i UVN Datas bild av otydlig gräns mellan verksamheterna och i Möjligheternas Hus och Arbetscentrums bild av risk för konkurrens:

”Utvecklingsförvaltningens båda verksamheter Arbetscentrum och UVN Data har likartade uppdrag. Båda verksamheterna ska bidra till att öka arbetslösa kommuninvånarens möjligheter till att få ett arbete. Det är emellertid oklart när den ena eller andra verksamheten ska användas och kan därför leda till konkurrens mellan

verksamheterna eftersom båda är intäktsfinansierade, samt skapa förvirring hos olika uppdragsgivare.” [sic!] (2 Helsingborg 2007-08-16:19) Citat nr 13

Samtidigt framkommer att situationen inte varit såhär sedan organisationen infördes 1999 utan att det är en konkurrens som vuxit fram:

”Under arbetet har det framkommit att det över tid har utvecklats en konkurrens om målgrupperna mellan Arbetscentrum och UVN Data. Det har medfört att ett antal brukare riskerar att ’ramla mellan stolarna’, eftersom det är mycket oklart om vilken organisation som har huvudansvaret.” [sic!] (Helsingborg 2007-08-16:21) Citat nr 14

Otydligheten och konflikten kan alltså ha utvecklats på grund av, och i takt med, att synen på råmaterialet förändrats. Den nya synen på brukaren leder till att UVN Data inte behövs längre. UVN Datas historia är att verksamheten startade som datortek 1996 och att man sedan dess ”metodutvecklat verksamheten för att kunna ta andra uppdrag.” (Helsingborg 2007-08-16:12) Man kan se det som att UVN Data snarast fortlöpande försökt överleva genom att utvidga och förändra sitt ansvarsområde. Vid tiden för utredningen konstateras att UVN Data har ett flertal olika uppdrag. Utvidgningen av ansvarsområdet tillsammans med organisationens förändrade syn på råmaterialet har dock lett till att de nu kommit in på ett område som Arbetscentrum betraktar som sitt och som de därför försvarar.

Makt och struktur

Hasenfeld menar att organisationens inre struktur i huvudsak kan ses som en maktstruktur. De anställdas status hänger samman med i vilken organisation, med vilka brukare och med vilka uppgifter de arbetar. Genom de anställdas uppdelning av brukare och arbetsuppgifter som önskvärda eller inte, och vidare vem dessa tillfaller, kan man få en bild av hur makten är fördelad i organisationen. Anställda med mer makt definierar vilket arbete som är ovärdigt och delegerar det till anställda med lägre status. Detta är särskilt tydligt i människobetjänande organisationer. Uppdelningen av arbetet förstärker och vidmakthåller på detta sätt befintlig maktfördelning och maktstruktur. Vilken makt de anställda i organisationen har är beroende av vilka resurser de kontrollerar. Resurser kan i detta sammanhang handla om pengar men även om befogenheter, brukare, expertkunskap eller arbetskraft. De professionella har en tendens att ta avstånd från de ovärdiga eller icke-önskvärda brukarna till förmån för grupper med högre status. Det är

ett sätt för de professionella att demonstrera sitt värde och kan i förlängningen komma att innebära att de brukare som har störst behov av service har mindre sannolikhet att få den (Hasenfeld 1983:165ff). Man kan då se verksamheterna UVN Data och Arbetscentrum som inbegripna i en maktkamp om brukarna. När brukarnas antal minskar hårdnar kampen eftersom det gäller att berättiga den egna verksamhetens fortsatta existens. Det gäller att visa att de brukare som återstår bör tillfalla den egna verksamheten.

Gränsdragningen mellan verksamheterna är oklar; den är under omförhandling. I detta fall handlar det kanske mer om att ha en tillräcklig grupp brukare att arbeta med än om strävan efter att få arbeta med en viss grupp. Den risk för att brukare sorteras bort av båda verksamheterna, som utredning beskriver, blir då mindre trolig. I utredningen höjs röster för ökat samarbete, och då främst med angränsande områden:

”Från Vc framförs synpunkter på att organisationen borde kunna bli mer flexibel i vissa delar. De skulle t.ex. vilja kunna påverka innehållet i SFI-utbildningen och vuxenutbildningen mer.” (Helsingborg 2007-08-16:10) Citat nr 15

Visionscenter är inte helt nöjda med den insats som en annan verksamhet ansvarar för. Det kan botten i att verksamheterna gör olika bedömning av råmaterialet och därmed vilken teknologi som ska tillämpas. Eller kan det vara så att Visionscenter vill utvidga sitt ansvarsområde till att omfatta även delar av det som tillhör Vuxenutbildningen? Samma motiv kan ligga bakom den önskan om utökat samarbete som uttrycks här:

”Arbetscentrum upplever att man har gott rykte i övriga kommunen men anser att man borde samarbeta mer med den egna förvaltningen och då främst med Vuxenutbildningen.” (Helsingborg 2007-08-16:11) Citat nr 16

Vuxenutbildningen verkar vara ett ansvarsområde som både Visionscenter och Arbetscentrum är intresserade av att dominera.

Den lösa kopplingen

Hur kan man förklara den relation mellan de olika verksamheterna som utredningen beskriver? Ett sätt är att beskriva organisationen som en alltmer löst kopplad struktur. I en sådan utför och utvecklar de olika enheterna sitt arbete relativt oberoende av varandra och av den administrativa ledningen, i synnerhet från auktoriteter, vilket gör att de anställda har ett omfattande handlingsutrymme medan vägar för kontroll av arbetet saknas. De auktoriteter som finns har en svag ställning och kan dessutom utgöras av

parallella och inbördes konkurrerande system. Den administrativa ledningens auktoritet kan t ex stå i konflikt med den professionella auktoriteten hos arbetsledare (Hasenfeld 1983:149ff). Organisationens lösa koppling blir vidare ett sätt att minimera inre konflikter samtidigt som flera olika sätt att se på råmaterialet, flera teknologier och olika mål kan rymmas inom en och samma organisation. En sådan organisationsstruktur var inte den grundtanke som låg bakom inrättandet av Utvecklingsnämnden. Den bildades istället "... i syfte att samla och samordna alla kommunala resurser som har del i utvecklingen av invånarnas möjligheter att försörja sig genom eget arbete." (Helsingborg 2007-08-16:18) Så här beskriver och förklarar utredningen den utvecklingen som skett sedan organisationen sjuösattes 1999:

"Med tiden har verksamheten dock blivit för mycket differentierad för att vara effektiv och för att kunnas styras och följas upp. Det är idag sju olika huvudverksamheter och varje verksamhet är indelad i olika enheter som i sin tur bedrivs målgruppsindelad och projektinriktad. Det finns stor risk att varje del börjar 'leva sitt eget liv' utan styrning och samordning med andra verksamheter." (Helsingborg 2007-08-16:2) Citat nr 17

Och det är inte nog med att utredningen påtalar att det finns en risk för en sådan utveckling. Den menar att denna utveckling redan är ett faktum:

"Förvaltningens olika verksamheter har därför i för stor utsträckning bildat egna öar och intagit en position som mer leder till konkurrens mellan verksamheterna än tillit och samverkan mot gemensamt mål." (Helsingborg 2007-08-16:21) Citat nr 18

Sammantaget har utvecklingen gått stick i stäv med den tanke som låg bakom omorganisationen 1999. Hur kan det förklaras? Utvecklingen av en löst kopplad organisationsstruktur går enligt Hasenfeld via en svävande och otydlig teknologi, svårighet att hitta måttstockar för utvärdering av arbetet och en svag auktoritetsstruktur (ibid:159). Utredningen uppfattar styrningen av organisationen som bristande. Det framkommer inte om det arbete som utförs i organisationen utvärderats. En tydlig teknologi anges bara för en verksamhet; Möjligheternas Hus, som uppges arbeta efter en bestämd arbetsmetodik. Det är dock svårt att avgöra hur tydlig denna metodik är eftersom utredningen inte närmare redogör för den. Ovanstående talar för att organisationen 2007 kan betraktas som en löst kopplad struktur.

Vägen till makten i en löst kopplad organisation går i fyra steg. Det första steget är att en enskild eller en grupp anställda ger sig in på ett arbetsområde som karakteriseras av hög osäkerhet. Det andra innebär att de klarar att hantera arbetet på ett effektivt sätt, dvs. att konstruera en teknologi som uppfattas fungera. Det tredje är att de måste vara oersättliga; ingen annan ska behärska sättet att arbeta. I det fjärde steget blir arbetssättet vägledande och får tjäna som modell för hur andra anställda ska arbeta. När arbetssättet underkastats rutiner leder det till att de enskilda anställda blir ersättningsbara och makten flyttas uppåt i organisationen (Hasenfeld 1983:159). Att verksamheten Möjligheternas Hus lyfts fram som enda verksamhet med egen och framgångsrik arbetsmetod är intressant i detta sammanhang. Man kan tänka sig att det beror på att verksamheten har stor makt i organisationen. De har lyckats konstruera en teknologi som bara de behärskar och som uppfattas fungera för ett osäkert arbetsområde. I den förestående omorganisationen skulle deras sätt att arbeta därmed kunna stå modell för övriga verksamheters arbete. Den bilden förstärks när man först tittar på den beskrivning som utredningen ger av arbetet på Möjligheternas Hus, citat nr 9, och sedan jämför med det tänkta arbetet på den nya utredningsavdelningen: ”Teamet med olika kompetenser utreder och bedömer gemensamt med individen resurser, möjligheter och lämplig insats.” (Helsingborg 2007-08-16:32) Fortsättningen på denna utveckling skulle enligt Hasenfeld bli att den nya teknologin blir rutin och att de anställda som introducerat och företrätt den förlorar sin maktposition. De kan ersättas och makten förflyttas till organisationens administrativa ledningsnivå. En tätare koppling mellan organisationens olika enheter blir följden. En sådan förändring är även vad utredningen föreslår: ”Vår genomlysning visar att ledning, styrning och samordning behöver stärkas i förvaltningen.” (Helsingborg 2007-08-16:21) Och vidare:

”Förvaltningschefen och ledningsgruppen behöver få redskap som säkerställer dels ökad tydlighet om kravställande på resultat i verksamheterna samt möjligheter att ligga steget före genom en utvecklad omvärldsbevakning och utvecklingsfunktion på strategisk nivå.” [sic!](Helsingborg 2007-08-16:24) Citat nr 19

Det påminner om den struktur som Perrows beskriver för teknologi av typen rutin. I en sådan har den administrativa ledningen stor makt och kontrollerar den arbetsledning som övervakar produktionen. Planering för arbetet skickas nedåt i organisationen och rapporter skickas från golvet uppåt. Handlingsutrymmet för båda nivåerna är däremot

begränsat vilket innebär en stark styrning från den övergripande ledningsnivån. En sådan struktur närmar sig den byråkratiska modellen. Den innebär en större kontroll över produktionsprocessen och över den framtida utvecklingen och är den vanligaste strukturen för företag (Perrow 1970:81). Rothstein kallar organisationsformen byråkratisk och menar att förutsättningen för att den ska fungera är uniforma uppgifter och standardiserad insatsteknik (Rothstein 1994:108). En organisation som eftersträvar en rutinbaserad inre struktur måste dels minimera undantagen i råmaterialet, dels fastställa sätt att arbeta med detta homogena material. Även om det lyckas kommer strukturen bara att fungera så länge råmaterialet inte förändras och så länge arbetssättet fungerar. I annat fall kommer den att förändras (Perrow 1970:84). Den organisering som är aktuell 1999-2007 kan man se som mindre byråkratisk medan utredningens förslag utgör en rörelse mot en i högre grad byråkratiserad organisationsmodell. Förutsättningarna för en högre grad av rutin i arbetet lyfts fram i utredningen, nämligen säkerhet avseende teknologin samt ett enhetligt råmaterial. Den nya organisationen föreslås vidare innehålla en särskild avdelning som bland annat ska syssla med utveckling av arbetsmetoder: ”Det finns idag behov av en central funktion, ’en utvecklingsavdelning’ för omvärldsbevakning, planering, *metodutveckling* och styrning.” [min kursivering] (Helsingborg 2007-08-16:21) Att utredningen lyfter fram utvecklandet av metoder är särskilt intressant i förhållande till min studie. Det kan ses som ett sätt att påtala teknologiernas otydlighet.

Brukarens väg genom organisationen

Hasenfeld beskriver hur den teknologi som används i människobetjänande organisationer hänger ihop med hur brukarens tänkta väg genom organisationen ser ut. Han talar om fyra faser; rekrytering, värdering, omvandling och avslutning. Rekryteringsfasen utgör själva inträdet och innebär även en urvalsprocess; att på olika sätt avgöra vem som är en valbar, lämplig och önskvärd brukare av organisationens service. I denna process avgörs vilken grupp organisationen anser sig ha befogenhet att besluta över och i förlängningen vems liv de har rätt att ingripa i; alltså vad som kännetecknar organisationens råmaterial. Efter rekrytering följer värdering. Denna fas ska mynna ut i klassificering och adressering av brukaren. Klassificeringen ska matcha brukaren mot de förutbestämda kategorier som sedan tidigare finns i organisationen. Adresseringen beskriver målet med omvandlingen,

vilken riktning denna ska ta. Omvandlingsfasen som sedan följer innehåller teknologi som ska få den förutbestämda förändringen till stånd. Den teknologi som används här utgör kärnan i organisationens teknologi; här är man direkt ansvarig för servicens/tjänsternas resultat och följd. För att teknologin ska fungera framgångsrikt behövs brukarens följsamhet och samarbete. Därför finns olika medel för kontroll och övervakning inbyggda. Det kan t ex röra sig om utvärdering eller uppföljning av brukarens framsteg men även om att man använder olika typer av stimulansåtgärder eller påtryckningsmedel för att öka brukarens samarbetsvilja. Avslutningsfasen består av olika sätt att definiera brukarens utträde ur organisationen. Även i denna fas finns olika kategorier som dels visar på brukarens nya tillstånd, dels pekar på färdvägen där andra organisationer eventuellt bör ta vid (Hasenfeld 1983:113ff).

