



**LUNDS**  
UNIVERSITET  
Socialhögskolan

# Att arbeta förstärkt

*En studie av det förstärkta arbetssättet i Malmö Stad*

Oskar Nilsson

Masteruppsats i Socialt arbete

VT 2021

Antal ord 23 964

Handledare: Torbjörn Hjort

# Abstract

Author: Oskar Nilsson.

Title. To work reinforced. *A qualitative study of the changes within the social assistance benefits work in Malmö.* (Translated title).

Supervisor. Torbjörn Hjort.

Assessor. Alexandru Panican. Assistant assessor. Anna Angelin.

In august of 2018 the local board of labor market and social services in Malmö decided that all inhabitants receiving social assistance benefits should have monthly scheduled meetings with their social worker. This implied a large shift in the work carried out by the organizations engaged within the field of social assistance towards a more meeting oriented work method called the “reinforced method” (det förstärkta arbetssättet). During the time of my study the goal for each social worker in Malmö was to conduct forty meetings per month, which includes about two thirds of their total client group. The aim of this study is to shed light on the process where municipal political decisions are implemented within local social service agencies and the consequences this has on the social workers affected. The method interviewed six social workers working according to the new reinforced method and two social workers in leading roles responsible for overseeing the implementation of the new method. While analyzing my findings I used a range of sociological theories that helped to highlight the various levels of the social work surrounding social assistance benefits and the relationship between organizational goals and workforce priorities. My study shows the complexity in the alignment between organizational goals and the social workers workload and own priorities. The reinforced method is described as an effective but blunt instrument. The social workers in my study expressed that they prefer the new method in relation to a more conventional approach but that while striving to have a fixed number of client meetings they discard other parts of their jobs that they sometimes find more urgent and fruitful.

*Key words.* Social assistance benefits, discretion, organizational change, street level bureaucracy

<b>1. Inledning</b>	4
1.1 Syfte och frågeställning	5
<b>2. Bakgrund</b>	5
2.1 Socialbidraget i en historisk kontext	8
2.2 Utvecklingen i Sverige	8
2.3 Fattigdomsarbete i ett idéhistoriskt perspektiv	10
<b>3. Socialbidragets organisering</b>	11
3.1 Reformer och reformutrymme i arbetet med ekonomiskt bistånd	13
3.2 Olika styrande ideal	15
3.3 En ökad digitalisering av försörjningsstödsarbetet	16
3.4 Socialbidragets organisering och utveckling i Malmö	18
3.4.1 Det förstärkta arbetssättet (FAS)	20
<b>4. Tidigare forskning</b>	22
4.1 Min studie i relation till forskningsfältet	26
<b>5. Teori</b>	27
5.1 “Street level” byråkrati	28
5.2 Yrkes och organisationsprofessionalism	30
5.2.1 Organisationsprofessionalism	31
5.2.2 Yrkesprofessionalism	32
5.3 Output och outcome	33
5.4 Governmentality	34
<b>6. Kunskapsteoretiska utgångspunkter</b>	36
6.1 Metod	37
6.2 Kvalitet och etik	41
6.3 Mina intervjuer	43
<b>7. Analys</b>	45
7.1 Yrkesgrupp och organisation i förändring	48
7.2 Ett utökat och förändrat handlingsutrymme	54
<b>8. Avslutande diskussion</b>	61

# 1. Inledning

I Augusti 2018 fattade Malmö stads arbetsmarknads- och socialnämnd beslut om att alla socialbidragstagare som regel ska träffa sin handläggare en gång i månaden. Arbetet med att implementera ett mer personligt och klientnära försörjningsstödsarbete hade vid tidpunkten redan inletts på ett av stadens stadsområden. Ett nytt arbetssätt växte fram under namnet “det förstärkta arbetssättet.” Arbetssättet innebär att varje socialsekreterare har som målsättning att träffa fyrtio av sina klienter varje månad samt att vara tillgänglig för samtal via telefon under kontorstid. Min uppsats omfattar en kvalitativ intervjustudie där jag undersöker vilka effekter det nya arbetssättet för har för det sociala arbetet inom försörjningsstödsarbetet på ett av Malmö stads stadsområden.

Det svenska socialbidraget styrs och administreras med stöd av nationell lagstiftning, kommunala riktlinjer och regelverk, organisationers lokala kulturer samt socialarbetarnas handlingsfrihet.<sup>1</sup> Någonstans i brytpunkten mellan dessa praktiker uppstår det exekutiva ansvaret för att administrera och betala ut socialbidrag. I ny lagstiftning, i socialstyrelsens rekommendationer, i policyer och lokalt utvecklingsarbete jämkas det mellan dessa ovan nämnda praktiker. Försörjningsstödet utformning utgör grund för både politisk debatt och forskning inom socialt arbete och genom att granska detsamma ämnar jag att belysa de trender och föreställningar som är rådande i modernt socialt arbete med försörjningsstöd.

Varje omorganisering, reform, eller ny arbetsmetod för socialt arbete innehåller mått av frihet och styrning. Frihet för socialarbetare att fatta beslut utifrån den sökandes unika förutsättningar, styrning då socialarbetare måste följa lagar, rekommendationer och policyer för att säkerställa rättssäkra och rättvisa bedömningar. I min uppsats vill jag belysa samspelet, men också avståndet, mellan lagstiftning och rekommendationer, lokala regelverk och socialarbetarnas handlingsutrymme. I min text används begreppen ekonomiskt bistånd, socialbidrag och försörjningsstöd för att beskriva det behovsprövade ekonomiska stödet på kommunal nivå. Genom en kvalitativ studie av förändringsarbetet på ett av stadsområdena på Malmö stads arbetsmarknad- och socialförvaltning har jag som ambition att kasta ljus på socialarbetarnas uppfattningar om förändringsarbetets påverkan på det sociala arbetet.

---

<sup>1</sup>Stranz, H. 2019, s.133-6.

I de avslutande diskussionerna i antologin *Det yttersta skydds nätet, om arbetet med socialbidrag*, skriver bokens redaktör Torbjörn Hjort att “socialt arbete styrs av lagstiftning och av politiska direktiv. Kanske är arbete med socialbidrag den del av det sociala arbete där detta blir som tydligast.” Vidare skriver han att det finns anledning att “fråga socialarbetare hur de förhåller sig till dessa förändringar och värdeförskjutningar. (Hjort, T. 2019, s. 297).

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med min studie är att belysa hur implementeringen av det förstärkta arbetssättet påverkar det lokala försörjningsstödsarbetet i Malmö stad.

Den nya modellen för arbetet med socialbidrag som implementerats i Malmö kallas “det förstärkta arbetssättet.” Som en del av min frågeställning vill jag lyfta fram vad de engagerade myndigheterna vill påverka eller förändra i det sociala arbetet med nya metoder för ett förstärkt arbetssätt. Ligger fokus på servicekvalitet, dvs kvalitet i själva utförandet, där professionella socialarbetare utvecklar sina arbetsmetoder, eller tar reformarbetet sikte på att förenkla och förbättra situationen för de individer som ansöker om socialbidrag? Svaret på denna fråga borde vara både och - att det finns en uppfattning hos de som driver förändringsarbetet att stärkta rutiner och arbetsmetoder i sin tur leder till en bättre service för de individer som kommer i kontakt med organisationen. I min studie kommer jag att ta fasta på erfarenheter från personer som arbetar med det förstärkta arbetssättet och hur de upplever att det påverkar det sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd.

För att förtydliga min frågeställning följer den här, något förkortad.

Hur påverkar det nya arbetssättet “det förstärkta arbetssättet” i Malmö stad det sociala arbetet inom försörjningsstödet?

## 2. Bakgrund

För att närma mig min frågeställning och ett resonemang om de praktiker som utgör grunden för det svenska socialbidraget kommer jag redogöra för den lagstiftning som är gällande inom området och de lokala bestämmelser som styr arbetet i kommunerna, och då främst i Malmö.

Jag ämnar också belysa de kulturella lokala organisatoriska egenskaper som kan påverka arbetet med socialbidrag på lokal nivå. Jag kommer också att redogöra för forskning och teoribildning som belyser den enskilde socialarbetarens handlingsutrymme och autonomi. För att se socialbidragets ursprung och plats i välfärdsstaten kommer jag först att ge en historisk beskrivning av dess bakgrund och utveckling.

Den svenska välfärdsmodellen har vilat på en fungerande och inkluderande socialförsäkring som omfattar sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, föräldraförsäkring och bostadsbidrag. Den svenska socialförsäkringen utvecklades under efterkrigstiden och utgör välfärdsstatens socialpolitiska stomme. Det övergripande syftet med socialförsäkringssystemet har varit att säkerställa att alla medborgare har samma rättigheter och rätt till samma typ av hjälp.<sup>2</sup>

Trots olika försök och reformförslag har rätten till socialbidrag inte integrerats i det allmänna socialförsäkringssystemet. Hur samhället ser på och bemöter fattiga människor har varit en aktuell socialpolitisk fråga under flera decennier. En framgångsfaktor i den svenska arbete mot fattigdom fram till 80-talet var skapandet av ett omfattande socialförsäkringssystem som alla hade rätt till oavsett ekonomisk status eller allmän livssituation.<sup>3</sup> Inkluderande välfärdslösningar var socialpolitik "at work". Socialdemokratiska reformer genomfördes med syftet att skapa ett jämlikt rättighetssystem som inte enbart fokuserade på fattiga utan angrep de strukturer som skapade fattigdom<sup>4</sup>.