Av utredningen kan man ana att det är en mer styrd och enkelriktad ström av brukare genom organisationen som föreslås. Om relationen mellan Visionscenter och Möjligheternas Hus konstateras att: "Även om det idag finns ett bra flöde av klienter mellan Vc och MH så finns det mycket som talar för att verksamheterna skulle vinna på att samlas under en ledning." (Helsingborg 2007-08-16:23) Flödet mellan de två verksamheterna beskrivs av utredningen gå från Möjligheternas Hus till Visionscenter vilket innebär att omvandlingsfasen huvudsakligen är förlagd på Möjligheternas Hus medan avslutningsfasen finns på Visionscenter. Samma liknelse vid ett flöde, eller snarare brist på sådant, framkommer angående Arbetscentrum:

"Risk finns att mångfalden av verksamheter måste försörjas med arbetskraft till förmån för att öka brukarnas möjligheter att komma ut i ett ordinarie arbetsliv. Det kan uppstå inlåsnings effekter." (Helsingborg 2007-08-16:23) Citat nr 20

Den påtalade risken innebär att avslutningsfasen helt uteblir och att brukarna blir kvar i en ändlös omvandlingsfas. I den nya organisering som utredningen föreslår blir det tydligare hur brukarens väg ska gå via olika faser:

"Det grupp- och individinriktade arbetet löper genom tre avdelningar med start i den gemensamma mottagningen. Myndighetsutövning inom Socialtjänstlagen sker i mottagningen men främst i utredningsavdelningen. Utförande av insatser sker i produktionsavdelningen eller av upphandlade eller auktoriserade entreprenörer" (Helsingborg 2007-08-16:29) Citat nr 21

Mottagningen är huvudsakligen ansvarig för rekryteringsfasen, utredningsavdelningen för värderingsfasen och produktionsavdelningen eller entreprenörer för omvandlingsfasen.

Alla nya kontakter ska inledas i den gemensamma mottagningen.

”Tanken är att ha en mottagning med bred och i vissa delar djup kompetens för att redan i mottagningen klara av många av medborgarnas ärenden i form av vägledning och rådgivning. Det ska även vara möjligt att få sitt behov av och ansökan om försörjningsstöd prövad i mottagningen. Vid längre mer omfattande behov av försörjningsstöd överflyttas ärendet till utredningsavdelningen efter en grundutredning.”(Helsingborg 2007-08-16:30) Citat nr 22

I mottagningen avgörs om det handlar om vägledning, rådgivning, kortvarigt eller mer långvarigt försörjningsstödberoende. Mottagningen utgör alltså även värderings- och avslutningsfas för vissa brukare. För andra är värderingsfasen till största del är förlagd på utredningsavdelningen:

”För de mer kvalificerade, mer komplexa och långvariga ärendena inom ekonomiskt bistånd och flyktingmottagning föreslås förläggas i en samlad utredningsavdelning. Målet är som tidigare att utreda, mobilisera och rusta den enskilde att så snabbt som möjligt kommer i egen försörjning, men det görs nu i en samlad avdelning.” [sic!](Helsingborg 2007-08-16:31) Citat nr 23

Värderingsfasen är tänkt att fortsätta på utredningsavdelningen parallellt med att brukaren går in i omvandlingsfasen. Omvandlingen sker antingen via de insatser som bedrivs i egen regi på produktionsavdelningen eller via dem som tillhandahålls av entreprenörer. Hur flödets avslutning är tänkt att se ut beskrivs inte närmare.

Strukturen; mottagningsavdelning, utredningsavdelning, produktionsavdelning, går att koppla till Hasenfelds omvandlingsteknologier. De processande teknologerna borde dominera på mottagningsavdelningen. En processande teknologi kan beskrivas som omvandling utan egentlig förändring. Omvandlingen innebär istället att brukaren genom omdefiniering ska fördelas inom eller utanför organisationen. De anställdas uppgift är att säkerställa ett smidigt in- och utflöde av brukare. Ju större arbetsbördan är, desto större är tendensen att brukarna delas upp i ett begränsat antal kategorier och desto mer utvecklad är även uppfattningen om vad som karakteriserar varje kategori. Det gör att brukarna snabbt kan processas. Processande teknologi kan även vara tydlig senare, då brukaren fått tillträde till organisationens tjänster. Brukaren kan via förändring, eller på grund av att tidigare okända uppgifter framkommit, omdefinieras och adresseras om. Processande

teknologi bygger vanligtvis på minimal kontakt mellan anställda och brukare, ofta handlar den enbart om att ta in information om brukaren. Kontrollen av brukaren begränsas till kontroll av de uppgifter denne lämnar. De anställda försäkras om brukarens följsamhet genom löften om möjligheter och hot om sanktioner. Organisationen huvuduppgift är att se till att de anställda håller sig till den beslutade kategoriseringen och att den blir så korrekt som möjligt. Problemet är att organisationen, trots regler och riktlinjer, inte kommer åt att de anställda kontrollerar informationen om brukarna. De anställda kan genom att understryka eller undanhålla information forma brukare som passar de beslutade kategorierna (Hasenfeld 1983:134ff). Upprätthållande teknologier borde främst vara synliga på utredningsavdelningen och de förändrande på produktionsavdelning eller motsvarande. De har jag beskrivit närmare i avsnittet Teknologier ovan. Den nya strukturen kan därmed vara ett sätt att undvika teknologikonflikter genom att olika teknologier knyts till och renodlas i olika enheter i organisationen. Samtidigt innebär den risk för nya motsättningar mellan olika enheter med olika teknologi. Resultatet kan alltså bli ytterligare en löst kopplad organisationsstruktur.

Det dolda temat

Utredningen talar i huvudsak om struktur; hur den ser ut, hur den har utvecklats och vilka förändringar som föreslås. Konkreta beskrivningar av hur arbetet utförs eller är tänkt utföras lyser i stort sett med sin frånvaro. Samtidigt kan man underförstått se en efterfrågan av ett annat eller nytt sätt att arbeta. Sättet att arbeta blir därmed ett dolt tema. Trots det framgår att även själva arbetet är tänkt att förändras. Utredningen understryker att den föreslagna förändringen är mer än bara en ny organisering:

”Det är viktigt att poängtera att det inte handlar om en ny sortering/organisering av befintliga verksamheter utan syftet är att ge ledning och medarbetare inom olika funktioner och enheter förutsättningar att skapa en effektiv verksamhet som bygger på en högre grad av samordning och bättre utnyttjande av kompetens än vad som görs i dagens organisation.” (Helsingborg 2007-08-16:26) Citat nr 24

Utredningen vill ”... tydliggöra att förslaget inte enbart handlar om en organisatorisk förändring utan också inbegriper en förändring av ’processerna’ och arbetsformerna...” (Helsingborg 2007-08-16:29) Man menar vidare att det finns “... behov av en central

funktion, en 'utvecklingsavdelning' för omvärldsbevakning, planering, *metodutveckling* och styrning." [min kursivering] (Helsingborg 2007-08-16:21) Hur arbetet i den nya organisationen ska utformas går utredningen endast undantagsvis in på. I huvudsak överlämnas det istället till de anställda på olika nivåer att lösa efter att den nya strukturen har införts: "Efter beslut, detaljplanering och inplacering av befattningshavare följer en period av *utveckling av nya arbetsformer för att tillvarata de nya möjligheter som följer av förslaget.*" [min kursivering] (Helsingborg 2007-08-16:34) Vissa av de arbetssätt som eftersträvas är dock redan i bruk enligt utredningen. Vad som behövs är att de lyfts fram och får större genomslag. Exempelvis påtalas att det är viktigt:

"... att de EU-projekt som bedrivs samordnas och prioriteras samt att det verkligen blir så att de *framgångsrika arbetssätt* som framkommer i projekten verkligen blir implementerade i den dagliga verksamheten efter avslutad projekttid." [min kursivering] (Helsingborg 2007-08-16:21) Citat nr 25

Ett annat exempel på något som kan ses som ett redan existerande arbetssätt rör arbetet på Möjligheternas Hus, se Citat nr 4, 5 och 9 ovan. Det kan jämföras med utredningens beskrivning av hur arbetet vid den föreslagna utredningsavdelningen är tänkt att fungera:

"Målet är som tidigare att utreda, mobilisera och rusta den enskilde att så snabbt som möjligt komma i egen försörjning, men det görs nu i en samlad avdelning. Syftet är också att åstadkomma en kompetensmässig förstärkning genom att utöver socialsekreterarkompetens (socialt förändringsarbete och rättssäker myndighetsutövning) också tillföra kompetens inom arbetsrehabilitering, utbildningsvägledning och validering." (Helsingborg 2007-08-16:31) Citat nr 26

"Teamet med olika kompetenser utreder och bedömer gemensamt med individen resurser, möjligheter och lämplig insats. En i teamet blir kontaktman (socialsekreteraren). Avsikten är att lägga ett utvidgat resultatkrav på teamet, vilket innebär att teamet inte släpper sitt ansvar förrän självförsörjning uppnåtts." (Helsingborg 2007-08-16:32) Citat nr 27

Den nya organisationsstrukturen ska ta över de arbetssätt som uppfattas fungera. Det finns även en förväntan om att den nya strukturen i sig själv ska bädda för att nya sätt att arbeta utvecklas. Det sistnämnda antyder ytterligare ett antagande om hur struktur och teknologi hänger samman. Det skulle kunna formuleras såhär: förändring av organiseringen genomförs med en önskan eller förväntan om att det i sig ska öppna för, och resultera i, ett förändrat och förbättrat sätt att arbeta. Nya sätt att arbeta ska närmast automatiskt uppstå till följd av att organiseringen ändras. Jag återkommer till detta antagande i kapitlet Resultat och diskussion. Fördjupningen i 2007 års utredning väcker

en del frågor kring sammanhanget och kring försörjningsstödsarbetet i Helsingborg i längre tidsperspektiv. Hur har organiseringen sett ut tidigare och senare och hur har arbetet utförts? Jag kommer nu att gå vidare med en kronologisk analys.

Råmaterialet, arbetet och organiseringen 1997-2009

Hur kan man då utifrån mitt material närma sig hur försörjningsstödsarbetet sett ut över tid? Materialet beskriver hur organiseringen och hur man tänker sig att den ska förändras. Det tar även upp hur den tänkta brukaren för organisationen ser ut. Däremot berör materialet bara i förbigående, om alls, hur själva arbetet går till eller hur det är tänkt att utföras. Med utgångspunkt från mina frågeställningar borde jag här börja med att diskutera just arbetet i organisationen, hur det har sett ut och utvecklats genom de olika omorganisationerna. På grund av materialets beskaffenhet väljer jag istället att inleda med att behandla den synen på brukaren, jag diskuterar först efter det arbetets utförande och avslutar med att titta närmare på organiseringen av arbetet. I och med det kan man säga att jag följer Perrows logik. Tilläggas bör även att avsnittet om arbetets utförande av nödvändighet blir mer spekulativt till sin natur. En redogörande beskrivning av de tre organisationerna samt organisatoriska översiktbilder finns som bilaga.

Vem är den tänkta brukaren?

Före 1999 kan man se organiseringen som till övervägande del avsedd för en enhetlig grupp av brukare. Det handlar om personer behäftade med olika individuella hinder från annan försörjning. Det är den syn som gäller för både servicenämnder och Arbetsmarknadsnämnden generellt. Servicenämndernas inre organisering bygger till stor del på brukarkategorier varav vissa är återkommande på flera nämnder. Kategorierna utgår från olika problemområden som kan sägas stå emellan brukaren och möjligheten till annan försörjning. De olika arbetsgrupperna har namn efter hinder eller behov t ex ungdom, rehab. Kompassen utgör här ett undantag eftersom den är tänkt för arbete med en helt annan, om än enhetlig grupp; unga arbetslösa utan arbetshinder. Ett annat undantag kan vara arbetsgruppen A-grupp/Invandrare på Filborna. De ska arbeta med vuxna utan arbetshinder och brukare med språkhinder. Det kan vara så att majoriteten av brukarna här saknar arbetshinder men det kan även vara så att de flesta har språkhinder.

1997	Brukare utan hinder	Brukare med hinder
Myndighetsutövning	Kompassens försörjningsgrupp (SN Filborna A-grupp/Invandrare)	Servicenämnder
Utförare	Kompassens verksamhetsgrupp	Arbetsmarknadsnämnden

Även om de olika nämnderna ser något olika ut är den genomgående bilden att det handlar om en organisering för arbete med dels mindre enheter av brukare, dels ett individualiserat arbete med brukarens hinder (Jfr Woodward 1967).

Omorganisationen 1999 föranleds bland annat av en ny syn på brukaren. Den organisering som är aktuell 1999 - 2007 är tänkt för två olika grupper av brukare; de som står nära arbetsmarknaden och de som står längre ifrån.

2007	Brukare utan hinder	Brukare med hinder
Myndighetsutövning	Visionscenter	Möjligheternas Hus
Utförare	UVN Data	Arbetscentrum

Det ger en organisation med beredskap för ett större antal brukare. Genom indelning i två huvudkategorier ger den samtidigt möjlighet till standardisering av arbetet, eller massproduktion, trots ett heterogent råmaterial (Jfr Woodward 1967). Brukarna ska alltså inledningsvis separeras i två övergripande kategorier beroende på avstånd till arbetsmarknaden. De som står nära arbetsmarknaden är brukare utan, eller med ringa, individuella hinder från att försörja sig genom arbete. En sådan kategori återfinns i tidigare organisation endast på Kompassen och eventuellt på Filborna servicenämnd.

Indelningen innebär samtidigt att man gör en skillnad mellan strukturella och individuella försörjningsproblem. De som står längre ifrån arbetsmarknaden är personer med i högre grad individuella hinder. Synen på vissa försörjningsproblem som snarare strukturella verkar avstigmatiserande, det gör att det under vissa omständigheter kan vara normalt att sakna inkomst. De övergripande brukarkategorierna motsvaras av olika verksamheter i organisationen; Visionscenter och Möjligheternas Hus för myndighetsutövning och UVN Data och Arbetscentrum som utförande verksamheter. Visionscenter och Möjligheternas Hus är internt organiserade i olika team. Visionscenters team utgår inte från brukarkategorier bortsett från Mottagningsteamet för nya sökande. Man har frångått en tidigare inre organisering baserad på brukarkategorier. Möjligheternas Hus är däremot organiserat i team efter brukarnas hinder. Namnen på teamen anger de tänkta behoven hos de brukare som är aktuella för respektive team. Organiseringen inom UVN Data utgår från brukarnas ålder. Arbetscentrum är organiserat efter målgrupper bland brukarna men namnen på utförarenheterna ger inga ledtrådar till vilka målgrupperna är.

Den övergripande organiseringen baserad på brukarnas avstånd till arbetsmarknaden försvinner 2008 då en ny organisation införs. Att förvaltningens målgrupp förändrats är ett av argumenten för omorganisationen. Den nya organiseringen är i huvudsak tänkt för en enhetlig grupp brukare; de med hinder från att försörja sig genom arbete och som alltså står längre från arbetsmarknaden.

2009	Brukare utan hinder	Brukare med hinder
Myndighetsutövning Utförare	(Entrén) Navigatorcentrum	Utredningscentrum Kompetenscenter Norrhed

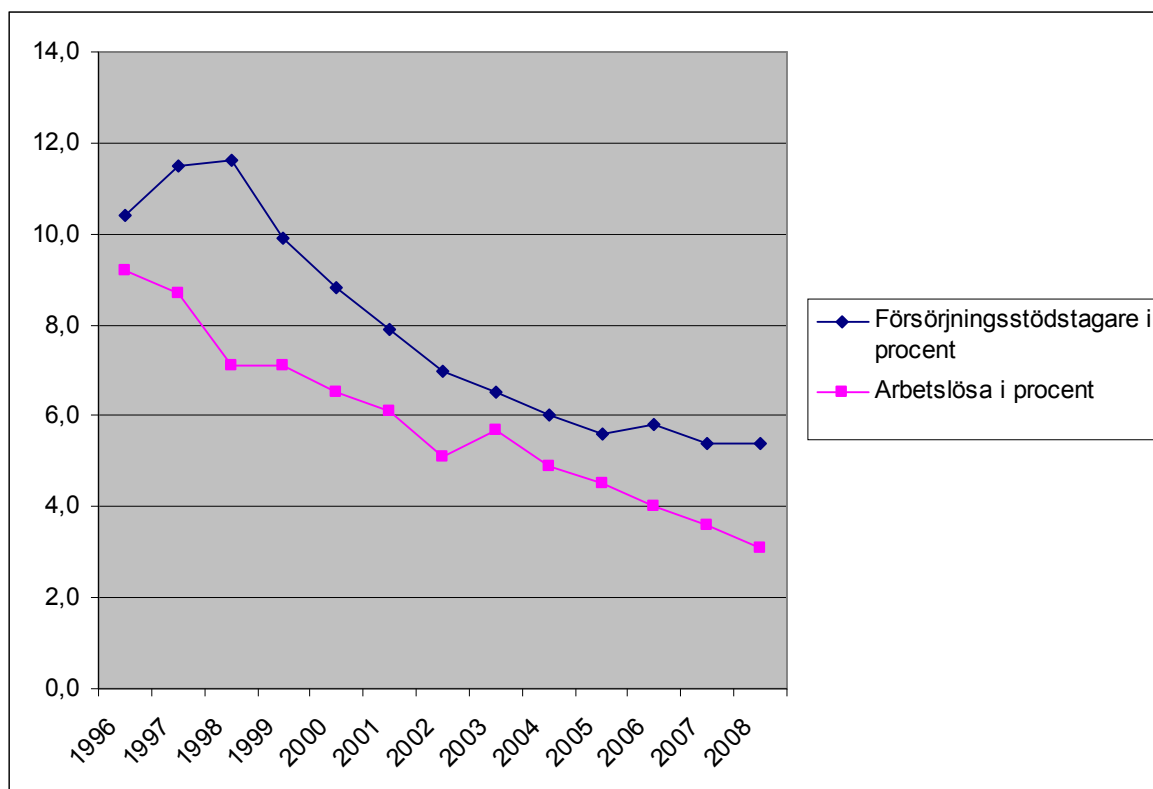
Det innebär att synen på försörjningsproblem som individuella förstärkts.

Utredningscentrum är ett verksamhetsområde för en enhetlig grupp; brukare med hinder.

Organiseringen baserad på brukarnas hinder påminner om servicenämndema 1997. En

skillnad är att brukarkategorierna är fler. Det gör att varje enhet arbetar med en enhetlig grupp brukare och att arbetet inom enheterna kan standardiseras. Namnen på enheterna beskriver snarast målet för arbetet med respektive brukargrupp. Undantaget är enheten Beroende som i linje med övriga borde heta Oberoende. Kompetenscenter Norrhed, under verksamhetsområdet Uppdrag, har samma tänkta brukare som Utredningscentrum. En organisation som denna behöver en specialiserad mottagningsfunktion som på ett tidigt stadium kan sortera brukarna i rätt kategorier. Verksamhetsområdet Entrén är en sådan. Entrén vänder sig till alla med någon form av försörjningsproblem, långt som kort, vilket visserligen kan ses som en varierande grupp. Tanken verkar dock inte vara att Entrén ska arbeta med de brukare som står nära arbetsmarknaden. De ska istället skilja ut vilka som organisationen som helhet ska arbeta med och hänvisa dem vidare in i organisationen. Övriga ska avslutas inom tre veckor.

Sammantaget kan man se utvecklingen som en serie organisatoriska förändringar baserade på förändrad syn på brukaren; från ett till övervägande del homogent råmaterial till ett uttalat heterogent och sedan åter till ett homogent. I materialet kan man spåra ett tänkt samband mellan arbetslöshet och synen på brukaren som resulterar i en förändrad organisering. Det skulle kunna uttryckas såhär: När arbetslösheten är hög finns det bland organisationens brukare många som inte har några individuella hinder från att få arbete, de står nära arbetsmarknaden. Förklaringen till försörjningsstödtagande är då i högre grad strukturell. När arbetslösheten däremot är låg finns fler brukare som står längre från arbetsmarknaden, de har individuella hinder. Materialet ger inte svar på om det är så det förhöll sig under perioden 1997-2007. Ingen undersökning av brukarna redovisas för denna period. En undersökning av arbetslöshet och försörjningsstödtagande i Helsingborg under perioden 1995-1997 finns däremot. Den ligger som bilaga till utredningen som gjordes 1997. Enligt den ökade kostnaderna för försörjningsstödet kraftigt under perioden 1995-1997 samtidigt som andelen arbetslösa brukare ökade (Helsingborg 1997-09-16, bilaga 3). Diagrammet nedan visar försörjningsstödtagare över 18 år respektive arbetslösa 16-64 år i Helsingborg i procent under perioden 1996-2008. Jag räknar här försörjningsstödtagare över 64 år samt arbetslösa 16-17 år som försumbara grupper vilket kan vara en felkälla.



Källa: scb.se och arbetsförmedlingen.se

Till skillnad mot vad utredningen 1997 befarade minskar arbetslösheten i Helsingborg under hela perioden. Andelen försörjningsstödtagare ökar däremot fram till 1998 varefter man kan se en tydlig minskning. Kan denna minskning hänga samman med den omorganisation som genomfördes 1999? Vid tiden för den andra utredningen, 2007, har arbetslösheten varit stadigt minskande under ett antal år. Försörjningsstödtagandet har däremot inte minskat i samma takt, det tycks istället ha stabiliserats mellan 5 och 6 %. Den minskande arbetslösheten skulle kunna vara en faktor bakom den förändrade synen på brukaren. Synen på vem brukaren är och en förändring av denna syn finns uttryckligt beskriven i mitt material. Det borde enligt Perrow få direkta följder för arbetet, för vilka teknologier eller arbetsmetoder som används i de olika organisationerna.

Arbetets utförande

Gemensamt för båda utredningarna är att de beskriver synen på råmaterialet; på brukarna. Synen skiljer sig åt mellan utredningarna men gemensamt är att kunskapen om brukarna i

båda uppfattas som god. Enligt Perrow ger det teknologi av typen antingen rutin eller ingenjör. Gemensamt för dem är att de bygger på att kunskapen om brukaren betraktas som god. Arbetet kan då standardiseras och genom det finns beredskap och möjlighet att hantera större mängder brukare. Skillnaden är att den standardiserade insatstekniken i en teknologi av typen rutin avser brukare som enhetlig grupp. Vid teknologitypen ingenjörskonst ska standardiseringen istället motsvara brukarna som varierande grupp vilket understryker vikten av att de delas upp i olika kategorier. Man skulle då kunna förvänta sig teknologi av typen rutin i den organisation som var aktuell före 1999 och även i den som infördes 2008. I den organisation som var aktuell 1999-2008 skulle teknologin däremot vara av typen ingenjörskonst. Det borde alltså synas en grundläggande skillnad i teknologi mellan de olika organisationerna. Någon sådan skillnad har jag inte kunnat hitta stöd för i mitt material.

Hasenfeld gör en indelning av omvandlingsteknologier i processande, upprätthållande och förändrande utifrån den funktion de är tänkta att ha. Olika teknologier borde vara olika framträdande beroende på var i organisationen man befinner sig. Processande teknologi skulle då ha en framträdande plats i arbetet i servicenämndernas mottagningsfunktioner, teamen för mottagning på Visionscenter och Möjligheternas Hus och på Entrén. Brukarna ska här via kategorisering sorteras antingen ut ur eller in i organisationen. Kontakten med brukaren kan begränsa sig till överlämnande av de uppgifter om brukaren som organisationen behöver. Upprätthållande teknologi borde man främst finna i arbetet på servicenämnderna, Kompassens försörjningsgrupp, teamen på Visionscenter, kanske även i teamen på Möjligheternas Hus, samt på Utredningscentrums enheter. Här handlar det främst om att ta ställning till vilken typ av service som brukaren behöver för att status quo ska behållas. Förändrande teknologi borde främst gälla för arbetet på Kompassens verksamhetsgrupp och Arbetsmarknadsnämnden, på UVN Data och Arbetscentrum samt på Navigatorcentrum och Kompetenscenter Norrehed. Genom omfattande kontakt ska man här återställa eller tillföra egenskaper till brukaren som person. Den teknologi som används där skulle enligt Hasenfeld utgöra organisationernas teknologiska kärna; deras huvudteknologi.

Vilken teknologi kan man förvänta sig var?			
	processande	upprätthållande	förändrande
1997	Service-nämndernas mottagningsfunktioner	Servicenämndernas arbetsgrupper Kompassens försörjningsgrupp	SN arbetsgrupper Arbetsmarknadsnämnden Kompassens verksamhetsgrupp
2007	Team mottagning Visionscenter Mottagnins-teamet Möjligheternas Hus	Visionscenters team Möjligheternas Hus team	UVN Data Arbetscentrum
2009	Entrén	Utredningscentrums enheter	Kompetenscenter Norrehed Navigatorcentrum
De olika organisationerna för försörjningsstödsarbete i Helsingborg relaterat till teknologiernas funktioner enligt Hasenfeld.			

Man kan säga att detta är hur det teoretiskt borde se ut men jag har inte funnit några belägg för att det gäller fallet Helsingborg.

Även om materialet har brister när det gäller beskrivningar av hur arbetet konkret utförs går det att se vissa gemensamma drag som löper över tid. Användande av särskild mottagningsfunktion och uppdelningen av brukarna i olika kategorier är två sådana. Den omfattande hänvisningen av brukare till olika insatser verkar vidare vara grundläggande för arbetet och även användandet av assistenter i förenklad handläggning. Med insatser

avses här och fortsättningsvis alla olika verksamheter och sysselsättningar som brukare hänvisas till. Det är för övrigt drag som gör Helsingborg till exempel för hur försörjningsstödsarbetets utveckling sett ut i stort (Bergmark & Lundström 2008a, Minas 2008b). Upprättande av individuella handlingsplaner är ytterligare ett gemensamt drag. Handlingsplan och hänvisning till insatser hänger delvis ihop eftersom det av handlingsplanen brukar framgå vad som är syftet och målet med insatsen. Handlingsplaner nämns i beskrivningen av arbetet 2009 och finns på åtminstone en servicenämnd 1997. På Visionscenter och Möjligheternas Hus görs 2007 skriftlig individuell planering för varje enskild brukare. Även användande av jobbsökarlista är återkommande. Jobbsökarlistan kan beskrivas som brukarens egen förteckning över de jobb som sökts under en viss tidsperiod och den lämnas in tillsammans med ansökan om försörjningsstöd. Den nämns visserligen bara vara i bruk för ungdomar utan arbetshinder 1997 men å andra sidan kan det vara så att kategorin vuxna utan arbetshinder i stort sett saknas i denna organisation. På Visionscenter används jobbsökarlista och även i viss mån på Möjligheternas Hus. 2009 används den både på Entrén och på Utredningscentrum även om de sistnämnda försöker utveckla andra arbetssätt som kan ersätta den. En tätare samtalskontakt mellan socialsekreterare och brukare beskrivs som ett sätt att arbeta på servicenämnd Norr 1997. Användandet av samtalsmetoden MI, Motivational Interviewing, i arbetet introduceras av Möjligheternas Hus. Även på Visionscenter används motivationssamtal eller coachning. För arbetet 2009 nämns MI som en arbetsmetod även om det samtidigt betonas att det snarare är ett allmänt förhållningssätt än som ett sätt att arbeta. Olika typer av samtalskontakt med brukare utgör därmed ytterligare ett gemensamt drag. De sju gemensamma dragen i arbetet skulle kunna omfattas av Hasenfelds vida definition av teknologi dvs. alla arbetsuppgifter som har stöd i organisationen och utförs gentemot brukare för att förändra dem på ett bestämt sätt. De skulle även kunna förstås som sättet på vilket en uppgift utförs vilket är den teknologidefinition som Perrow gör. Relaterat till Hasenfelds omvandlingsteknologier skulle de sju kunna placeras som nedan.

processande	upprätthållande	förändrande
mottagningsfunktion jobsökarlista brukarkategorier	mottagningsfunktion jobsökarlista brukarkategorier handlingsplan förenklad handläggning	stödsamtal/MI remittering till insatser

Intressant här är till exempel kombinationen av förenklad handläggning och jobsökarlista. Gemensamt för just dem är visserligen att båda gör det möjligt att handlägga försörjningsstödet med minimala personliga kontakter. Den förenklade handläggningens ursprung hänger dock samman med strukturella förklaringar till behovet av försörjningsstöd (jfr t ex Sunesson 1985:35). Jobsökarlistan, troligen sprungen ur Uppsala-modellen, betonar däremot individens ansvar och därmed individuella förklaringar. Det kan då verka ologiskt att i hög grad använda dem tillsammans. En förklaring till kombinationen av i grunden oförenliga teknologier kan vara att tidigare erfarenheter inte tas tillvara tillräckligt väl; en gemensam kunskapsbas saknas. Valet av teknologier baseras då istället på trender och inspiration från olika håll. Resultatet kan liknas vid ”ett hemmabygge”(Hjort 2006:96).