Ett allmänt socialförsäkringssystem vilar på universella rättigheter som tillfaller alla som ingår i en given gemenskap. Rätten till socialbidrag beskrivs i kontrast till de universella rättigheterna som en selektiv rättighet som endast tillfaller den fattiga delen av en befolkning.<sup>5</sup> Till skillnad från de generella, universella, rättigheterna som omfattar alla medborgare måste man kvalificera sig för socialbidrag genom att tillhöra en fattig del av befolkningen. I denna process, att kvalificera sig som behövande och berättigad till ekonomisk hjälp, underkastar sig den sökande granskning och öppenhet gentemot social myndigheter och dess företrädare. I denna relation uppstår mötet mellan den som saknar ekonomiska förutsättningar för att klara vardagen och anställda på kommunala socialkontor.

---

<sup>2</sup> Johansson, H. 2001, s. 54.

<sup>3</sup> Salonen, T. 2019, s. 72.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Swärd, H. 2019, s. 45

De universella rättigheterna som utgör grund för socialförsäkringen står sig stadig i Sverige. Vid maktskifte från en socialdemokratisk- till en alliansledd regering 2006 sade den tillträdande statsministern, Fredrik Reinfeldt, i sin regeringsförklaring att “den som behöver vård och omsorg skall kunna vara trygg i att den finns när man behöver den. Välfärden skall vara gemensamt finansierad och fördelas efter behov.”<sup>6</sup> Trots skiftande majoriteter i svensk politik så har grunderna för den allmänna socialförsäkringen ett brett politiskt stöd. I motsats har det varit svårt att skapa ett folkligt förtroende för de selektiva trygghetssystem som vänder sig till några få och fattiga.<sup>7</sup>

I det normativa ramverket som omger socialbidrag finns det en traditionell uppfattning om att alla ska göra rätt för sig. En bidragstagare kan inte passivt ta del av samhällets materiella stöd utan måste delta i aktiveringsinsatser som visar på dess foglighet och vilja att arbeta.<sup>8</sup> Föreställningar om den fattiga individen som någon som har sig “själv att skylla,” som någon som är oförmögen att arbeta och göra rätt för sig torde vara lika gammal som samhället självt. Trots utveckling och ny lagstiftning som reglerar socialbidragssystemet menar forskare att en paternalism som präglade gamla fattigvårdssystem lever kvar i de västerländska demokratierna. Swärd (2019) menar att den moderna paternalismen kännetecknas av två saker. Dels lägger den stor vikt vid motprestationer och dels ger den de engagerade myndigheterna rätten att avgöra vad som ligger i den sökandes intresse.<sup>9</sup> I detta resonemang utgörs den moderna paternalismen av en normativ uppfattning där bidragstagaren behöver fasta strukturer och insatser som gör dem mottagliga för förändring. Dessa normativa uppfattningar om “den fattiga” stannar ofta vid orsaker kopplade till individen och berör sällan strukturella orsaker till fattigdom i en samhällelig kontext.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Fredrik Reinfeldt, regeringsförklaring, 2006-10-06.

<sup>7</sup> Swärd, H. 2019, s. 45.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

## 2.1 Socialbidraget i en historisk kontext

Johansson (2001) beskriver hur den europeiska fattigvården från 1500-talet och tre sekel framåt genomgick ett paradigmskifte.<sup>11</sup> Europas städer upprättade kommunala administrationer och anställde fattigvårdsinspektörer. Register upprättades för att registrera städernas tiggare och lösdrivare. Detta innebar en sekularisering av fattigvården och det samhälleliga ansvaret att administrera städernas fattiga övergick från kyrkan och allmänheten till statliga och kommunala aktörer<sup>12</sup>. Arbetslinjens intåg i det offentliga skedde genom upprättandet av mindre industrier och verkstäder där fattiga under svåra förhållanden fick arbeta för sitt uppehälle. Dessa arbetshus var ett sätt att skilja arbetsföra fattiga från de som inte kunde arbeta såsom barn, sjuka och äldre.

Ytterligare en trend som följde av den statliga kontrollen av fattigvården och av arbetslinjens intåg var en ökad institutionalisering där staten låste in stora grupper av fattiga och kriminella. Motiven bakom inlåsnigen var att samhällets lägst stående skulle disciplineras, kontrolleras och uppfostras. Trenden av inlåsnig och institutionalisering skulle komma att präglade den statliga fattigvården under lång tid.<sup>13</sup> De tidiga västerländska fattigvårdsreformerna präglades av sekularisering, administrering, arbetslinjens införande i fattigvårdspolitiken samt en moralisk och administrativ avskiljning mellan värdiga och icke värdiga fattiga.

## 2.2 Utvecklingen i Sverige

Under 1950- och 60-talen utvidgades de svenska socialförsäkringssystemen under en period som sammanföll med stark ekonomisk tillväxt. Under de svenska "rekordåren" minskade kostnaderna för, och behovet av, socialbidrag. Rekordlåg arbetslöshet och omfattande socialpolitiska reformer innebar att socialbidraget ansågs förlegat. Arbete blev vägen in i socialförsäkringssystemet och de som trots den låga arbetslösheten inte kunde finna arbetet eller sin plats i arbetslivet kom att betraktas med misstänksamhet.<sup>14</sup> De samhälleliga förändringar som präglade tiden runt femtiotalets mitt ledde fram till en ny socialhjälpslag 1956. Genom införandet av den nya lagen ersattes föråldrade begrepp som under lång tid

---

<sup>11</sup> Johansson, H. 2001, s. 38.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid, s. 37-8.



förknippats med samhällets stöd för fattiga. Fattigvård blev socialhjälp och fattigvårdsnämnden bytte namn till socialnämnden.<sup>15</sup> Då det allmänna socialförsäkringssystemet var under utbyggnad vid tiden för socialhjälpslagens införande blev det alltmer tydligt att socialhjälp och ekonomiskt bistånd var ett komplement till de allmänna försäkringssystemen. Under denna period etablerades den allmänna bilden av socialbidrag som välfärdsstatens yttersta skyddsnät. Sveriges fortsatta utveckling under denna period ledde till en professionalisering av socialt arbete och tjänstemännens inträde i offentligt socialt arbete. Detta ledde i sin tur till att 1956 års socialhjälpslag snabbt ansågs utdaterad och arbetet med en ny socialtjänstlag inleddes redan fjorton år efter dess införande. Socialtjänstlagen som vi känner den idag infördes 1982 och är den sociallagstiftning som, med sina tillägg och ändringar, är gällande än idag.<sup>16</sup> Enligt socialtjänstlagen ska kommunerna tillförsäkra de som står utan egna medel en skälig levnadsnivå och stötta deras försörjning och livsföring i övrigt. Lagen skiljer sig från tidigare lagstiftning då den inte specificerar kommunernas skyldigheter utan istället fastslår vägledande principer och allmänna målsättningar.<sup>17</sup> Lagen beskrivs i vardagligt språkbruk som en ramlag som specificerar lagstiftarens mål och kommunernas ansvar utan att specificera hur arbetet ska utföras. Salonen (2019) beskriver hur tre ihållande trender präglat utvecklingen av försörjningsstödet "profil och sammansättning" sedan 1990-talets början. Dels har bidragstiden, perioden under vilken mottagare erhåller försörjningsstöd, ökat. Antal hushåll med långvarigt biståndsberoende, vilket brukar benämnas hushåll som erhåller försörjningsstöd under 10 av årets kalendermånader, har ökat successivt och utgjorde 2016 ca 40 procent av de vuxna mottagarna.<sup>18</sup> Den andra ihållande trenden som följt försörjningsstödet under senare decennier är att vissa grupper fortsatt är överrepresenterade som mottagare. Dessa är unga personer i åldrarna 18 till 19 år. 9,1 procent av personerna i åldersgruppen erhåller försörjningsstöd. Därefter sjunker bidragstagandet i takt med ökande ålder. Den andra gruppen är utrikes födda. I socialstyrelsens uppgifter för 2016 var närmare två tredjedelar av de vuxna personerna i hushåll med försörjningsstöd utrikesfödda. Den tredje gruppen är ensamstående kvinnor med barn som är starkt överrepresenterad i förhållande till sin befolkningsstorlek. 17,4 procent av landets ensamstående mödrar erhåller försörjningsstöd. Siffran för samboende par med barn är 3 procent. Ytterligare en ihållande trend är att de huvudsakliga orsakerna till behovet av försörjningsstöd är arbetslöshet och ohälsa. Den allra vanligaste orsaken är arbetslöshet som

---

<sup>15</sup> Ibid, s. 38.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid, s. 40.