Organiseringen

Jag använder nedan de organisatoriska benämningar som finns i materialet. För orientering i den organisatoriska begreppsfloran hänvisar jag till de översiktsskilderna som finns i bilagan. En organisatorisk åtskillnad mellan å ena sidan myndighetsutövning och å andra sidan utförande går som en röd tråd genom samtliga undersökta organisationer. Med myndighetsutövning avses här beslutsfattande om bistånd medan utförande innebär verkställande av de olika insatser som brukare hänvisas till. Med tiden har denna indelning renodlats alltmer. Även här motsvarar utvecklingen i Helsingborg vad man även kunnat se i större sammanhang (se t ex Nygren 2006:306). Försörjningsstödsarbetets

myndighetsutövning har gått från att vara organiserat tillsammans med övrigt socialt bistånd under geografiskt baserade servicenämnder 1997, till att ligga under Utvecklingsnämnden och det gemensamma området Försörjningsstöd 2007, för att sedan 2009 ligga under samma nämnd, Utvecklingsnämnden, men separata verksamhetsområden; Entrén respektive Utredningscentrum. 2009 samlar verksamhetsområde Uppdrag samtliga utförarverksamheter i förvaltningen, vilket innebär att arbetsmarknads- och utbildningsinsatser nu är olika enheter i samma verksamhetsområde. 1997 ligger olika utförarverksamheter under olika nämnder och 2007 under samma nämnd men i olika områden; Arbetsmarknad respektive Vuxenutbildningen. Här kan det vara intressant att jämföra den organisationsstruktur som beskrivs i utredningen 2007 med den som följer efter. Vilken är egentligen skillnaden? Den organisering som är aktuell 2007 bygger på en övergripande indelning i fyra områden; Försörjningsstöd, Arbetsmarknad, Vuxenutbildning och Integration. De är indelade i sju huvudverksamheter som i sin tur är indelade i totalt 29 olika enheter. Den organisering som infördes 2008 bygger precis som sin föregångare på en övergripande indelning. De två indelningsnivåerna i områden respektive huvudverksamheter har blivit en nivå; verksamhetsområdena Entrén, Utredningscentrum och Uppdrag. De är i sin tur indelade i totalt 17 enheter. Skillnaden är därmed färre strukturnivåer, färre verksamheter och färre enheter.

2009 är mottagningsfunktionen ett eget verksamhetsområde till skillnad mot 1997 då mottagning finns på varje servicenämnd och 2007 då både Visionscenter och Möjligheternas Hus har egen mottagning. Man kan alltså se en rörelse från organisering baserad på geografiska områden 1997 till organisering efter målgrupper 2007 och vidare till organisering utifrån funktion; mottagning, utredning, insats 2009. Här skulle man kunna jämföra med Hasenfelds beskrivning av hur brukaren rör sig genom de människobetjänande organisationerna via olika faser. Rekryteringen sker på servicenämndernas mottagningar 1997, på Visionscenters- och Möjligheternas Hus team för mottagning 2007 och på Entrén 2009. Man kan även se hur värderingen inleds där och fortskrider på servicenämndernas arbetsgrupper och Kompassens försörjningsgrupp 1997, på Visionscenter och Möjligheternas Hus 2007 samt på Utredningscentrum 2009. Där

slutförs klassificeringen. Omvandlingen borde till största del ske på Arbetscentrum och Kompassens verksamhetsgrupp 1997, på Arbetscentrum och UVN Data 2007 och på Kompetenscenter Norrehed och Navigatorcentrum 2009. När det gäller avslutningen är den sannolikt placerad ett steg bakåt i Hasenfelds flöde d.v.s. på samma ställen där klassificeringen huvudsakligen ägt rum.

Perrow utgår istället från synen på råmaterialet och den därför valda teknologin för att diskutera organisationens inre struktur. För organiseringen före 1999 och efter 2008 borde strukturen vara anpassad för en teknologi av typen rutin. Denna organisationsform, som även kan kallas byråkratisk, fungerar för enhetliga uppgifter och standardiserade insatser. För att den ska fungera måste synen på råmaterialet vara stabil och arbetssättet fungera. Annars kommer en förändring av strukturen att tvingas fram. I mitt material finns belägg för att de omorganisationer som genomfördes 1999 och 2008 bland annat motiverades av en förändrad syn på brukarna. Materialet visar även att det som eftersträvades i omorganisationen 2008 till stor del var en ökad administrativ styrning av organisationen. Det talar för en anpassning av strukturen till en teknologi av typen rutin. Mellan 1999 och 2008 borde organisationens struktur istället ha varit anpassad för teknologi av typen ingenjörskonst som bygger på att råmaterialet ses som varierande men att man trots det vet hur man ska arbeta med det. Den administrativa ledningen har då, förutom stor makt, även ansenligt handlingsutrymme. Handlingsutrymmet för den arbetsledning som övervakar produktionen är däremot begränsat och makten liten. Det ömsesidiga beroendet mellan ledningsnivåerna är minimalt eftersom strukturen bygger på att utförningen av arbetet lämnas från administrationen till den lägre arbetsledningen (Perrow 1970:82). Rothstein kallar denna organisationsform för professionell och menar att den kräver professionellas kunskap eftersom den varierande uppgiften gör det svårt att utarbeta detaljerade regler. Att insatserna trots det kan betraktas som standardiserade beror på att de utgår från professionell kunskap (Rothstein 1994:109). En avgörande skillnad i denna struktur jämfört med den för teknologi av typen rutin gäller hur arbetet utförs. Eftersom råmaterialet ses som varierande blir det svårt att detaljreglera arbetet. En sådan struktur är i högre grad beroende av professionell kunskap hos de anställda. Arbetet utförs utifrån denna kunskap. Det förutsätter att även handläggarna har ett större

handlingsutrymme och att arbetsledarna blir beroende av deras skicklighet. Fungerade organisationen 1999-2008 så? Rekryterade och utnyttjade man olika professionella kompetenser?

Funktioner

Trots en förändrad syn på vem brukaren är och trots förändrad organisering verkar flera drag i hur arbetet utförs vara oförändrade under den period som materialet täcker. Hur kan det vara så? Merton menar att olika sociala bruk har olika funktion. Genom att undersöka dessa funktioner kan man förstå varför ett visst bruk upprepas och lever vidare trots att det inte verkar få avsedda konsekvenser. Han gör en uppdelning av funktioner i manifesta och latenta. Ett visst handlandes objektiva följder är dess manifesta funktioner. Avsikten är att följderna ska bidra till ändring och anpassning av handlandet. En följd av samma handlande som däremot inte är avsedd, inte allmänt känd eller erkänd är dess latenta funktion. Handlingar som förklaras som tradition eller sedvänja kan i själva verket fylla en latent funktion som är helt annorlunda och skild från den manifesta. Att undersöka handlandets latenta funktion kan alltså ge en förklaring till varför ett visst socialt bruk fortlever även om det inte uppfyller sin manifesta funktion (Merton 1967:117ff). Det kan relateras till Bergmarks diskussion om försörjningsstödsarbetet som svar på två beställningar; en öppen och en dold. Den öppna beställningen, som kan jämföras med arbetets manifesta funktion, finns uttryckt i lagar och riktlinjer. Den handlar om att utreda, fatta beslut och finna vägar till annan försörjning. Den dolda beställningen, som kan jämföras med den latenta funktionen, är det som är utsagt. Det handlar t ex om att undersöka andra problem än rent ekonomiska, utöva kontroll och upprätthålla rådande samhällsmoral (Bergmark 1994:27). Bergmark har senare utvidgat sin diskussion med ytterligare manifesta och latenta funktioner i försörjningsstödsarbetet (Bergmark 2000b:187ff). För att göra en illustration med anknytning till försörjningsstödsområdet skulle jobbsökarlistan kunna användas. En manifest funktion är att den ska tjäna som beslutsunderlag. Den ingår i utredningsmaterialet som ska visa om en arbetslös brukare är berättigad till försörjningsstöd eller inte. Eftersom det ofta handlar om att listan ska innehålla ett visst antal sökta arbeten kan ytterligare en manifest funktion sägas vara att den ska bidra till att öka antalet sökta arbeten. Om listan verkligen

fungerar för att visa om någon är arbetssökande eller om den ökar arbetssökandet är oklart. Den är troligen aldrig utvärderad. Bolinder har däremot undersökt hur arbetslösas sökaktivitet påverkar deras chanser att få arbete. Hennes resultat visar att varken mer aktivt arbetssökande eller sänkta krav på en eventuell anställning ökar den enskildes möjligheter att få ett arbete (Bolinder 2006:24). Trots det är jobbsökarlistan sedan 90-talet relativt vanligt förekommande i arbetet med försörjningsstöd. Man skulle då kunna misstänka att den har latent funktioner som gör att den fortlever. Att den understryker att försörjningsstödet endast är menat som en kortvarig försörjningsform i avvaktan på annan inkomst och att det inte är villkorslöst utan förknippad med motprestation skulle kunna vara jobbsökarlistans latent funktioner och dess bidrag till att samhällsmoralen upprätthålls.

Bilden av olika organisatoriska strukturer med samma funktion förstärks av att försörjningsstödsarbetet i Helsingborg visar flera gemensamma drag över tid, trots olika organiseringar. Det handlar om teknologier som passar i flera olika strukturer. I materialet framkommer inte att något av de sju sätten att arbeta utvärderats eller undersökts närmare. Målet för många av verksamhetens arbete är att brukarna ska kunna få en annan försörjning. Det är teknologiernas manifesta funktion. Om vi utgår ifrån att majoriteten av brukarna skulle kunna få sin försörjning genom arbete och att teknologierna fungerar borde antalet brukare då minska när arbetslösheten sjunker. Så var fallet mellan 1998 och 2005. Mellan 1996 och 1998 sjönk däremot arbetslösheten med nästan 2 % samtidigt som försörjningsstöddagarna istället ökade med nästan lika mycket. Efter 2005 har arbetslösheten fortsatt sjunka medan antalet brukare av försörjningsstöd stagnerat. För att förklara varför teknologierna ändå fortlever kan man då undersöka om de har latent funktioner. De latent funktionerna skulle då kunna förklara varför teknologierna fortfarande är i bruk. Ett försök till illustration utifrån fallet Helsingborg skulle kunna se ut såhär:

		MANIFESTA	
		<i>Utreda och fatta beslut</i>	<i>Undersöka alternativ försörjning</i>
L A T E N T A	<i>Utöva kontroll och upprätthålla samhällsmoral</i>	Mottagningsfunktion Handlingsplaner Jobbsökanlista SOFT-handläggning	Kategoriindelning Remittering till insatser
	<i>Undersöka andra problem än rent ekonomiska</i>	Mottagningsfunktion	Stödsamtal, MI

Utforskning av funktioner kan även användas för att undersöka organisationer. Om en organisation fortlever utan att den uppfyller sina manifesta funktioner kan det bero på att viktiga latent funktioner uppfylls (Merton 1967:122ff). Merton menar att en social struktur endast kan ersättas om efterföljaren uppfyller samma funktioner. Annars kommer alla försök att ersätta den att misslyckas (ibid:135ff). För fallet Helsingborg skulle det innebära att omorganisationerna varit möjliga att genomföra därför att de olika sätten att organisera verksamheten fyller samma funktion; en ny struktur med samma funktion. Funktionsperspektiv blir något av en övergripande ram, en social ordning där både Hasenfjelds mer maktorienterade perspektiv och Perrows produktionsperspektiv kan passa in.

7. Resultat och diskussion

Syftet med denna studie är att undersöka arbetsmetoderna i försörjningsstödsarbetet.

Eftersom specifika metoder visade sig svåra att urskilja började jag med att fundera kring om de på något vis var sammankopplade med organiseringen av arbetet. Det ledde fram till två övergripande frågor;

Finns det specifika och medvetna arbetsmetoder inbyggda i organisering av arbetet med försörjningsstöd? Och Hänger arbetsmetod och organisering samman och i så fall, hur? Den senare ledde sedan vidare till de tre frågeställningar som utgör studiens huvudfrågor; Leder ändrad arbetsmetod till omorganisation?

Kan arbetsmetoden vara densamma trots omorganisation?

Ändras arbetsmetoden på grund av omorganisation?

Jag kommer i det följande först att diskutera hur mina frågor kan besvaras. Jag avslutar sedan med en friare diskussion kring arbetsmetoder och organisering i försörjningsstödsarbetet.

Finns det specifika och medvetna arbetsmetoder inbyggda i organisering av arbetet med försörjningsstöd?

I fallet Helsingborg finns vissa sätt att arbeta som verkar vara genomgående trots att strukturen kring dem förändrats. De verkar ha hängt med och i varierande grad varit aktuella för arbetet i samtliga tre organisationer. Jag har hittat sju sådana arbetssätt; mottagningsfunktion, indelning i brukarkategorier, hänvisning till insatser, förenklad handläggning, handlingsplan, jobbsökarlista och samtalskontakt. Vissa av dem betraktas mer generellt som arbetsmetod, andra befinner sig i gränslandet mellan organisering och metod. Mottagningsfunktion och förenklad handläggning är sådant som i tidigare forskning huvudsakligen diskuterats som organisering. Samtalskontakt kan innebära allt från ospecificerad stödkontakt till MI. MI är en metod för samtal som utgår från att varje människa bär på motivation till förändring. Det är den inneboende motivationen som ska stärkas genom samtal enligt metoden (Barth & Näsholm 2006:66). MI är därmed i sig inte någon specificerad arbetsmetod för försörjningsstödsarbete utan en metod för samtal. Bergmark signalerar med sin formulering ”organisatoriska lösningar med metodologiska

förtecken” (Bergmark 2000a:150) att de metoder som finns för försörjningsstödsarbete huvudsakligen är organisering. De sju arbetssätt som framträder i fallet Helsingborg är varken enbart organisering eller tydligt definierade arbetsmetoder. Att de finns kvar trots upprepade omorganisationer gör att de framstår i högre grad som teknologi än som struktur. Jag skulle vilja kalla dem organisering som innehåller misstänkta metodinslag eller arbetssätt som förutsätter en viss sorts organisering.

Hänger arbetsmetod och organisering samman och i så fall, hur?

Leder ändrad arbetsmetod till omorganisation?

Enligt ett av mina inledande antaganden är det synen på brukaren som ligger bakom val av teknologi. Beroende på vilken teknologi som tillämpas är olika strukturer mer eller mindre lämpliga om organisationen ska vara framgångsrik. I fallet Helsingborg kan man se att båda de aktuella omorganisationerna föregås av en förändrad syn på brukaren. En ny syn på brukaren lyfts fram i både utredningen Försörjningsfrågornas framtida organisation i Helsingborg från 1997 och i utredningen Översyn av utvecklingsnämndens förvaltningsorganisation från 2007. I båda anges det förändrade råmaterialet som ett motiv för införandet av en ny organisatorisk struktur. Slående är att teknologin dels får så lite uppmärksamhet, dels framstår som i huvudsak oförändrad. Den förändrade synen på brukaren verkar inte följas av nya metoder i arbetet. Perrow menar att en organisatorisk förändring bör inledas med förändring av struktur *och* teknologi eftersom de lättare låter sig förändras än den etablerade synen på råmaterialet (Perrow 1970:36). Man kan fråga sig om den etablerade synen på brukaren egentligen alls förändrats i Helsingborg. Är den nya syn på brukaren, som respektive utredning gör gällande, representerad bland de anställda i organisationen? Det skulle kunna vara så att enbart strukturen förändrats medan synen på brukaren och därför även teknologin förblivit i stort sett oförändrade. Min studie ger inte svar på om en ändrad arbetsmetod leder till omorganisation. Däremot kan jag utifrån studien säga att en förändrad syn på brukaren kan vara ett motiv för omorganisation. Antagandet att synen på råmaterialet och för det vald teknologi styr val av organisatorisk struktur utgår från att antingen respons utifrån, från omgivningen, eller inifrån, via mätningar av arbetets resultat, leder till att organiseringen korrigeras i riktning mot att bästa möjliga resultat uppnås. I mitt fall är omgivningens inverkan satt ur spel

eftersom alternativ saknas. Det finns ingen annan förvaltning att vända sig till och därför är överlevnadsfrågan inte något problem. Det framkommer inte heller att några undersökningar av arbetets resultat genomförts. Sammantaget innebär det att korrigerande på ovanstående grunder uteblir. De förändringar av strukturen som sker drivs då på av andra faktorer. Omorganisationerna kan därmed ses som ett svar på ett politiskt problem vilket gör att strukturen förändras medan arbetsmetoden förblir densamma. Larsson och Morén menar att förändringar av organisationen inte alls behöver bero på en strävan att förbättra förutsättningarna för arbetet i den. Istället kan det handla om att stärka bilden av organisationen som rationell vilket i sin tur stärker organisationens legitimitet och tillförsäkrar den fortsatta resurser (Larsson & Morén 1988:229). Sunesson diskuterar två olika typer organisationsförändring där den ena är enbart yttre och inte påverkar innehållet i det arbete som organisationen utför medan den andra tar sikte på just innehållet och därmed genomsyrar hela organisationens verksamhet (Sunesson 1985:128). En parallell kan här dras till det som Johansson kallar symboliska organisationsförändringar respektive tekniska verksamhetsförändringar. De symboliska förändringarna sker språngvis och ofta på ledningens initiativ som ett svar på omgivningens förväntan medan de tekniska har en mer kontinuerlig karaktär där de professionella är pådrivande och ledningen inte har mycket att säga till om (Johansson 2003:78). En symbolisk organisationsförändring blir då snarast en effekt av politik; ett sätt att visa politisk handlingskraft och framåtanda.

Kan arbetsmetoden vara densamma trots omorganisation?

En annan av mina inledande hypoteser var att den teknologi som används inte är beroende av organisationens struktur. Min studie pekar på en utveckling av försörjningsstödsarbetet där strukturen under den undersökta perioden haft flera utformningar medan innehållet till stor del varit detsamma. Teknologerna verkar därmed ha kunnat fortleva genom upprepade omorganisationer. Det kan alltså vara så att arbetsmetoden fortsätter att vara densamma trots omorganisation. Skapandet av organisatoriska förutsättningar gör inte att alternativa arbetsmetoder per automatik utvecklas. För att arbetsmetoden ska kunna utvecklas och förändras behövs förutsättningar för det i organisationen, men organisatoriska förutsättningar är inte

tillräckligt utan även andra faktorer måste till och andra hinder kan tillstöta. Omvänt behöver en omorganisation i sig inte innebära att varken arbetets innehåll eller dess utfall förändras (Sunesson 1985:50).

Hur kan man förklara det? Varför har sättet att arbeta i Helsingborg i hög grad varit detsamma trots att strukturen ändrats flera gånger under den undersökta perioden? En förklaring kan vara att det rör sig om teknologier som passar i flera strukturer. Det kan bero på vaghet hos teknologierna, eller på att de strukturer som prövats har den lösa kopplingen gemensamt. Det rör sig då om teknologier som genomgående passar för löst kopplade strukturer. Det kan även vara så att de teknologier som återkommer fyller viktiga funktioner som är desamma över tid. En förutsättning för att en struktur ska kunna ersättas av en annan är enligt Merton att de fyller samma funktion. De beskrivna organisatoriska strukturen i Helsingborg skulle då trots sina olikheter fylla samma funktion. Att teknologierna är de samma kan vara ett tecken på det. En annan förklaring kan vara att det är det sätt att arbeta som de anställda föredrar. De motsätter sig inte upprepade förändringar av strukturen eftersom det inte ses som något som väsentligen påverkar det dagliga arbetet. Teknologin bestäms och behärskas av de anställda, eller vissa grupper av anställda, oavsett omgivande struktur. Om man ser omorganisationerna som ett sätt för ledningen att via strukturen försöka styra arbetet så har det inte lyckats. En sista förklaring till att arbetet sett så lika ut över tid kan vara att det inte finns några andra teknologier. Trots upprepade omorganisationer uppenbarar sig inte några nya sätt att arbeta. De befintliga och genomgående sätten att arbeta blir då vad man är lämnad med och har att tillgå i brist på annat. Det leder vidare till ett tredje möjligt antagande om hur arbetsmetod och organisering hänger samman.

Ändras arbetsmetoden på grund av omorganisation?

Det tredje antagandet som vuxit fram under arbetet med den här studien kan formuleras såhär: förändring av organiseringen genomförs med en önskan eller förväntan om att det i sig ska öppna för och resultera i ett förändrat och förbättrat sätt att arbeta. Nya sätt att arbeta ska alltså närmast automatiskt uppstå till följd av att organiseringen ändras. En förväntan eller förhoppning som skyntar fram i flera studier av omorganisationer skulle

kunna formuleras: om vi bara ändrar vår organisation så kommer det i sig att öppna upp för och leda till utvecklandet av andra sätt att arbeta. (Jfr Sunesson 1985:66, Meeuwisse 1988:17) Den finns även uttryckt i utredningen av Helsingborg från 2007. Att ett nytt, annat och bättre sätt att arbeta kommer att uppstå av sig självt till följd av förändrad organisering finns inte formulerat i någon teori som jag tagit del av. Man skulle närmast kunna likna det vid folkpsykologi. Bruner definierar folkpsykologi som ”a cultures’ account of what makes people tick.” (Bruner 1990:13) Det rör sig om kulturellt förankrade föreställningar och teorier som gemene man har för att skapa sammanhang och mening i tillvaron. Dessa föreställningar upplevs som självklara och ifrågasätts inte. De fortlever parallellt med och endast delvis påverkade av vetenskapliga rön. (ibid:13ff).

Avslutande diskussion

Försörjningsstödsarbete bedrivs ofta på specialiserade enheter och avskilt från övrigt socialtjänstarbete. Många av de vanligaste inslagen i arbetet betraktas inte som arbetsmetod utan snarare som organisering. Jag har funnit sju arbetssätt i fallstudien över Helsingborg. Som omvandlingsteknologier är de snarare processande och upprätthållande än förändrande. Hos de funna arbetssätten kan man vidare se både manifesta och latent funktioner men de är i högre grad anpassade för utredning och beslutsfattande, kontroll och upprätthållande av moral än för förändrande arbete. I förhållande till dem framstår arbetsuppgiften som snarare administrativ än förändrande. Trots att denna syn på försörjningsstöds arbetsuppgift är vanlig, kanske den vanligaste, menar jag att den begränsar de förändrande möjligheter som jag menar finns i försörjningsstödsarbetet. Betraktar man istället arbetsuppgiften som bestående av dels administrativa delar, dels delar som är mer inriktade på stöd och förändring framträder en bredd som jag ser som karakteristisk för försörjningsstöds arbetsuppgift. Om man här tänker sig en axel med de två ytterlighetspunkterna enbart administration å ena sidan och vad som vanligtvis betraktas som arbetsinnehåll i socialt arbete; motivation, stöd, förändring, å den andra, spänner försörjningsstödsarbetet över en större del av denna skala. Arbetsuppgiftens bredd kan jämföras med den för Försäkringskassan. Den kan sträcka sig från att utreda rätt till bostadsbidrag, som då är en mer administrativ uppgift, till att medverka i rehabilitering av långtidssjukskrivna, som kan karakteriseras som stödjande och

förändrande. Till skillnad mot Försäkringskassan är det inom försörjningsstödsarbetet inte ovanligt att en och samma socialarbetare har att utföra arbetsuppgifter som befinner sig långt ifrån varandra på denna axel samtidigt och i förhållande till en och samma brukare. Det är en bild av arbetsuppgiften som även kommer fram i tidigare forskning. Billquist menar att socialsekreterarna arbetar utifrån två roller som är svårförenliga; att utreda och besluta om försörjningsstöd och samtidigt ge råd och stå för känslomässigt stöd (Billquist 1999:268). Hon gör liknelsen av två ansikten; å ena sidan ett byråkratiskt/administrativt bestående av lagar, riktlinjer och regler, å andra sidan ett personligt/mer relaterande med ekonomisk hjälp, råd och stöd. Båda löper parallellt och kan förekomma samtidigt även om de kan tyckas stå i motsättning till varandra (ibid:271). Hon menar att det vanliga är att den byråkratiska rollen blir dominerande (ibid:167). Kullberg beskriver hur socialsekreterarna ”lotsar” brukaren genom samtalet. Han ger bilden av en balansgång genom att belysa växlingen mellan det formella och det personligt unika; mellan administration och stöd. Genom lotsningen får brukaren hjälp att framställa sin situation och sitt behov på ett sådant sätt att det gör honom berättigad till bistånd (Kullberg 1994:74ff). Det påminner om den bild Cedersund ger av hur samtalen mellan socialsekreterare och brukare pendlar mellan de fasta rutiner som administrationen föreskriver och mer personliga och individuellt anpassade inslag. Även hon menar att de förstnämnda är dominerande (Cedersund 1992:133). Blom beskriver hur socialarbetarna vid försörjningsstödenheterna medvetet eftersträvar en distans till brukarna för att undvika förväntningar om att de ska kunna bistå med annat än rent ekonomisk hjälp. Det tar sig uttryck i att man träffar brukarna endast ett fåtal gånger och då fokuserar på de ekonomiska problemen (Blom 1998:184). En avgränsning av vad som uppfattas som arbetsuppgiften blir därmed en begränsning av arbetssättet. Samtliga exempel ovan kan ses som illustrationer för den motsättning i socialvårdens arbete mellan å ena sidan fördelningspolitiska arbetsuppgifter och å andra sidan rehabiliterande sådana som Lindquist lokaliserar. Motsättningen förklarar hon med att arbetsuppgifterna springer ur olika logiker. De fördelningspolitiska arbetsuppgifterna utgår från en normrationalitet och handlar om att avgöra om brukaren har rätt till ett visst bistånd. De rehabiliterande arbetsuppgifterna, som handlar om vilken förändring som är aktuell och hur den kan uppnås, utgår istället från målrationalt. De båda logikerna kan vara inflätade i varandra

och socialsekreteraren växlar då mellan dem i sin kontakt med en och samma brukare (Lindquist 1990:245). Arbetssättet borde därmed se helt olika ut beroende på hur arbetsuppgiften huvudsakligen uppfattas. Om arbetsuppgiften uppfattas som både fördelningspolitisk och rehabiliterande ställer det helt andra krav på utförandet i förhållande till om den uppfattas som till största del fördelningspolitisk. Beroende på hur arbetsuppgiften uppfattas kräver den olika teknologier. Det innebär att man kan vara mer eller mindre kritisk mot olika teknologier som används men ett grundkrav som bör vara uppfyllt är att de svarar mot hur arbetsuppgiften ser ut.