<sup>18</sup> Salonen, T. 2019, s. 58.

uppges som orsak i närmare hälften av alla bidragsärenden, följt av brist på försäkringsskydd vid arbetslöshet, sjukdom och barnafödande.<sup>19</sup>

### 2.3 Fattigdomsarbete i ett idéhistoriskt perspektiv

Trots reformförslag och socialpolitisk debatt så tycks rätten till socialbidrag vara cementerad som en selektiv rättighet. Förhållandet mellan selektiva och universella rättigheter beskrivs av Georg Simmel i hans essä *Den Fattiga* som gavs ut runt det förra sekelskiftet. Simmel beskriver hur stöd till fattiga skiljer sig från andra rättigheter som administreras av det offentliga. Medan det allmänna i huvudsak riktar sig till alla medborgares nytta och service riktar sig fattigvård endast till en särskild grupp. Detta urskiljer enligt Simmel de fattigas rättigheter från de universella rättigheterna som ska gagna alla i samhället.<sup>20</sup> Simmel menade att den fattigas rättigheter till stöd och allmosor endast är en samhällelig aktivitet och inte ett samhälleligt mål. Allmosan är i denna mening en aktivitet som initieras för att avhjälpa en akut situation för den enskilda utan att vara det slutgiltiga målet med handlingen. Målet är istället att förhindra allmän oordning och minimera de skador som de fattiga kan utgöra.<sup>21</sup> Målet för stödet till de fattiga är enligt Simmels resonemang att förhindra extrema uttryck av "social differentiering" så att samhället kan fortsätta vila på premisser som ofrånkomligen innehåller aspekter av social differentiering och ojämlikhet.<sup>22</sup>

Simmel flyttar i sin essä fokus från den fattige som individ till fattigdom som en del av en samhällelig totalitet.<sup>23</sup> Johansson (2001) menar att Simmels texter skildrar en relation mellan den fattiga och samhället som mer beskriver samhällets organisering än de fattigas rättigheter. Frågan som väcks är, om samhällets insatser för att hjälpa den fattiga verkligen syftade till att hjälpa fattiga individer. Simmel ifrågasatte denna tolkning och menade att det finns en rad andra orsaker till den hjälp som samhället erbjuder. En är att bibehålla samhällets rådande ordning, en annan orsak sägs vara att lindra människors dåliga samvete och urskilja en samhällsgrupps ansvar gentemot en annan.<sup>24</sup> Simmel illustrerar denna relation genom att redogöra för synopsisen i den bibliska berättelsen om den barmhärtiga samariten. Simmel

---

<sup>19</sup> Ibid, s. 58-9.

<sup>20</sup> Simmel, G. 1991, s. 154.

<sup>21</sup> Ibid, s. 155.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Johansson, H. 2001, s. 13.

<sup>24</sup> Ibid.

menar att berättelsen inte redogör för tiggarens rätt till allmosor utan istället fokuserar på samaritens förpliktelser gentemot den fattiga.<sup>25</sup> Denna syn på gåvan till den fattige botten enligt Simmel i en kristen moral som ska ge den troende frälsning snarare än den fattiga rätten till stöd. Simmels texter ger begreppet "fattiga" sociologiska förklaringar i ett socialpolitiskt och rättsfilosofiskt perspektiv där den fattiga är ett objekt utifrån samhällets beskrivningar och allmosor. Den fattiga blir, enligt Simmel, fattig först då den blir föremål för samhällets insatser och definitioner och när man är definierad som behövande måste man underkasta sig de åtgärder som staten föreslår för att lindra fattigdom. Om den fattiga var en jämställd medborgare, med politiska mandat, så hade insatserna för att hjälpa fattiga haft som mål att utrota fattigdom. Istället, menar Simmel, så syftar fattigvård till att avhjälpa akuta situationer för den enskilde och fattigdom framställs som ett personligt problem snarare än ett samhälleligt. Enligt Johansson tydliggör Simmel relationerna i det sociala kontraktet, de mellan den sociala medborgaren och socialbidragstagaren som båda utgör en del av en gemensam totalitet.<sup>26</sup> Simmels beskrivningar av den fattigas plats i samhället återkommer i beskrivningar av socialbidragets historia och kan anses utgöra en fond för beskrivningar av relationen mellan staten och medborgarna såväl som utveckling av arbetet med socialbidrag.

### 3. Socialbidragets organisering

Socialt arbete i Sverige utförs i hög grad inom ramen för politiskt styrda offentliga organisationer. Det främsta kännetecknet för människobehandlande organisationer är att de har som uppgift att tillhandahålla tjänster och insatser direkt till människor.<sup>27</sup> Sveriges socialbidragsstyrning, tillsammans med Norges och Finlands benämns i litteraturen som lokal autonomi, men centralt inramad.<sup>28</sup> Styrningsmodellen kännetecknas av en blandning av central och lokal reglering där kommunerna har "omfattande inflytande och ansvar över socialbidraget "rörande administration, handläggning, organisering av arbete, finansiering av kostnader m.m." (Johansson, H. 2019, s. 92). I modellen praktiseras den lokala autonomi inom ramen för nationella lagar och riktlinjer<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Simmel, G. 1991, s. 160.

<sup>26</sup> Johansson, H. 2001, s. 13-4.

<sup>27</sup> Stranz, H. 2019, s. 106.

<sup>28</sup> Johansson, H. 2019, s. 91-2.

<sup>29</sup> Ibid.

Rätten till försörjningsstöd formuleras i socialtjänstlagens fjärde kapitel.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt”. (SoL 4. kap § 1).

Socialtjänstlagens fjärde kapitel är det lagrum som styr den centrala regleringen av socialbidraget och de svenska kommunernas ansvar för att stötta de kommuninvånare som saknar medel för sin egen försörjning. Lagen slår fast att de som får försörjningsstöd ska stå till arbetsmarknadens förfogande och vara villiga att delta i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om den sökande inte deltar i de åtgärder som föreslås av kommunernas tjänstemän kan försörjningsstödet avslås eller sänkas <sup>30</sup> Socialtjänstlagen är det formella styrningsinstrument som har högst påverkan på arbete med ekonomiskt bistånd.

Alla delar av socialtjänstlagen omfattas också av portalparagrafen som uttrycker hur lagen skall tillämpas och i vilken anda den ska efterlevas;

“Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, aktiva deltagande i samhällslivet.” (SoL 1. Kap. 1§).

Den praktiska tillämpningen av lagen delas inom socialbidragsarbetet in i två kategorier - försörjningsuppdraget och självförsörjningsuppdraget. Försörjningsuppdraget stadgas av den första paragrafen i socialtjänstlagens fjärde kapitel som fastslår att det åligger kommunerna att bistå de personer “som inte själva kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt” (SoL kap 4. 1§). Självförsörjningsuppdraget berörs i samma paragraf och gör gällande att socialtjänstens insatser ska utformas på ett sådant sätt att det stärker den enskildes resurser och möjligheter att långsiktigt kunna försörja sig och leva ett självständigt liv. I Socialstyrelsens *Allmänna råd om ekonomiskt bistånd* uttrycker socialstyrelsen att lagstiftaren har gett socialtjänsten två uppdrag. Huvuduppgiften är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd – hjälp till självförsörjning. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde rätt till ekonomiskt bistånd – hjälp med försörjning, under vissa förutsättningar och efter en individuell behovsprövning. Nivåerna för det ekonomiska bistånd som betalas ut styrs av en centralt beslutad norm som anger miniminivåer för en skälig levnadsnivå. Varje år tar regeringen beslut om riksnormen för ekonomiskt bistånd.

---

<sup>30</sup> SoL, Kap 4.

Kommunen är skyldig att beakta riksnormen men är fri att besluta om högre nivåer. Riksnormen är indelad i åldersintervall för barn, skolungdomar och vuxna samt en post för gemensamma hushållskostnader. Varje år ger socialstyrelsen ut en ny beräkning över riksnormen där de presenterar regeringens ändringar för kommande år. I beräkningen för 2021 höjde regeringen riksnormen med 0,3 procent jämfört med normen för 2020. Riksnormen avser kostnader för den sökandes livsmedel, kläder och skor, fritid och lek hygien, barn- och ungdomsförsäkring, förbrukningsvaror samt dagstidning och telefon.

### 3.1 Reformen och reformutrymme i arbetet med ekonomiskt bistånd

Sunesson (1990) menade att arbetet med försörjningsstöd inte har lyckats ta sig förbi “fattigdomsskalet” och bli en integrerad del av socialförsäkringssystemet som t. ex barnomsorgen har gjort. Salonen (2019) hänvisar till Ivar Lödemels begrepp “välfärdsparadoxen” för att beskriva hur en föråldrad syn på hjälpen till fattiga lever kvar trots omfattande reformer och utbyggnad av det allmänna socialförsäkringssystemet.<sup>31</sup> Salonen använder också begreppet “systemintern logik” för att beskriva hur reformer och reformutrymme i arbetet med socialbidrag stannar vid att beröra hur socialbidraget skall administreras. I en systemintern logik är reformutrymmet begränsat till de övergripande politiska och sociala förhållanden som råder. I detta resonemang menar Salonen att förändringar inom arbetet med ekonomiskt bistånd tar sikte på att förändra hur socialbidraget administreras snarare än på att minska människors behov av bidrag.