När det gäller försörjningsstödsarbetet måste arbetsuppgiften specificeras innan arbetsmetoder kan utarbetas eller ens identifieras. Jag menar då att det som kan uppfattas som organisering i försörjningsstödsarbetet är arbetssätt för utförande av de fördelningspolitiska arbetsuppgifterna. De kräver en viss struktur vilket har fått till följd att de snarare ses som organisering än som teknologi. På grund av bredden i försörjningsstödsarbetets arbetsuppgift måste arbetsmetoderna undersökas på ett sådant sätt att även de administrativa eller fördelningspolitiska delarna inkluderas, de delar som kan uppfattas som organisering. Arbetsmetoderna för de rehabiliterande arbetsuppgifterna delar försörjningsstödsarbetet med övrigt socialtjänstarbete. Behovet av att kunna hantera både de fördelningspolitiska och de rehabiliterande arbetsuppgifterna blir särskilt uttalat och ofrånkomlig i just försörjningsstödsarbetet, man skulle kunna se det som något av arbetets kärna. Blom menar att komplexiteten i arbetsuppgiften visserligen kan organiseras bort via långt driven specialisering men att risken är att det blir till men för både helhetssyn och kompetens (Blom 1998:207). Byberg avslutar sin avhandling med att utfärda en varning för att försörjningsstödsarbetet kan utvecklas så att de administrativa delarna blir alltför dominerande vilket ses som enbart negativt (Byberg 2002:241). Eftersom försörjningsstödsarbete innebär att greppa och behärska arbetsuppgifter som sträcker sig från myndighetsutövning till sådant som karakteriseras som råd, stöd och rehabilitering krävs arbetssätt som motsvarar hela detta spektrum. Om inte hela vidden av arbetsuppgiften tas med vid en undersökning av arbetssätt är risken att arbetet med försörjningsstöd framstår som mer ogenomtänkt och slumpmässigt än det egentligen är. Istället för att försöka undvika konflikten mellan de fördelningspolitiska och de

rehabiliterande arbetsuppgifterna inom försörjningsstödsarbetet, genom vidare uppdelning och specialisering, borde man i högre grad undersöka och tydliggöra denna motsättning. En ökad medvetenhet om hur den hanteras, och kan hanteras, skulle kunna utgöra grund för utvecklingen av kunskapsbaserade arbetsmetoder i försörjningsstödsarbetet.

Källförteckning

Abbott, Andrew (1988) *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.

Angelin, Anna (2009) *Den dubbla vanmaktens logik: en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan.

Barth, Tom & Näsholm, Christina (2006) *Motiverande samtal – MI: att hjälpa en människa till förändring på hennes egna villkor*. Lund: Studentlitteratur.

Bergmark, Åke (1994) ”Socialbidragen i den nya socialtjänsten”. I Ulla Pettersson (red.): *Socialtjänstens klientarbete: från vision till marknad?* Lund: Studentlitteratur.

Bergmark, Åke (2000a) ”Arbete med socialbidrag - organisation, metoder och insatser”. I Annika Puide (red.): *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Förlagshuset Gothia AB.

Bergmark, Åke (2000b) ”Med vilken måttstock? Om valet av kriterier vid utvärdering av arbete med socialbidrag”. I Annika Puide (red.): *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Förlagshuset Gothia AB.

Bergmark Åke & Lundström Tommy (1998) ”Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ och familjeomsorg”. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 4: 291-314.

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2006) ”Metoder i socialt arbete – vad är det?”. I Anna Meeuwisse & Sune Sunesson & Hans Swärd (red.): *Socialt arbete: en grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2008a) ”Socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Om det sociala arbetet och dess förutsättningar”. I Åke Bergmark & Tommy Lundström & Renate Minas & Stefan Wiklund: *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser: exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur och Kultur.

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2008b) ”Det socialtjänstbaserade sociala arbetets organisering”. I Åke Bergmark & Tommy Lundström & Renate Minas & Stefan Wiklund: *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser: exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur och Kultur.

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2008c) ”Framtida utmaningar för det sociala arbetet”. I Åke Bergmark & Tommy Lundström & Renate Minas & Stefan Wiklund: *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser: exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur och Kultur.

Billquist, Leila (1999) *Rummet, mötet, ritualerna: en studie av socialbyrån, klientarbetet och klientskapet*. Göteborg: Göteborgs Universitet, Institutionen för socialt arbete. Skriftserie nr 1999:4.

Blom, Björn (1998) *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg: om villkor, processer och konsekvenser*. Umeå: Umeå Universitet, Institutionen för socialt arbete.

Bolinder, Margareta (2006) *Handlingsutrymmets betydelse för arbetslösas upplevelser, handlingsstrategier och jobbchanser*. Umeå: Umeå Universitet, Sociologiska institutionen.

Bruner, Jerome (1990) *Acts of meaning*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Bryman, Alan (2002) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.

Byberg, Ingrid (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet?: en studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*. Stockholm: Stockholms Universitet.

Cedersund, Elisabeth (1992) *Från personligt problem till administrativt beslut: att ansöka om ekonomiskt bistånd*. Linköping: Linköpings Universitet, Tema Kommunikation, SIC 33:1992.

Foucault, Michel (1983) *Vansinnets historia under den klassiska epoken*. Lund: Arkiv Förlag.

Giertz, Anders (2004) *Making the poor work: social assistance and activation programs in Sweden*. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan.

Hasenfeld, Yeheskel (1983) *Human service organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Hedblom, Agneta (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte: en studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan.

Helsingborg (1997-09-16) *Försörjningsfrågornas framtida organisation i Helsingborg 1997-09-16*. Helsingborg: Kommunstyrelsens förvaltning, Dnr C303/96.

Helsingborg (1998-06-16) Beslut i Kommunfullmäktige, Dnr A 116/98.

Helsingborg (2007-08-16) *Översyn över utvecklingsnämndens förvaltningsorganisation 2007-08-16*. Helsingborg: Utvecklingsnämnden, Dnr 148/2007.

Helsingborg (2007-10-02) Beslut i Utvecklingsnämnden, Dnr 148/2007.

Helsingborg (2009a) ”Entrén” (elektronisk), Helsingborgssts officiella hemsida
<<http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=44892&epslanguage=SV>>
(090511).

Helsingborg (2009b) ”Utredningscentrum” (elektronisk), Helsingborgssts officiella hemsida
<<http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=44893&epslanguage=SV>>
(090511).

Helsingborg (2009c) ”Navigatorcentrum” (elektronisk), Helsingborgssts officiella hemsida
<<http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=28160&epslanguage=SV>>
(090514).

Helsingborg (2009d) ”Uppdrag” (elektronisk), Helsingborgssts officiella hemsida
<<http://www.helsingborg.se/templates/StandardPage.aspx?id=44894&epslanguage=SV>>
(090514).

Hjertner Thorén, Katarina (2005) *Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare*. IFAU Rapport 2005:11. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Hjort, Torbjörn (2006) *Byråkrati eller socialt arbete?: om paradoxer i arbetet med försörjningsstöd*. FoU-rapport 2006:3. Lund: FoU Skåne.

Hydén, Lars-Charter (1990) *Handläggare om socialbidrag: en enkätstudie*. FoU-rapport nr 136. Stockholm: Socialtjänsten, Forsknings och utvecklingsbyrån, Stockholmsstad.

Hydén, Lars-Charter & Kyhle Westermarck, Pia & Stenberg, Sten-Åke (1995) *Att besluta om socialbidrag: en studie i 11 kommuner*. CUS-skrift 1995:11. Stockholm: Socialstyrelsen.

Hydén, Lars-Charter (1996) *Att besluta om socialbidrag: förändringar i beslut och attityder till socialbidrag 1990-1994*. Stockholm: Särtrycksserien, Socialhögskolan, Institutionen för socialt arbete, Stockholms Universitet.

Hydén, Lars-Charter (1997) ”De otaliga berättelserna”. I Lars-Charter Hydén & Margaretha Hydén (red.): *Att studera berättelser: samhällsvetenskapliga och medicinska perspektiv*. Stockholm: Liber AB.

Hydén, Lars-Charter (2008) ”Berättelseforskning”. I Anna Meeuwisse & Hans Swärd & Rosemari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.): *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.

Jacobsson, Katarina & Meuwisse, Anna (2008) ”Fallstudieforskning”. I Anna Meeuwisse & Hans Swärd & Rosemari Eliasson-Lappalainen & Katarina Jacobsson (red.): *Forskningsmetodik för socialvetare*. Stockholm: Natur och Kultur.

Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga: rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv.

Johansson, Staffan (2003) *Socialtjänsten som organisation: en forskningsöversikt*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Kullberg, Christian (1994) *Socialt arbete som kommunikativ praktik: samtal med och om klienter*. Linköping: Linköpings Universitet, Tema Kommunikation, SIC 115:1994.

Larsson, Håkan & Morén, Staffan (1988) *Organisationens mänskliga insida: om det sociala arbetets utvecklingsmöjligheter*. Umeå: Umeå Universitet, Institutionen för socialt arbete 1988:7.

Larsson, Sam & Goldberg, Ted (2008) ”Närvarande och frånvarande berättelser. ’Frontstage’- och ’backstage’- analyser”. I Sam Larsson & Yvonne Sjöblom & John Lilja (red.): *Narrativa metoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, Sam & Sjöblom, Yvonne & Lilja, John (2008a) ”Inledning: Berättelser i det sociala arbetet”. I Sam Larsson & Yvonne Sjöblom & John Lilja (red.): *Narrativa metoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, Sam & Sjöblom, Yvonne & Lilja, John (2008b) ”En integrerande narrativ metoddiskussion via berättelseexempel från beroende av psykofarmaka”. I Sam Larsson & Yvonne Sjöblom & John Lilja (red.): *Narrativa metoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, Staffan (1994) ”Om kvalitetskriterier i kvalitativa studier”. I Bengt Starrin & Per-Gunnar Svensson (1994) (red.): *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur.

Lindquist, Anna-Lena (1990) ”Utvecklingstendenser och utvecklingsmöjligheter i socialtjänstens arbete med vuxna missbrukare och klienter med psykiska problem”. I Gunnar Aronsson & Hans Berglind (red.): *Handling och handlingsutrymme*. Lund: Studentlitteratur.

Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lipsky, Michael (1981) ”The assault on human services: Street-level bureaucrats, accountability, and the fiscal crisis”. I Gruber L. Murray (red.): *Management systems in the human services*. Philadelphia: Temple University Press.

- Lundh, Lars-Gunnar (1992) ”Att uppfatta orsaker”. I Lars-Gunnar Lundh & Henry Montgomery & Yvonne Waern: *Kognitiv psykologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Meeuwisse, Anna (1988) *Projekt Östra Socialbyrån – en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder*. Meddelanden från Socialhögskolan 1988:5. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan.
- Meeuwisse, Anna & Sunesson, Sune & Swärd, Hans (2006) (red.): *Socialt arbete: en grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Merton, Robert K. (1967) *On theoretical sociology: Five essays, old and new*. New York: Free Press.
- Milton, Pia & Bergström, Reinold (1998) *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna: en effektutvärdering*. CUS - skrift 1998: 1. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Milton, Pia (2006) *Arbete istället för bidrag? : om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala: ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS.
- Minas, Renate (2008a) ”Arbete med ekonomiskt bistånd I. Organisation och metoder, kontinuitet och förändring”. I Åke Bergmark & Tommy Lundström & Renate Minas & Stefan Wiklund: *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser: exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Minas, Renate (2008b) ”Arbete med ekonomiskt bistånd II. Exemplet nya socialbidragsklienter”. I Åke Bergmark & Tommy Lundström & Renate Minas & Stefan Wiklund: *Socialtjänsten i blickfånget: organisation, resurser och insatser: exempel från arbete med barn och ungdom, försörjningsstöd, missbruk*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Morén, Stefan (1996) *Förändringens gestalt*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Mosesson, Matts (1998)(red.): *Socialbidragshantering – metoder och modeller: tre undersökningar av arbetet med socialbidrag*. Meddelanden från Socialhögskolan 1998:6. Lund: Lunds Universitet.
- Nygren, Lennart (2006) ”Socialt arbete som ämne”. I: Meeuwisse, Anna & Sunesson, Sune & Swärd, Hans (red.): *Socialt arbete: en grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Perrow, Charles (1970) *Organizational analysis: a sociological view*. London: Tavistock Publications Limited.
- Perrow, Charles (1979) *Complex organizations: a critical essay*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.

- Rothstein, Bo (1995) *Vad staten bör göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Prottas, Jeffrey Manditch (1979) *People-processing: the street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Salonen, Tapio (1994) *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Fritze.
- Salonen, Tapio (2010) ”Svensk socialbidragsforskning under 2000-talets första årtionde”. *Sociologen*, 4: 56-65.
- Scott, John (1990) *A matter of record: documentary sources in social research*. Cambridge: Polity Press.
- SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg*. Stockholm: Gotab.
- Stranz, Hugo (2007) *Utrymme för variation: om prövning av socialbidrag*. Stockholm: Stockholms Universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Sunesson, Sune (1981) *När man inte lyckas: om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Sunesson, Sune (1985) *Ändra allt! : en uppmaning till socialarbetare*. Stockholm: Liber.
- Sunesson, Sune (2006) ”Välkommen till ett yrke”. I: Anna Meeuwisse & Sune Sunesson & Hans Swärd (red.): *Socialt arbete: en grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Thurén, Torsten (2005) *Källkritik*. Stockholm: Liber.
- Trygged, Sven (2005) ”Fallstudiemetodik”. I Sam Larsson, & John Lilja & Katarina Mannheimer (red.): *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Ulmestig, Rickard (2007) *På gränsen till fattigvård?: en studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Lund: Lunds Universitet, Socialhögskolan.
- Woodward, Joan (1967) *Industriell organisation*. Stockholm: Prisma.
- Yin, Robert K. (2007) *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber.

Fyra informantintervjuer

Bilaga

Beskrivning av försörjningsstödsarbetet i Helsingborg

Här följer en beskrivning av försörjningsstödsarbetet över tid och genom tre olika organiseringar. Beskrivningen av organisationen 1997 är baserad på den utredning som gjordes samma år. Till beskrivningen av organisationen 2007 utgår jag huvudsakligen från utredningen som gjordes det året. Kompletterande uppgifter kommer från en informatintervju som jag gjorde i maj 2010. Beskrivningen av organisationen 2009 bygger i huvudsak på material från informantintervjuer som jag gjorde under våren 2009. Jag har även använt uppgifter som under samma tid fanns att tillgå på Helsingborgs stads hemsida. Eftersom materialet delvis tagit fasta på och betonat olika saker varierar även mina beskrivningar. Med undantag från namn på arbetsgrupper och enheter använder jag genomgående termen försörjningsstöd trots att även benämningarna socialbidrag och ekonomiskt bistånd förekommer i mitt material.