Malmö har under de senaste åren utmärkt sig som en stad där en stor del av befolkningen lever under den relativa fattigdomsgränsen. De gränser som brukar användas för att definiera relativ fattigdom är disponibla inkomster som är lägre än 60 procent av landets medianinkomst, alltså den inkomst som ligger i mitten av inkomstfördelningen.<sup>32</sup> Undersökningar av skälen till socialbidragstagande på nationell nivå visar att arbetslöshet idag är en den främsta orsaken till att människor inte är självförsörjande. Att arbetslöshet är en stor orsak till bistånd illustrerar hur försörjningsstödet mer kommit att bli en ersättningsform för de som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta skapar i sin tur

---

<sup>31</sup> Salonen, T. 2019, s. 60.

<sup>32</sup> Socialstyrelsen 2013, s. 13.

behov av arbetsmarknadsinsatser som syftar till att stärka den sökandes möjligheter till självförsörjning.

I flera kommuner, däribland Malmö, har man slagit samman arbetsmarknadsförvaltningen med socialförvaltningen för att kunna överse och organisera det lokala aktiveringsarbetet. I Malmö organiseras arbetsmarknadsinsatser av arbetsmarknadsenheten (AMA). Inskrivning och uppföljning av individers praktik eller arbetsträning görs i samverkan mellan socialsekreterare på försörjningsstödsenheterna och arbetsmarknadssekreterare på arbetsmarknadsenheten. Endast personer som erhåller försörjningsstöd erbjuds insatser på arbetsmarknadsenheten. Socialtjänsten behåller försörjningsansvaret för sina klienter trots att de påbörjar insatser på arbetsmarknadsenheten.

Ett viktigt steg i utvecklingen av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna har varit ändringar och tillägg i socialtjänstlagen.<sup>33</sup> 1998-års ändringar i socialtjänstlagen innebar att “den som uppbär försörjningsstöd under en viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.” (Prop.1996/97:124, 6 c §). I 1998-års ändringar av socialtjänstlagen fastslogs också att socialtjänsten kan dra in eller sänka försörjningsstödet för personer som inte deltar i de arbetsmarknadsåtgärder som föreslås av socialtjänsten.<sup>34</sup> En återkommande iakttagelse i forskningen rörande försörjningsstöd (Se bl.a. Salonen, 2019; Svensson, 2019) är att reformutrymmet inom försörjningsstödsarbetet återfinns i arbetet med självförsörjningsuppdraget och inte i arbetet med försörjningsuppdraget. Detta motiveras med beskrivningar av hur socialtjänstlagen förlorat sina egenskaper som ramlag i förhållandet till försörjningsuppdraget då bistånd betalas ut på ett likartat sätt utifrån riksnormen. Lokalt självbestämmande, reformer och egna nya metoder riktas främst mot insatser inom självförsörjningsuppdraget.

---

<sup>33</sup> Ibid, s. 189.

<sup>34</sup> Ibid.

## 3.2 Olika styrande ideal

Mycket av den forskning som belyser arbetet med socialbidrag uppehåller sig vid frågor om hur olika styrande ideal påverkar hur välfärdsorganisationer planerar och utför sitt arbete. Framträdande former för styrning påverkar inte bara hur organisationer styrs utan också hur välfärdsarbetare förhåller sig till sitt arbete och mötet med medborgarna. Vidare anses styrande ideal påverka hur kunskap produceras inom olika yrkesgrupper. Friedson (2001) menar att yrkesgrupper gör anspråk på att inneha en särskild slags kunskap som i varierande utsträckning ges "officiellt erkännande".<sup>35</sup> Organisationens styrning anses, enligt Friedson, påverka hur en profession ges ekonomiskt, politiskt, socialt erkännande. En professions erkännande återspeglas också i den mängd kunskap den producerar och den epistemologiska status som denna kunskap uppbär. Lauri (2016) menar att en liberal organisationsstyrning likt new public management med starkt fokus på kvantifiering och mätning påverkar kunskapsbildning i en positivistisk riktning där utfall och variabler får utgöra grund för exakt kunskap i socialt arbete. Denna utveckling, menar Lauri, fjärrar socialarbetare från varandra och från sin professionstillhörighet då deras analytiska förmåga och individuella fofarbete ges mindre utrymme och betydelse. Johansson, Denvall och Vedung (2015) menar att kunskapsöverföring i evidensbaserad praktik är komplex och att man i implementeringen av evidensbaserat ledarskap riskerar att ensidigt fokusera på metoder för socialt arbete snarare än på välfärdsprofessionellas och klienters erfarenheter. Liljegren & Parding (2010) beskriver i liknande mening hur den epistemiska status som olika metoder för socialt arbete får påverkar professionens hegemoni och inflytande över det egna yrkesområdet. I analyser av förändringar i socialt arbete måste man se till både de faktiska förändringarnas syften och effekter såväl som till vilka styrande principer som råder i de organisationer som beskrivs. Relationen mellan styrande ideal och organiseringen av socialt arbete återfinns i mycket av den tidigare forskning på området såväl som i de intervjuer jag genomfört i arbetet med min uppsats.

I en nyliberal styrningsmodell, likt new public management, görs medborgaren till kund utifrån en marknadsekonomisk logik med valfrihet att välja bland olika delar av ett utbud. Som kund förväntas individen också ta aktiva rationella beslut och vara en entreprenör som styr sina egna livsval. Den professionella socialarbetaren förväntas dokumentera och redovisa

---

<sup>35</sup> Friedson, E. 2001, s. 152.

sitt arbete så att det blir tillgängligt och kontrollerbart av verksamhetens ledning. Anställda ges nya begrepp för att beskriva sitt arbete utifrån ekonomiska termer, såsom mätpunkter, måluppfyllelse och målstyrning. I denna process riskerar de att behöva göra “inskränkningar i sitt professionella språk.” (Morén, Perlinski & Blom 2014, s. 35). I en nyliberal styrning “subjektifieras människor för att därefter kunna kontrolleras och styras indirekt - ofta via ekonomiska incitament” (Ibid). Enligt denna logik, där individers liv och sociala utsatthet individualiseras, ges mindre relevans, och därmed resurser, till de strukturella orsaker som påverkar människors livssituation. Fokus flyttas då från kontextuella orsaker till individuella egenskaper där fattigdom förstås som ett personligt problem.<sup>36</sup> Beskrivningen av styrning i min studie fungerar som bakgrund och förståelseram för att se till de organisatoriska aktiviteter som styr det sociala arbetet. Styrning i allmänhet och new public management i synnerhet återkommer i granskning av offentliga organisationer och socialt arbete då det har präglat dess utveckling under senare decennier.

### 3.3 En ökad digitalisering av försörjningsstödsarbetet

Införandet av det förstärkta arbetssättet i Malmö stad sammanfaller med en rad andra organisationsförändringar, varav flera är en del av en omfattande digitalisering av stadens försörjningsstödsarbete. Det är idag möjligt att ansöka om ekonomiskt bistånd digitalt via Malmö stads hemsida. Den sökande kan sedan följa sin ansökan via tjänsten “mitt försörjningsstöd”. Det är idag inte möjligt att göra ansökningar om ekonomiskt bistånd över norm via den digitala e-tjänsten. Ansökningar över norm måste lämnas in manuellt via pappersansökan. Svensson & Larsson (2017) belyser kunskapsläget kring hur en ökad digitalisering påverkar det sociala arbetet.<sup>37</sup> En av deras övergripande slutsatser är att en anpassning till det digitala samhället kräver en ökad förståelse och kunskap en “digital literacy.” Detta innebär bl.a en förståelse för olika digitala hjälpmedel, tekniskt kunnande och kritiskt granskande.<sup>38</sup> Som exempel nämner författarna utmaningarna kring att erbjuda nya tjänster och service till alla trots att medarbetare och medborgare har olika förkunskaper och erfarenheter av att använda digitala tjänster. De nämner också hur många yngre medarbetare inom vård och omsorg och äldreomsorg använder sina privata telefoner för att hjälpa bl.a äldre

---

<sup>36</sup> Salonen, T. 2019, s. 53.

<sup>37</sup> Svensson, L & Larsson, S. 2017, s. 19.

<sup>38</sup> Ibid.



att göra digitala ärenden, eller lyssna på musik. Här synliggörs hur integrerade sociala medier och olika e-tjänster är och hur de ses som ett naturligt redskap både i arbetet och privat.<sup>39</sup>

Svensson (2019) belyser hur en digitalisering av handläggningen av ekonomiskt bistånd påverkar socialt arbete, dess profession och arbetsmiljö. Svensson beskriver hur arbete med försörjningsstöd under de senaste 25 åren har likriktats i så hög utsträckning att det lämpar sig för digitalisering. Standardiserade ansökningar och utbetalning som sällan avviker från riksnormen gör så att förfarandet kan överföras och utföras med hjälp av datorer. Vidare menar Svensson att datoriseringen ger utrymme åt nygamla trender inom försörjningsstöd och socialt arbete, såsom tillit och klientnära arbete. En ökad tillit följer av att den sökande själv registrerar sina uppgifter digitalt. När socialsekreteraren i mindre utsträckning måste utföra beräkningar och efterfråga underlag på hyresavviker och räkningar ökar utrymmet för det faktiska sociala arbetet.<sup>40</sup>

En e-tjänst definieras som en interaktiv tjänst som möjliggör ett ömsesidigt utbyte mellan socialtjänsten och den sökande. En blankett som finns tillgänglig digitalt för den sökande att skriva ut och skickas in räknas inte som e-tjänst. Inloggning till digitala tjänster görs i de allra flesta fall med e-legitimation. Begreppet e-tjänster inom försörjningsstöd innebär ett mer eller mindre digitaliserat ansökningsförfarande.<sup>41</sup> Svensson beskriver i sin text hur olika e-tjänster har skiftande kapacitet samt att endast ett fåtal kommuner har ett helt automatiserat handlägningsförfarande där samma digitala tjänst både tar emot ansökan och gör en beräkning som sedan ligger till grund för beslut.<sup>42</sup>

Ett program, eller mjukvara som utför automatiserade standardiserade processer som del av ett verksamhetssystem kallas RPA, robotic process automation.<sup>43</sup> En RPA kan endast agera utifrån i förväg programmerade algoritmer och används i huvudsak i processer som är strikt regelbaserade och rutinmässiga. I fall då en RPA stöter på ett undantag såsom ett ovanligt ärende, så signalerar programmet till administratören som måste sköta undantagshanteringen manuellt. Ett RPA system ska inte misstas eller sammanblandas med AI (artificiell

---

<sup>39</sup> Ibid, s. 42.

<sup>40</sup> Svensson, L. 2019, s. 48.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid, s. 11.

intelligens) där komplexa algoritmer utrustar programvara med kognitiva funktioner med kapacitet att “kunna lära, lösa problem, planera och dra slutsatser” (Svensson, L. 2019, s. 12).

Om en person väljer att ansöka om ekonomiskt bistånd digitalt i Malmös stads e-tjänst kommer den ombedjas att fylla i samtliga inkomster och utgifter. Med utgifter menas då det utgifter som är utöver riksnormen såsom hyra, bredband och busskort. När ansökan har registrerats hos socialsekreteraren görs automatiskt en preliminär beräkning av RPA:n där uppgifter från ansökan, inkomster och utgifter tillika respektive hushållsmedlems norm framgår. RPA:n kan även läsa in uppgifter från försäkringskassan vilket innebär att om de sökande exempelvis inte fyllt i uppgifter gällande barnbidrag så kommer de automatiskt att läggas in som förslag till beräkningen. Socialsekreteraren använder sedan beräkningen som underlag för sitt beslut. Det är endast de ansökningar som görs digitalt som beräknas med hjälp av RPA:n. Övriga ansökningar måste handläggas helt manuellt. Under januari och februari 2021 utgjorde de digitala ansökningarna i Malmö stad 30 procent av de totala ansökningarna om ekonomiskt bistånd och 46 procent av de sökande följde sitt ärende via tjänsten “mitt försörjningsstöd”.

### 3.4 Socialbidragets organisering och utveckling i Malmö

Det övergripande dokument som styr arbetet med ekonomiskt bistånd i Malmö stad på lokal nivå är kommunens egna vägledande dokument för socialbidrag, arbetsmarknads och socialförvaltningens dokument “vägledning inom området ekonomiskt bistånd”. I dokumentets inledning listas de lagar och riktlinjer som leder det övergripande arbetet med ekonomiskt bistånd i Malmö. Den styrande lagstiftningen och praxis som listas är;

- Socialtjänstlagen (2001:453) och annan relevant lagstiftning.
- Rättspraxis
- Socialstyrelsens *Allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1)* Socialstyrelsens *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten* och av Socialstyrelsen övrigt utgivet stöd för handläggning.<sup>44</sup>

Malmö stads lokala styrdokument följer, och förtydligar, i huvudsak de principer för ekonomiskt bistånd som formulerats i socialtjänstlagen och i socialstyrelsens vägledande

---

<sup>44</sup> Malmö stad, Arbetsmarknads och socialförvaltningen, Vägledning inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd 2018-08-23.

riktlinjer. På ett fåtal ställen i Malmö stads vägledande dokument för ekonomiskt bistånd anges stadsspecifika bestämmelser som ska tillämpas i arbete. De lokala bestämmelserna stadgar att en referensgrupp bestående av 1:a socialsekreterare har till uppgift att kontinuerligt utveckla stöd för bedömningar av ekonomiskt bistånd vid studier, när den studerande uppehåller studiestöd, för att säkra en rättvis och rättssäker bedömning.<sup>45</sup> Därutöver finns det i Malmö särskilda bestämmelser för att bevilja bistånd för att personer med särskilda behov ska komma igång med fysisk träning. Biståndet kan beviljas som en engångsutbetalning på sex hundra kronor därefter förutses kostnader för träningen kunna rymmas i den del av riksnormen som avser fritid. Staden har också lokala bestämmelser kring att som regel inte bevilja bistånd för depositioner i samband med tecknandet av hyresavtal.<sup>46</sup>

En rubrik i det vägledande dokumentet som sticker ut i den mening att det förtydligar ett lokalt förankrat politiskt beslut och en “anda” som staden vill ska prägla arbetet med ekonomiskt bistånd. “Principen om arbete först” grundas på ett lokalt politiskt beslut som fattades i augusti 2018. Principen slår fast att;

”Egen försörjning genom arbete är den primära målbilden i förvaltningens möten med Malmöbor i behov av ekonomiskt bistånd. Arbetsmarknads- och socialförvaltningens personal ska ha kontinuerlig kontakt med personer som ansöker om ekonomiskt bistånd i syfte att bistå med information, stöd och vägledning anpassat till individen och den aktuella situationen. Detta innebär att socialsekreteraren som regel träffar den biståndssökande en gång per månad.” (Malmö stad, vägledande dokument för arbete inom området ekonomiskt bistånd. 2018, s. 4).

I arbetet med min uppsats återkommer beskrivningar av detta beslut som en av utgångspunkterna för arbetet med det förstärkta arbetssättet (FAS).

Socialtjänstlagen är en ramlag som stadgar en generell ordning och uppdragsbeskrivning för landets försörjningsstödsarbete. Det är sedan upp till kommunerna att utifrån lagstiftningen upprätta policydokument och riktlinjer för hur socialtjänstens uppdrag ska organiseras på lokal nivå. Den lokala organiseringen av välfärdstjänster kännetecknas dels av lokala beslutfattares autonomi och självbestämmanderätt och dels av att kommunerna förfogar över resurser som möjliggör för dem att iscensätta sociala insatser och reformer.<sup>47</sup> Malmö sticker ut som den kommunen med höga kostnader för ekonomiskt bistånd. Under 2019 betalade Sveriges kommuner ut 11,6 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd. ca 1,1 miljarder av det

---

<sup>45</sup> Ibid, s. 4.

<sup>46</sup> Ibid, s. 8.

<sup>47</sup> Johansson, H. & Panican, A. 2016, s. 161-3.

samlade biståndet betalades ut i Malmö.<sup>48</sup> Den genomsnittliga kostnaden per hushåll i ökade under 2019 med 8 procent. Skälen till ökningen härleds i Malmö stads årsredovisning (2019) till höjda hyresnivåer och höjd riksnorm.

Johansson & Panican (2016) belyser hur det lokala självstyret påverkar arbetet med välfärdstjänster i en kommunal kontext. I deras text studeras bl.a. hur lokala strategier mot fattigdom utformas och praktiseras i Malmö. Malmö beskrivs som en kommun som styrs i en traditionell socialdemokratisk anda. Detta innebär att stadens styre organiseras utifrån principen att staten identifierar problemen och de lokala allmänna välfärdsorganisationerna erbjuder lösningarna. Den lokala autonomi tillsammans med en lång tradition av socialdemokratiskt styre har inneburit att Malmö stad utvecklat lokala funktioner som själva ska handskas med stadens sociala utmaningar utifrån dess lokala förutsättningar. Författarna menar att Malmö stad genom att upprätta arbetsskapande och arbetsförmedlande insatser som jobb Malmö eller dagens arbetsmarknadsavdelning (AMA), kringgår arbetsförmedlingens centrala ansvar med motiveringen att de "förmedlar jobb" medans staden, utifrån sina lokala förutsättningar har behov av insatser som utbildar, tränar och förbereder individer för att på sikt komma ut på arbetsmarknaden. Vidare beskrivs hur Malmö stad i ringa utsträckning använder sig av den idéburna sektorn för att facilitera välfärdslösningar trots att flera socialt engagerade ideella föreningar är aktiva och synliga i staden.<sup>49</sup> Dessa exempel får i boken synliggöra hur Malmö stad blivit en välfärdsstat inom välfärdsstaten som själv både identifierar behov och initierar lösningar. En av artikeln slutsatser är att Malmö stad trots stora sociala utmaningar jobbar med fattigdomsfrågor på ett konventionellt sätt. En bundenhet till konventionella lösningar sägs bero på att kommuner trots en relativt hög grad av autonomi måste förhålla sig till en nationell lagstiftning som i hög utsträckning styr det offentligas arbete.<sup>50</sup>

#### *3.4.1 Det förstärkta arbetssättet (FAS)*

De arbetsmetoder som utgör ramarna för det förstärkta arbetssättet (FAS) är politiskt förankrat genom Malmö stads vägledande dokument för arbete med ekonomiskt bistånd;

---

<sup>48</sup> Socialstyrelsen 2020-06-18. Statistik om ekonomiskt bistånd 2019.