1997

Arbetet med försörjningsstöd bedrivs 1997 under olika nämnder; de geografiskt baserade servicenämnderna Centrum, Filborna, Ramlösa, Norr och Ödåkra samt den målgruppsbaserade Arbetsmarknadsnämnden (Helsingborg 1997-09-16, bilaga 2). Arbetsmarknadsnämnden ansvarar främst för arbetsmarknadsinsatser men även för försörjningsstödsarbete inom verksamheten Kompassen. För bild över den samlade organisationen, se bilaga. Storleken på de arbetsgrupper som ansvarar för försörjningsstödsarbetet varierar mellan nämnderna. Det i sig kan till viss del förklara skillnader i organisering. Arbetsgruppen på servicenämnd Centrum är störst med drygt 24 tjänster för socialsekreterare och assistenter. Därefter kommer försörjningsgruppen på Servicenämnd Filborna med knappt 11 tjänster. Om man även räknar in den för servicenämnden gemensamma mottagningsgruppen handlar det istället om drygt 18 tjänster. Kompassens försörjningsgrupp, som ansvarar för försörjningsstödsarbetet med ungdomar mellan 18 och 25 år utan arbetshinder, är storleksmässigt tredje störst med knappt 8 tjänster. Arbetsmarknadsnämnden har två huvudverksamheter; Arbetscentrum

och Ungdomsteam. Kompassen är en kommunövergripande verksamhet under Ungdomsteam dit alla arbetslösa ungdomar hänvisas. Kompassen består av Försörjningsgruppen och Verksamhetsgruppen. Arbetsgrupperna på servicenämnd Ramlösa och Norr är i princip jämnstora med 6 respektive knappt 6 tjänster för socialsekreterare och assistenter. Minst är Ödåkra med 3 tjänster.

Gemensamt för servicenämnderna är att man organisatoriskt skiljer försörjningsstöd från övrigt socialt bistånd. Undantag är Filborna som har en gemensam mottagning. Samtliga servicenämnder har alltså egen arbetsgrupp för försörjningsstödsarbete. Det gäller även för Kompassen. Arbetsgrupperna består generellt av både socialsekreterare och assistenter. En annan likhet är att flera servicenämnder har någon form av mottagningsfunktion, antingen med egen arbetsgrupp som på Centrum och Filborna, eller förlagt på en särskild socialsekreterare som på Norr. Gemensamt är även betoningen på mottagning av nya sökande via telefon. För vissa servicenämnder t ex Filborna och Norr verkar nya sökande uteslutande hänvisas till att ringa medan Centrum har en kombination av telefonmottagning och öppen mottagning. Undantag är Ramlösa där mottagningsfunktionen är fördelad på samtliga socialsekreterare med mottagning i stort sett dagligen. Hur Ödåkras mottagning ser ut berörs inte alls. Kompassen har ingen egen mottagning. Brukare kommer dit uteslutande via hänvisning från servicenämnderna. Ytterligare en likhet nämnderna emellan är att assistenter i hög grad sköter det mer administrativa försörjningsstödsarbetet genom förenklad handläggning. Det går under benämningen SOFT. SOFT blir i allmänhet aktuellt då mottagningsfunktionen är färdig med sitt arbete men på Centrum och Filborna används assistenter för administrativt arbete även i mottagningen. På Kompassen övergår handläggningen till SOFT när brukaren blivit hänvisad till någon form av insats. Antalet assistenter i förhållande till socialsekreterare varierar mellan de olika nämnderna. På flertalet servicenämnder och på Kompassen är socialsekreterarna fler eller betydligt fler. Ramlösa utmärker sig genom att ha fler assistenter än socialsekreterare och genom att assistenterna har egen delegation.

Servicenämnderna är i huvudsak organiserade efter fasta brukarkategorier. Undantag är Norr, som organiserar efter aktuellt behov, och Ödåkra, som har en geografisk

organisering. Den gör å andra sidan att en av totalt två socialsekreterare främst arbetar med invandrare; den geografiska indelningen blir en kategoriindelning. Även servicenämnd Centrum gör en indelning baserad på brukarnas ursprung och har en särskild arbetsgrupp inriktad mot arbete med kategorin invandrare. På Filborna arbetar A-gruppen/Invandrare med vuxna arbetslösa antingen utan arbetshinder eller med språkhinder. Hur fördelningen ser ut inom denna grupp framgår inte. Andra brukarkategorier som återkommer på flera servicenämnder är ungdomar och rehab. Kategorin ungdomar finns på Filborna och Centrum och på Kompassen som ju är till enbart för dem. På Filborna tar Mottagningens ungdomsgrupp emot alla nya sökande mellan 18 och 25 år men behåller även de ungdomar som bedöms ha någon form av arbetshinder. Som arbetshinder räknas här allt som gör att man inte omgående kan ta ett heltidsarbete. Ungdomar utan arbetshinder hänvisas vidare till Kompassen. På Centrum är arbetsgruppen Rehab- och ungdom uppdelad i två undergrupper; Rehabgruppen och Ungdomsgruppen. Ungdomsgruppen ansvarar för ungdomar under 25 år som bedöms ha arbetshinder. Unga utan arbetshinder hänvisas efter första utredning vidare till Kompassen. Kategorin rehab finns på Centrum, Filborna och i förekommande fall Norr. På Centrum arbetar Rehabgruppen med brukare som har olika typer av arbetshinder vilket även inkluderar missbruk och bostadslöshet. Filbornas Rehabgrupp arbetar med arbetslösa brukare med arbetshinder. På Norr ansvarar Rehab för brukare som är aktuella på Försäkringskassan. Norr är den enda av servicenämnd där missbruk nämns som en möjlig kategori. Filborna servicenämnd är ensam om att i någon mån ha en särskild kategori för arbetslösa brukare utan arbetshinder även om det kan vara så att det till övervägande del handlar om brukare med språkhinder.

I redogörelser för hur arbetet går till skiljer sig beskrivningen av servicenämnd Norr från de övriga. Där understryks att arbetet sker på individbasis och att det förekommer tät och stödjande kontakt mellan socialsekreterare och brukare. Filborna är enda servicenämnd med egen utförarverksamhet. De driver projektet Framtid som beskrivs som en för-rehabilitering. Även de andra servicenämnderna och Kompassen använder platser i projektet. Kompassens försörjningsgrupp hänvisar samtliga brukare till verksamhetsgruppen som har ett antal olika insatser. Med insatser avses här och

fortsättningsvis alla olika verksamheter och sysselsättningar som brukare hänvisas till. Brukarna ska även visa att de är arbetssökande genom att upprätta en lista över sökta arbeten; en jobbsökarlista. Användning av en sådan lista nämns endast för Kompassen men de är också ensamma om att uteslutande arbeta med brukare utan arbetshinder. Skriftliga handlingsplaner nämns endast för Filborna. Hur stor del av brukarna vid servicenämnderna som hänvisas till någon form av insats framgår inte av utredningen. Med tanke på de brukarkategorier som redovisas borde det vara en hel del (Helsingborg 1997-09-16, bilaga 4).

2007

2007 återfinns allt försörjningsstödsarbete under en och samma nämnd, Utvecklingsnämnden. Denna nämnd samlar alla resurser som har med möjligheten till försörjning att göra. Det innebär att försörjningsstödarbetet har avskilts ytterligare från övrigt socialt bistånd och istället delar nämnd med verksamheter för arbetsmarknadsinsatser och utbildning. Utvecklingsnämndens förvaltning är indelad i fyra områden; Försörjningsstöd, Arbetsmarknad, Vuxenutbildning och Integration. Varje område består i sin tur av två verksamheter, bortsett från Integration där område och verksamhet sammanfaller. Det resulterar i de sju verksamheterna; Visionscenter, Möjligheternas Hus, UVN Data, Arbetscentrum, Vuxenutbildningen, Komvux Kärnan och Integration (Helsingborg 2007-08-16:6). För bild över den samlade organisationen, se bilaga. Jag kommer endast att beskriva områdena Försörjningsstöd och Arbetsmarknad. Området Försörjningsstöd består av två verksamheter; Visionscenter och Möjligheternas Hus. Båda har hand om myndighetsutövning i försörjningsstödsarbetet. Skillnaden mellan dem är tilltänkta brukare och samarbetspartners. Av utredningen framgår att det är kommunens växel som sorterar brukare mellan de båda verksamheterna. Det antyder att verksamheterna har telefonmottagning. Om det även förekommer öppen mottagning framgår inte (Helsingborg 2007-08-16:31).

Visionscenter arbetar med de brukare som står nära arbetsmarkanden; de som är aktuella för Arbetsförmedling och/eller utbildning. Dit räknas även de som väntar på arbetslöshetsersättning samt brukare med språkhinder (IP 4). Till Visionscenter kommer

brukare också genom överflyttning från Möjligheternas Hus (Helsingborg 2007-08-16:10). Möjligheternas Hus arbetar med brukare som har försörjningshinder; de som är aktuella för Försäkringskassan, vården eller socialtjänstens övriga bistånd (IP 4). Enligt en av mina informanter var Visionscenter inledningsvis den större verksamheten med ca 75 % av alla brukare. I organisationens slutskede var istället Möjligheternas Hus den större verksamheten. Den minskade andelen brukare på Visionscenter förklaras med att de antingen fått annan försörjning eller flyttats över till Möjligheternas Hus eftersom försörjningshinder upptäckts. Endast ett mindre antal sökande flyttades över från Möjligheternas Hus till Visionscenter. Vanligen behöll Möjligheternas Hus sina brukare även efter rehabilitering och följde dem ut i annan försörjning (IP 4).

Både Visionscenter och Möjligheternas Hus har en intern indelning i team. För mottagning av nya sökande finns särskilda arbetsgrupper; Team mottagning respektive Mottagningsteamet (Helsingborg 2007-08-16:31). Team-indelning har hela tiden varit aktuell för båda verksamheterna även om själva indelningen sett olika ut över tid. Inledningsvis arbetade t ex Visionscenter utifrån en indelning av brukare i tre kategorier; Unga, Vuxna samt Språksvaga. Teamen Alfa och Omega, som är aktuella då utredningen görs, är inte baserade på brukarkategorier (IP 4). På Visionscenter finns även en särskild arbetsgrupp, Team Introduktion, som har hand om flyktingmottagning. Den sorterar organisatoriskt under Visionscenter men introduktionsarbetet sker skilt från försörjningsstödsarbetet (Helsingborg 2007-08-16:9), varför jag inte kommer att beröra det vidare. Möjligheternas Hus har en brukarbaserad indelning i Rehab teamet och Boende teamet (ibid:31). En indelning som inte nämns för någon av verksamheterna är den utifrån ålder, ingen skillnad verkar göras mellan ungdomar och vuxna inom området Försörjningsstöd.

Assistenterna har del i försörjningsstödsarbetet på både Visionscenter och Möjligheternas Hus. Varje brukare har både en socialsekreterare och en assistent som ansvarar för olika delar av arbetet. På Visionscenter handlägger assistenterna bland annat ansökningar i förenklad handläggning. Jobbsökarlista används främst i arbetet på Visionscenter. Den förekommer även på Möjligheternas Hus men inte i samma utsträckning.

Socialsekreterarna på Visionscenter har motiverande samtal, eller coachning, med de sökande antingen enskilt eller i grupp. På Möjligheternas Hus används MI som arbetsmetod och socialsekreterarna där är utbildade i metoden (IP 4). På både Visionscenter och Möjligheternas Hus görs en skriftlig och individuell planering för varje brukare (IP 4). Båda verksamheterna hänvisar vidare i stor utsträckning brukarna till olika insatser förlagda inom området Arbetsmarknad (Helsingborg 2007-08-16:9-10).

Området Arbetsmarknad består av verksamheterna UVN Data och Arbetscentrum. De är båda utförarverksamheter och båda har en mängd uppdrag, vissa från kommunen och andra utifrån. För den övergripande uppdelning mellan dem gäller motsvarade brukarkategorier som inom området Försörjningsstöd, alltså närmare eller längre ifrån arbetsmarknaden. Både UVN Data och Arbetscentrum är internt uppdelade i olika enheter. UVN Data har främst hand insatser för personer som bedöms stå nära arbetsmarknaden. 2007 finns 60 platser på UVN Data som är särskilt vikta för Visionscenter (Helsingborg 2007-08-16:12). UVN Data är enda verksamhet som gör en kategorisering av brukare utifrån ålder. Arbetslösa brukare anvisas direkt från Visionscenter till inledande insats vid UVN Data, ungdomar till Ung-vision och vuxna till Vux-vision. Efter tre veckor på UVN Data sker ett uppföljningssamtal med socialsekreterare då planering görs för vidare insatser (ibid:10). UVN Data har ytterligare inomkommunala åtaganden bl a datautbildning åt Vuxenutbildningen samt arbete med långtidssjukskrivna åt kommunens personalkontor. Det är också UVN Data som har hand om uppföljningsansvaret för ungdomar under 20 år som inte går på gymnasiet eller arbetar. Det sker på Navigatorcentrum som delvis motsvarar Kompassens verksamhetsgrupp i tidigare organisation. Navigatorcentrum är placerat under UVN Data men beskrivs som en egen verksamhet i verksamheten. Utöver det tillhandahåller UVN Data 50 platser åt Arbetsförmedlingen (ibid:13). Arbetscentrum är indelat i fyra utförarenheter; ATLAS, POP, SIA och ENAS med den gemensamma målsättningen att deltagarna ska kunna återvända till den ordinarie arbetsmarknaden. De olika enheterna har olika målgrupper men utredningen redogör inte för dem (ibid:11). Möjligheternas Hus gör bedömning av varje brukares behov av insats medan insatsens utförande till övervägande del sker på Arbetscentrum (ibid:10). Arbetscentrum har även uppdrag för

andra av kommunens förvaltningar och tar i förekommande fall även uppdrag från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Vad som egentligen händer på UVN Data och Arbetscentrum framgår inte av utredningen. De konkreta exempel som nämns för UNV Data är stöd i arbetssökande och datautbildning och för Arbetscentrum att där finns ett snickeri samt att man sköter rekonditionering av kommunens bilar (ibid:11).