<sup>49</sup> Johansson, H. Panican, A. 2016, s. 168

<sup>50</sup> Ibid.

“Arbetsmarknads- och socialförvaltningens personal ska ha kontinuerlig kontakt med personer som ansöker om ekonomiskt bistånd i syfte att bistå med information, stöd och vägledning anpassat till individen och den aktuella situationen. Detta innebär att socialsekreteraren som regel träffar den biståndssökande en gång per månad” (Arbetsmarknads och socialförvaltningen i Malmö stad, 2018-08-23, s. 4).

Jag kommer i min text hänvisa till den nya arbetsmodellen för försörjningsstödsarbete i Malmö stad som det förstärkta arbetssättet eller FAS. Socialsekreterare som arbetar enligt det förstärkta arbetssättet ska hålla fyrtio klientbesök varje månad. En socialsekreterartjänst omfattar sammanlagt mellan ca femtiofem och sjuttio ärenden. Inför besöken förbereder socialsekreteraren en schablonberäkning där klientens alla kända inkomster och fasta utgifter såsom hyra och fasta räknningar är medräknade. Under mötet frågar socialsekreteraren om beloppen stämmer samt om det finns några oförutsedda utgifter för perioden som övergår de listade beloppen såsom mediciner eller kostnader för läkarbesök. Därefter får klienten ett muntligt besked om för vilka belopp de kommer beviljas ekonomiskt bistånd. Enligt de socialsekreterare jag har pratat med tar handläggningen mellan ca fem och femton minuter. Övrig mötestid, ca tjugo till fyrtiofem minuter ägnas åt samtal om klientens planering, mående, hälsa, barnens mående och skolsituation etc. Under mötena ska också klienternas genomförandeplaner upprättas och följas upp.

Utöver omfattande förändringar i antal klientbesök innebär FAS att samtliga socialsekreterare ska ha öppen telefontid. Detta innebär att handläggare ska vara tillgängliga och svara på frågor under alla vardagar med undantag för när de har klientbesök eller sitter i möten. Modellen för FAS kan något förenklat sammanfattas med dessa två arbetsmoment; tätare och flera möten med klienter och en ökad tillgänglighet via telefon.

Vid tiden för min studie, hösten 2020, var Malmö stads försörjningsstöd uppdelat på fem stadsområden. Alla stadsområden omfattas av beslutet från arbetsmarknads- och socialnämnden att alla biståndssökande “som regel” ska träffa sin socialsekreterare en gång i månaden. Utöver att träffa sina klienter varje månad och ha öppen telefontid fanns det inga övriga direktiv kring hur det nya arbetssättet skulle implementeras. Begreppet “det förstärkta arbetssättet” har utvecklats inom ett specifikt stadsområde i Malmö stad. Det är också inom detta stadsområde som intervjupersoner i min studie arbetar. De olika stadsområdena har tagit sig an de nya direktiven på olika sätt men delar det övergripande målet att hålla fyrtio besök i månaden per socialsekreterare. Detta innebär att empiri och analys i mitt arbete utgår ifrån

försörjningsstödsarbetet på ett av stadens fem stadsområden men att liknande organisationsförändringar genomförts i hela Malmö. Införandet av det förstärkta arbetssättet sammanfaller med en rad andra organisationsförändringar. Däribland har Malmö stad initierat “det nya arbetssättet” vilket innebär att de sökande inte behöver inkomma med kvitton, hyresavier, räkningar etc. inför beräkningen av sin ansökan. Istället behandlas ansökan utan kvitton och socialsekreteraren uppmärksammar ifall den är oväntat hög eller om den innehåller kostnader som inte brukar finnas med. Beviljande av bistånd görs i de flesta ärenden enligt det “nya arbetssättet” utan granskning av kvitton och avier. Istället tilldelas varje socialsekreterare fem namn varje månad av sin närmaste sektionschef. Dessa fem klienter genomgår sedan en ekonomisk avstämning tillsammans med sin socialsekreterare där alla de utgifter och inkomster de redovisat i sin ansökan ska styrkas med kvitto.

## 4. Tidigare forskning

I min redogörelse av kunskapsläget som omger det svenska försörjningsstödsarbetet har jag valt att fokusera på samtida forskning som belyser organisatoriska förändringar och styrning av försörjningsstödsarbete. Forskningen berör också förutsättningarna för välfärdsarbetare i deras möten med medborgarna.

I sin doktorsavhandling från 2002, *Kontroll eller Handlingsfrihet - en studie av organisationens betydelse i socialbidragsarbetet*, belyser Ingrid Byberg begrepp som omger relationen mellan styrning, handlingsfrihet och organisering i offentliga organisationer. I studiens inledning konstaterar Byberg att forskningen kring socialbidrag för ensidigt fokuserat på antingen strukturella eller individuella orsaker till bidragsberoende. Hon menar att det är rimligt att anta att organisatoriska faktorer, hur arbetet med att administrera och utföra arbetet gentemot bidragstagare, påverkar “bidragskostnaderna i positiv eller negativ riktning.” (Byberg 2002, s. 15). Syftet med studien är att se på om samband mellan arbetsmodeller och organisering av arbetet med socialbidrag påverkar nivåer för utbetalningar i olika kommuner.<sup>51</sup> Ett sekundärt syfte i studien är att undersöka om valet av arbetsmetod och organisationsstruktur påverkar demokratiska aspekter av ett ansökningsförfarande såsom ansökningstid och likabehandling.<sup>52</sup> Byberg lyfter fram hur kommuners metoder för arbete

---

<sup>51</sup> Byberg, I. 2002, 15.

<sup>52</sup> Ibid.

med socialbidrag ofta baseras på föreställningar om dess potential och mer på “tro än vetande.” (Byberg 2002, s. 71). De teoretiska utgångspunkterna i studien går i huvudsak att finna i organisations- och professionsteorin. Byberg intresserar sig för hur organisationer är uppbyggda, vilka styrningsideal som är rådande och hur detta påverkar arbetet med försörjningsstöd. I det teoretiska resonemanget ställs också frågor om hur professionens byråkrati byggs upp och tar form. Byberg menar att professionen, per definition, innebär att den kunskap som finns inom en profession ger yrkesverksamma friheten och utrymmet att identifiera problem och formulera lösningarna för de individer som kommer i kontakt med offentliga organisationer. I beskrivningen av det teoretiska ramverk som omger studien hänvisar Byberg till begreppet handlingsutrymme som hon hämtar från Michael Lipsky och hans begrepp “Street level” byråkrater. Byberg presenterar frågeställningar som knyter an till en rad teman som jag är intresserad av i mitt arbete såsom “tillämpas regler för hur beslutsfattande angående ekonomiskt bistånd ska gå till eller är handläggare fri att styra över dessa processer och vilka möjligheter har enskilda anställda att självständigt fatta beslut i ärenden, och vilken betydelse har det för verksamheten?” (Byberg 2002, s. 96).

Teres Hjärpe har i sin forskning också tittat på styrning och förändringar i välfärdsprofessionellas arbetsliv och reformer inom offentliga organisationer.<sup>53</sup> I sin doktorsavhandling belyser Hjärpe hur moderna styrningsideal som präglas av kvantifiering och mätning påverkar det sociala arbetets utförande. En av utgångspunkterna i studien är att mätning inte bara innebär ett mer kontrollerat eller målorienterat socialt arbete utan att mätningen i sig själv utgör en form av styrning.<sup>54</sup> Hjärpe ger i sin inledning en redogörelse för mätandets funktion och betydelse i den västerländska nationalstaten. Kvantifiering och mätning beskrivs här som en integrerad del av statens och det offentligas utveckling och organisering<sup>55</sup>.

I studien analyseras hur moderna verktyg för mätning inom socialt arbete såsom lean-influerade puls- och målstyrningstavlor leder till jämförelser mellan olika socialsekreterares prestationer. De nämnda tavlorna synliggör processgången i olika ärenden och var respektive medarbetare befinner sig i sitt arbete. Hjärpe visar på hur mätning av prestationer och

---

<sup>53</sup> Hjärpe, T. 2020, s. 29.

<sup>54</sup> Ibid, s. 18.

<sup>55</sup> Ibid, s. 20-23.

jämförelser mellan socialsekreterare påverkar deras prioriteringar och arbetsmetoder och därmed får en direkt påverkan på arbetets styrning.<sup>56</sup>

Hjärpe ställer frågan huruvida förutbestämda mått för mätning påverkar hur socialt arbete utförs i praktiken. Hennes studie visar på att socialsekreterare styr sig själva genom att strukturera sitt arbete så att de förekommer mätandet av deras prestationer. Ledning och chefer i en organisation kan då hänge sig till påminnelser och checklistor i förhållande till förutbestämda aktiviteter.<sup>57</sup> Hjärpe belyser också hur välfärdsprofessionella försöker synliggöra de delar av sitt arbete som kommer i skymundan genom att deras arbete bedöms utifrån mätbarhet, tidsstyrning och jämförelser.<sup>58</sup> Synliggörande utgörs bl.a. av att handläggare skapar underkategorier till de mått som tillämpas i en organisation. Ärendet och utredningar ordnas i underkategorier såsom - lättare eller svårare ärenden för att motivera handläggningstider som avviker från de uppsatta målen. Ett annat sätt att korrigera mätningar för att sätta sitt arbete i en bättre dager är att sätta den egna prestationen i relation till andra siffror som initialt inte skulle mätas.<sup>59</sup> I sina sammanfattande kommentarer skriver Hjärpe att reformer av offentliga organisationer ofta har som mål att skapa ideala förutsättningar för välinformerade anställda att utföra sådana insatser som de vet hjälper. Klientfokus och brukarstyrda utvärderingar förväntas leda till att det offentligas resurser används på bästa sätt och inte slösas på arbete som utförs enbart baserat på lokala kulturer eller gamla vanor.<sup>60</sup> I kontrast till dessa ideala förhållanden finner Hjärpe "administrativt orienterade kulturer" (Hjärpe 2020, s. 209) som präglas av en upptagenhet av vad som kan mätas och som kontinuerligt skapar nya mätpunkter.<sup>61</sup> Slutsatserna i studien tyder på att mätning och kvantifiering idag är integrerade delar av offentliga organisationers strukturer. Det är en del av språket och etiken - där det betraktas som oetiskt att inte mäta då man då riskerar att stagnera och inte utveckla verksamheten. Mätning är vidare så etablerat att det utgör en del av motståndet mot själva kvantifieringen. Hjärpes slutsatser lyfter fram hur motstånd mot mätning formuleras genom att efterfråga mätning av andra eller fler variabler.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid, s. 146-7.

<sup>57</sup> Ibid, s. 178-9.

<sup>58</sup> Ibid, s. 181.

<sup>59</sup> Ibid, s. 206.

<sup>60</sup> Ibid, s. 209.

<sup>61</sup> Ibid, s. 209-10.

<sup>62</sup> Ibid, s. 211-2.



Likt Hjärpe intresserar sig Marcus Lauri i sin forskning för hur förändrade styrningsideal och socialpolitik påverkar det sociala arbetets praktik. Lauri tar i sin doktorsavhandling *Narratives of Governing: Rationalization, Responsibility and Resistance in Social Work* sin utgångspunkt i de förändringar som präglat socialt arbete och offentliga organisationer under de senaste decennierna. Lauri menar att en decentralisering av välfärdsapparaten i kombination med avregleringar och privatiseringar har introducerat en marknadsekonomisk logik i offentliga organisationer vilket i grunden förändrat socialt arbete.<sup>63</sup> Lauri utgår i sin studie från en bred frågeställning med vilken han beforskar “hur socialt arbete är organiserat, vilka styrande ideal som har företrädde samt hur dessa ideal påverkar välfärdsarbetare och de klienter de möter”.<sup>64</sup> Lauri beskriver i sin avhandling sambanden mellan olika organisatoriska företeelser på en ideologisk nivå. Han ställer frågan om den omfattande dokumentationen i socialt arbete och en implementering av evidensbaserad praktik i själva verket är en tillbakagång till en positivistisk kunskapssyn och vetenskap. Lauri menar att dokumentation och användandet av evidensbaserad praktik syftar till att “veta” och att ge ontologiska förklaringar till både klientens livssituationer och till de metoder som används i socialt arbete. Lauri ger en aningen dyster syn på denna utveckling då han menar att om socialarbetaren har de “rätta verktygen” om det finns “en best practice” då är alla andra initiativ fruktlösa och behovet av nyfikenhet, socialarbetares taktkänsla och individanpassade lösningar riskerar att förbises. Hjärpe (2020) belyser också denna förskjutning från en resonerande kollegial praktik till en kunskapsstyrd faktapräglad praktik då hon menar att “distansering från det subjektiva” följer av att socialarbetare distanserar sig från sina handlingar genom att hänvisa till siffror. Denna distansering uppstår när socialarbetare distanserar sig från kollegors och klienters subjektiva upplevelser genom att hänvisa till mätning, mått och standarder.<sup>65</sup> Vidare skriver Lauri att strävan mot en sann “best practice” förutom att hämma tillfredsställelse i arbetet också hotar socialarbetares autonomi och kollegiala utbyte. Autonomi kringkärs till förmån för manualbaserade arbetsmetoder vilket resulterar i att socialarbetare fortsatt har ett omfattande ansvar med saknar makten till att fatta egna beslut i det klientnära arbetet. Det kollegiala utbytet ersätts av en ängslan över att vara annorlunda och konkurrens mellan kollegor över att nå snävt uppsatta mål.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Lauri, M. 2016, s. 1-3.

<sup>64</sup> Ibid, s. 6.

<sup>65</sup> Hjärpe, T. 2020, s. 213.

<sup>66</sup> Lauri, M. 2016, s. 32.

## 4.1 Min studie i relation till forskningsfältet

Studierna jag hänvisar till delar uppfattningen av att reformer, politiska beslut och olika styrningsideal har en direkt påverkan på det sociala arbetets praktik. Jag delar denna uppfattning och ett intresse för hur en strävan mot nya förbättrade arbetsmetoder tycks vara en ständigt pågående process i offentliga organisationer.

Det finns en rad gemensamma nämnare och utgångspunkter i forskningen som berör socialbidraget, dess organisering och styrning. Dels framstår arbetet med försörjningsstöd som en nyansernas praktik, en praktik där skiljelinjerna mellan de element som utgör kontroll, styrning och politik är långt ifrån tydliga. Peters (2001) menar att utformningen av offentlig förvaltning är inbäddad i politiska och kulturella strukturer och att dessa är oskiljaktiga. Peters beskriver hur det inte går att bortse från politiska aspekter i analyser av offentliga organisationer - "it is not useful to separate the political from the administrative in either real life or analyses (Peters, G. 2001, s. 210). Gemensamt för den forskning jag redogör för är att den bidrar till kunskap om hur styrning och förändring i socialt arbete går till i praktiken och hur värdeförskjutningar och förhandlingar påverkar det vardagliga arbetet inom offentliga organisationer.

Ingen av de ovan nämnda forskarna har kunnat kringgå Michael Foucault teoretiska beskrivningar av maktens tekniker och verkningar. Dessa teorier anses användbara både då de erbjuder en konstruktionistisk syn på styrning, som ett fenomen som ligger inbäddat i organisationers "mikrofysik" som äger rum i det lilla, och hur "till synes obetydliga microhandlingar utgör viktiga byggstenar för att förstå hur arbete organiseras" (Hjärpe, T. 2020, s. 45). Hjärpes till synes enkla slutsats att "mätning och kvantifiering är styrning då det definierar vad anställda ska göra med sin tid" (Ibid) är också användbar i min studie då det erbjuder ett perspektiv på socialarbetarens tidsanvändning som en form av styrning.

Många forskare går långt i sin beskrivning av makt i förhållande till det sociala arbetets praktik. (Se bl.a. Friedson 2001; Evetts 2002; Lauri 2016). De intar en position där all styrning som avviker från ett idealt scenario, dvs ett socialt arbete som präglas av autonomi, utbildning, god etik och rättvisa, utgörs av en styrande nyliberal managerialism som hotar offentliga organisationer och medlemmar av olika professioner. I min studie kommer jag inte att inta ett sådant förhållningssätt. Samtidigt erbjuder beskrivningar av maktstrukturer

perspektiv som inte kan undantas i studier av offentligt arbete. Min hållning till ovanstående relation följer av en konstruktionistisk och historisk kunskapssyn som är inspirerad av Pollitt & Bouckaert (2012) och Berger & Luckman (1967). Styrning och makts inflytande kan inte undantas beskrivningar av offentliga organisationer, samtidigt rymmer förändringar inom det offentliga fler perspektiv som tillsammans bör utgöra grund för fler undersökningar inom området snarare än låsta ståndpunkter. Utöver frågan om styrning rymmer förändringsarbete inom det offentliga aspekter av rättssäkerhet, likabehandling, rättvisepprinciper, etik och politik. Pollitt och Bouckaert menar att sanningen är social konstruerad men att vissa sanningar fått bäring som allmänt rådande och därför bör studeras ingående. För att göra detta bör man se till alla delar av sitt områdes historia och utveckling.