2009

Försörjningsstödsarbetet ligger 2009 organisatoriskt under Utvecklingsnämnden. Uppdelning av försörjningsstödsarbetet och övrigt socialt bistånd under olika nämnder kvarstår alltså sedan tidigare organisation (IP 1). Försörjningsstödarbetet delar fortsatt nämnd med kommunens verksamheter inom arbetsmarknad och utbildning. Utvecklingsnämndens förvaltning är indelad i tre verksamhetsområden; Entrén, Utredningscentrum och Uppdrag (Helsingborg 2009a, b, d). Verksamhetsområdena är i sin tur uppdelade i fem respektive sex olika enheter. För bild över den samlade organisationen, se bilaga. Försörjningsstödet myndighetsutövning sker på två av förvaltningens verksamhetsområden; Entrén och Utredningscentrum. Entrén är indelad i fem enheter; Frontdesk, Försörjningsstöd vuxna, Försörjningsstöd unga /Navigatorcentrum, Lärcentrum och Nyanlända (Helsingborg 2009a). På Navigatorcentrum finns vägledning och insatser för unga som är mellan 16-24 år och varken arbetar eller studerar. Det inkluderar uppföljning av de ungdomar som inte påbörjat eller inte slutfört gymnasiet (Helsingborg 2009c). Verksamhetsområde Utredningscentrum är indelat i sex enheter; Arbete, Hälsa, Beroende, Boende, Kartläggning och Introduktion (IP 3). Jag kommer längre fram att återkomma till och i varierande grad beskriva de olika enheterna. Enhet Introduktion, som arbetar med nyanlända, lämnas helt utanför denna beskrivning. Verksamhetsområde Uppdrag samlar förvaltningens samtliga utförarverksamheter. Undantaget är vissa insatser för unga som istället finns på Navigatorcentrum under Verksamhetsområde Entrén.

Entrén är i sin helhet en mottagningsfunktion och inkörsport till organisationen. Följande beskrivning gäller de enheter på Entrén där arbetet med försörjningsstöd sker. Försörjningsstöd vuxna och Försörjningsstöd unga behandlar ansökningar om

försörjningsstöd från brukare som antingen aldrig tidigare sökt eller vars senaste ansökan gjordes för mer än en månad sedan (IP 3). Försörjningsstöd unga tar emot sökande mellan 19 och 24 år. Ungefär hälften av de ansökningar som kommer in till Entrén slutbehandlas och avslutas där (IP 2). Det innebär att brukaren inte går vidare in i organisationen. De brukare som bedöms ha ett långvarigt behov av försörjningsstöd flyttas över till Utredningscentrum (Helsingborg 2009a).

På samtliga av Utredningscentrums sex enheter finns personal som tidigare arbetat på Visionscenter och på Möjligheternas Hus. Arbete och Hälsa är de största enheterna. Hälsa och Beroende består till största delen av personal från tidigare Möjligheternas Hus (IP 3). Enheterna Arbete, Hälsa och Beroende har alla särskilda handläggare för ungdomar vilket är brukare upp till 25 respektive 29 år. Enhet Arbete arbetar huvudsakligen med arbetslösa brukare. Enheten har tillgång till ett stort antal insatser som främst vänder sig till arbetslösa och i dem ingår alltid arbetssökande i någon form. Till Enhet Arbete hör även majoriteten av de försörjningsstödstagare som bedriver någon form av studier. Det handlar framför allt om brukare som läser svenska för invandrare. Enhet Hälsa samarbetar huvudsakligen med Försäkringskassan, hälso- och sjukvården. Enhet Beroende och Enhet Boende har omfattande samarbete med Socialförvaltningen. Till Enhet Kartläggning överflyttas brukare både direkt från Verksamhetsområde Entrén och från de andra enheterna inom Utredningscentrum. Från Entrén kan det röra sig om brukare som ofta återkommer med ansökan om försörjningsstöd eller där det finns oklarheter kring vilken problematik som ligger bakom behovet. Från enheterna inom Utredningscentrum överflyttas brukare där olika insatser prövats, kanske under flera år, utan att fungera och där den grundläggande problematiken fortfarande är oklar (IP 3)

Uppdrag är indelat i sex enheter som tillsammans har de ansvar för all förvaltningens utförarverksamhet. Alla insatser för försörjningsstödstagare är samlade inom Kompetenscenter Norrhed (Helsingborg 2009d) och det är dit brukare remitteras från både Entrén och Utredningscentrum (IP 2). Utredningscentrum har ansvar för uppföljningen av de brukare som hänvisats till insatser, både interna och externa, oavsett om hänvisning skett från Entrén eller från Utredningscentrum. Ansvaret gäller tills dess att brukaren är självförsörjande (Helsingborg 2009b).

Gemensamt för alla verksamhetsområden är att de är internt indelade i enheter. Förvaltningens respektive verksamhetsområdenas organisering bygger på brukarkategorier. Man skulle kunna säga att kategoriindelning återkommer på flera nivåer, både mellan och inom de olika verksamhetsområdena. Verksamhetsområde Entrén är i sig en mottagningsfunktion genom vilken ingången till de andra två verksamhetsområdena sker. Arbetet med nya brukare är därmed ett helt eget verksamhetsområde. Att tala om nya brukare som en avgränsad brukarkategori kan på sätt och vis vara missvisande eftersom alla brukare vid något tillfälle tillhör den. Å andra sidan är det så stor del som hälften av brukarna på Entrén som inte hänvisas till något annat verksamhetsområde. Utifrån det kan man se dem som en egen kategori med det gemensamt att de är relativt nära en annan försörjning. Entréns enheter för försörjningsstödsarbete gör en indelning av brukare sinsemellan baserad på ålder; vuxna respektive unga. Utredningscentrums sex enheter riktar sig mot olika kategorier av brukare och enheterna Arbete, Beroende och Hälsa har utöver det även åldersbaserad indelning med särskilda ungdomshandläggare. En indelning av brukare utifrån ålder gäller alltså även där. Alla brukare kommer till Utredningscentrum via överflyttning från Entrén som även ger förslag på vilket enhet på Utredningscentrum som brukaren fortsättningsvis bör tillhöra (IP 3). Det innebär att brukarkategorierna är aktuella redan i arbetet på Entrén. Ansökan om försörjningsstöd inleds med telefonsamtal till receptionen i Entrén. Om brukaren saknar tillgång till telefon kan man göra undantag från den inledande telefonkontakten. I så fall kan ansökan påbörjas genom att brukaren besöker receptionen. Vanligen görs utredningen via telefon. Vuxna brukare kallas bara undantagsvis till personligt besök i samband med ansökan. Det kan ske om brukaren särskilt efterfrågar det eller om det behövs tolk. Unga brukare kallas alltid till personligt besök efter en första telefonkontakt (IP 2). Kontakten med Utredningscentrum inleds däremot med att brukaren kallas till ett personligt besök hos en socialsekreterare på den ansvariga enheten. Det inledande besökets syfte är information och planering och beror i viss mån på brukarens situation. Om det inte är aktuellt med några insatser, t ex med hänvisning till brukarens ålder, är besöket inget som prioriteras. Brukare som inte ansökt eller hörts av på mer än en månad avslutas vid Utredningscentrum och får vid förnyat

behov av försörjningsstöd vända sig till Entrén med ny ansökan (IP 3). På både Entrén och Utredningscentrum används assistenter i s.k. SOFT-handläggning i stor utsträckning. På Entrén gör assistenterna normberäkningar men fattar inte beslut och tar inte heller emot personliga besök. Däremot har de omfattande kontakt med brukarna via telefon eller brev när de går igenom de ansökningar som kommer in och begär kompletteringar (IP 2). På Utredningscentrum sköter assistenter handläggningen av ansökningar efter det inledande besöket. De har även rätt att fatta vissa beslut (IP 1). För alla brukare på Utredningscentrum ska det finnas en planering där det tydligt framgår vilka krav som gäller för att brukaren ska vara berättigad till bistånd men en formell handlingsplan behöver inte nödvändigtvis finnas (IP 3). Både Entrén och Utredningscentrum hänvisar brukare till insatser på Verksamhetsområde Uppdrag eller hos externa utförare (Helsingborg 2009a). De insatser som erbjuds ska ha ett preciserat mål för varje sökande (IP 1). Det finns ett stort antal insatser som är riktade mot arbetslösa brukare. Arbetslösa brukare på både Entrén och Utredningscentrum ska redogöra för sitt arbetssökande. En jobsökarlista ingår i de handlingar som Entrén skickar hem med nybesöksansökan då brukaren uppger sig vara arbetssökande. Listan ska fyllas i med de arbeten som den enskilde sökt, vilket datum ansökan gjorts och på vilket sätt. Utöver det ska arbetslösa brukare även vara inskrivna på arbetsförmedlingen (IP 2). På Utredningscentrums enhet Arbete använde man tidigare jobsökarlista för alla brukare men nu försöker man istället utveckla andra sätt för redovisning av arbetssökande. Det kan t ex vara att kombinera en redovisning av sökta arbeten med ett samtal kring arbetssökandet. I princip samtliga socialsekreterare på Utredningscentrum är utbildade i MI, antingen externt eller internt. MI beskrivs snarare utgöra ett gemensamt förhållningssätt än en arbetsmetod men regelrätta MI-samtal kan förekomma med ett fåtal brukare som då prioriteras (IP 3).

1997

Serviceenämnd Centrum		
Ekonomisttjänst	Vuxen	Barn/Unge
Mottagning	Rehab/ Unge	Invandrare

Serviceenämnd Filborna			
Mottagning vuxen	Mottagning Unge	Rättsenhet	Vuxengrupp missbruk
Försörjningsgrupp	A-grupp/ Invandrare	Rehab grupp	Basenhet Barn och unge

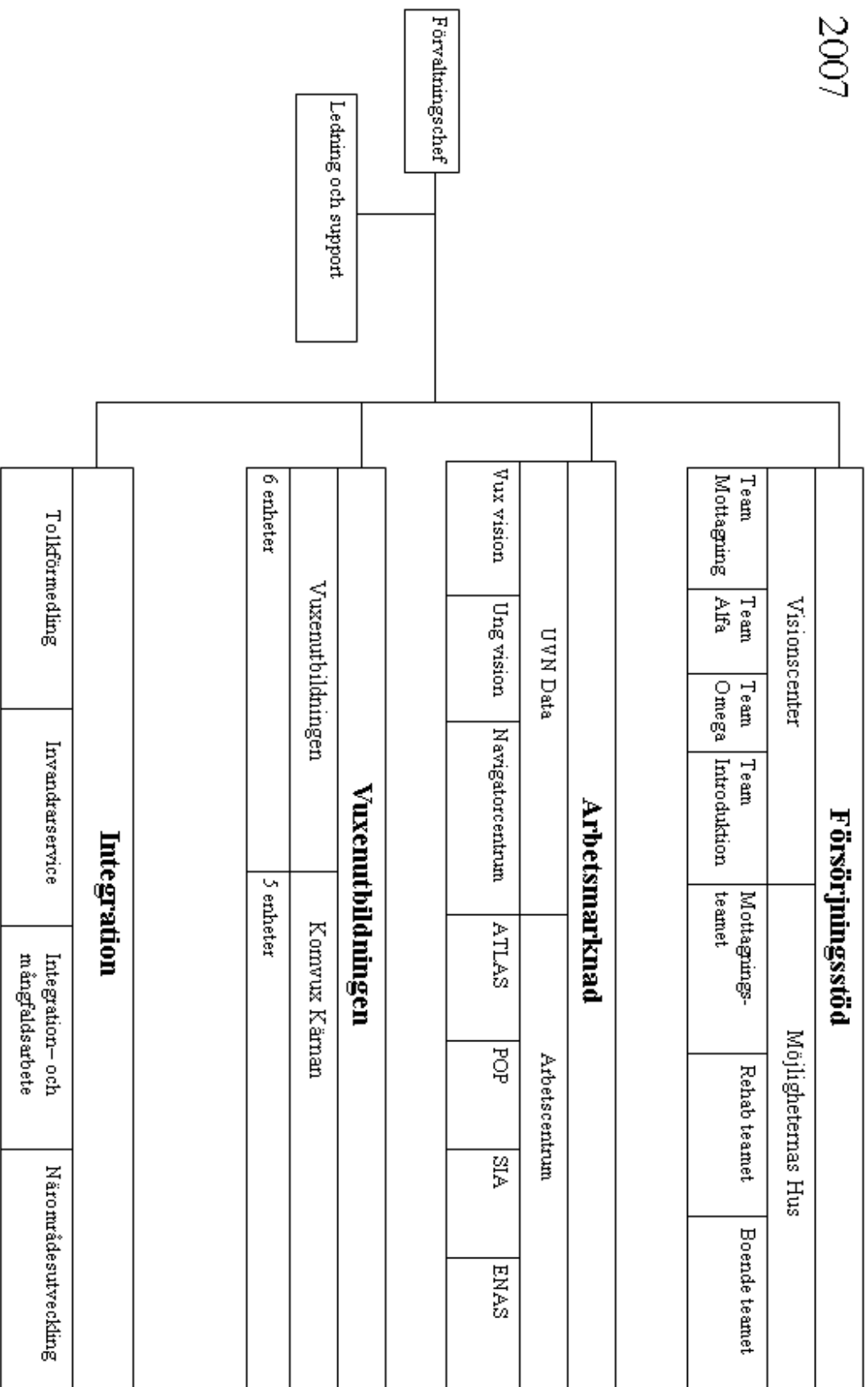
Serviceenämnd Norr	
Försörjningsgrupp	Utredningsgrupp
Mottagning	Rehab Missbruk Invandrare

Serviceenämnd Ödåkra	
Mottagning/försörjning	Övrigt bistånd

Serviceenämnd Ramlösa		
Socialbidrag	Rättsenhet	Övrigt bistånd och förebyggande

Arbetsmarknadsnämnden					
Arbetscentrum			Unge		
Arbetskapande	Rehab	Daglig verksamhet	Kompassen	Datorik	Invandrar- verksamhet
			Försörjnings- grupp	V verksamhets- grupp	

2007



2009