## 5. Teori

För att närma mig min frågeställning ämnar jag att använda en teoretisk bas som kan hjälpa mig att fästa blicken på förändringsarbetet inom ekonomiskt bistånd på ett av Malmös stadsområden. Mina teoretiska ansatser befinner sig inom en etnometodologisk och konstruktivistisk teoribildning som hjälper mig att föra ett resonemang om hur de fenomen jag ämnar undersöka “görs, blir till och återskapas” (Rennstam, J. & Wästerfors, D. 2015, s. 53).

I detta kapitel vill jag beskriva de teoretiska utgångspunkterna som jag kommer att använda i min studie. De teoretiska begreppen kommer också att återkomma i textens analysdel. Som givet av inledningen ämnar jag att undersöka de praktiker som utgör grunden för socialt arbete och hur dessa mobiliseras och ges utrymme inom förändringsarbete i arbete med ekonomiskt bistånd i Malmö stad. Mitt teorikapitel kommer att rymma olika teman som sammantaget utgör grund för diskussioner kring styrning, organisering och utförandet av socialt arbete. Teorierna kommer att utvecklas och kompletteras i takt med att arbetet utformas. Då teorierna i huvudsak följer ett konstruktionistiskt och interaktivt kunskapsperspektiv har de under årens lopp mötts av både bekräftelse och motstånd. Skiftningar i synen på teorierna och dess beständighet kan vidare hjälpa mig att belysa hur nya styrningsideal inom det offentliga både kan aktualisera och utmana de teoretiska utgångspunkterna i min studie. De teoretiska teman som kommer belysas i kapitlet är 1. Street level bureaucracy (det sociala arbetets handlingsutrymme och diskretion). 2. Yrkes och

organisationsprofessionalism (Styrning av socialarbetare inom kollegie och organisation). 3. Output- och outcome teori (Hur vi ser på resultat av offentliga organisationers arbete). 4. Begreppet governmentality (Hur makt produceras och utövas).

## 5.1 “Street level” byråkrater

Michael Lipskys teorier om “street level” byråkrater är användbara i studier som ämnar belysa socialarbetarens arbete och möte med medborgarna. Genom att använda Lipskys begrepp hoppas jag också att kunna avgränsa min studie till att främst beröra socialarbetarens relation till den organisation de arbetar i och dess omorganisering. Det centrala temat i Lipskys bok om “street level” byråkrater är att belysa hur offentligt anställda; jurister, fängvaktare, socialarbetare, poliser och tjänstemän som i sitt dagliga arbete kommer i kontakt med medborgare förhåller sig till, och påverkar, lagstiftning, regler och riktlinjer.<sup>67</sup>

Ett centralt begrepp i Lipskys teorier är diskretion. Med diskretion åsyftas att “street level” byråkrater har stort självbestämmande när det kommer till mängden, och kvaliteten, av de insatser de utför.<sup>68</sup> Diskretionen uppstår i “street level” byråkratens möte med allmänheten. Byråkraten anses ha en så stor och varierad arbetsbörda att den i mötet med medborgare måste ha friheten att göra egna avvägningar av vilka insatser och åtgärder den ska vidta.<sup>69</sup> Det arbete som utförs inom ramen för “street level” byråkratens autonomi får fäste i deras organisationer vilket leder till att de själva skapar nya policyer. Innehållet i offentliga policyer; regler om bistånd, vem som kategoriseras som potentiella mottagare av insatser, lagar och bestämmelser är formade av normativa föreställningarna som bärs upp av olika grupper av “street level” byråkrater. Dessa “influenser” formar de policyer som “street level” byråkraterna arbetar utefter.<sup>70</sup>

Lipsky menar att komplexiteten i det arbete som “street level” byråkraterna utför gör det svårt att kringskära deras autonomi. För det första är det svårt att skriva manualer som styr och reglerar alla de små och svåra situationerna som “street-level” byråkrater ställs inför. För det andra arbetar “street level” byråkrater i miljöer där man måste ta hänsyn till de “mänskliga dimensionerna” av en situation vilket fordrar känslighet och gott omdöme. Unika situationer

---

<sup>67</sup> Lipsky, M. 2010, s. 3.

<sup>68</sup> Lipsky, M. 2010, s. 13.

<sup>69</sup> Lipsky, M. 2010, s. 14.

<sup>70</sup> Ibid.

är svåra att reducera till manualer och ställer krav på "street level" byråkratens diskretion och handlingsutrymme.<sup>71</sup> Vidare leder street-level byråkraternas höga arbetsbelastning till att de måste ta till genvägar och förenklingar vilka ofta inte är godkända av deras chefer.<sup>72</sup> "Street level" byråkratens yrkesutövande utgör grunden för deras organisationers samlade handlande och detta leder, enligt Lipsky, till att de har stort inflytande över den policy som styr deras arbete.<sup>73</sup> "Street level" byråkratens inflytande tenderar att öka ju fattigare människorna de möter är; "the poorer people are the greater the influence street-level bureaucrats tend to have over them. Indeed, these public workers are so situated that they may well be taken to be part of the problem of being poor". (Lipsky, M. 2010, s. 6).

Lipsky använder också begreppet "private goal definitions" för att beskriva hur offentligt anställda skapar egna mål för att överbrygga gapet mellan deras egna prioriteringar och organisationers övergripande målsättningar. De egna målen kan vara accepterade av den egna organisationen men kan också gå emot dess allmänna regelverk. De egna målen kan utgöras av att byråkrater väljer ut de delar av arbetet som de anser vara viktigast och fokuserar merparten av sin tid på detta. Det kan också innebära att de väljer ut vissa grupper som anses vara mest i behov av deras insatser och favorisera dessa. Detta kan leda till att vissa grupper får mer utrymme och att andra beläggs med fördomsfulla beskrivningar och stereotyper. Dessa privata målbeskrivningar kan motarbetas av ledning men kan också få fäste och utgöra grund för allmänna uppfattningar inom organisationen.<sup>74</sup>

Som undertiteln i Lipskys bok "*the dilemma(s) of the individual in public services*" antyder finns det flera dilemman knutna till "street-level" byråkrater och det offentliga arbetets uppdrag och utförande. Boken kom ut 1980 och observationer och studier som texterna refererar till går tillbaka så långt som till sent 60-tal. I artikeln "*Street Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*" diskuterar Tony Evans och John Harris Lipskys begreppet och dess beständighet i en tid då nya styrningsideal präglar offentliga organisationer. De perspektiv de använder kan vara användbara i min studie då de utmanar en uppfattning om att Lipskys begrepp skulle vara mindre aktuella i en studie av en modern organisation där medarbetarens diskretions är kringskuren till förmån för ledningens styrning och kontroll. Evans och Harris menar att studier av implementeringen av

---

<sup>71</sup> Ibid, s. 15.

<sup>72</sup> Ibid, s. 18.

<sup>73</sup> Ibid, s. 13.

<sup>74</sup> Lipsky, M. 2010, s. 144-6.

organisationsförändringar pekar på vikten av att erkänna de politiska aspekter som understödjer och påverkar tjänstemäns arbete och hur detta i sin tur påverkar hur diskretion utövas i offentligt styrda organisationer.<sup>75</sup> De motsätter sig en bild av diskretion som något som är en “all-or-nothing, `good thing`” som antingen finns eller inte finns, eller som något som kan försvinna i takt med att organisationer får en mer rigid styrning. En av Evans och Harris övergripande slutsatser är att det inte finns något motsatsförhållande mellan styrning och diskretion - utan istället finns det alltid ett glapp mellan lagstiftning och bestämmelser och byråkratens arbete och tolkningar av medborgarnas behov.<sup>76</sup> Detta avstånd påverkas och förflyttas i takt med förändringar i organisation, lagstiftning och styrning men likaväl finns det kvar och i det ryms socialarbetarens diskretion.

I relation till min frågeställning, rörande hur socialarbetare påverkas av organisationsförändringar, erbjuder Lipskys teorier mer än ett begreppsmässigt ramverk. Hans teoretiska modell utgår från en liknande frågeställning i den mening att han menar att policy och själva görandet av socialt arbete uppstår i “street level” byråkratens möte med allmänheten.

## 5.2 Yrkes och organisationsprofessionalism

Julia Evetts presenterar i en rad artiklar både användbara teoretiska begrepp och analyser av styrning inom socialt arbete. Evetts beskriver ingående begreppen organisationsprofessionalism och yrkesprofessionalism som olika ideal som påverkar organisatorisk styrning och utveckling inom olika sektorer.

Evetts erbjuder teoretiska begrepp för att granska de normativa ramverk som omger professionalism. Hon menar att vi kan se på professionalism som en uppsättning av idéer eller en ideologi som påverkar den “sociala ordningen” och kontrollen över olika yrkesgrupper och enskilda professionella yrkesutövare.<sup>77</sup> De utmärkande egenskaperna i begreppen professionalisering och professionalism är enligt Evetts att de både verkar som ett normativt system eller “ideologi” på en organisatorisk makronivå och som en kontrollerande och

---

<sup>75</sup> Evans, T & Harris, J. 2004, s. 892.

<sup>76</sup> Evans, T & Harris, J. 2004, s. 892.

<sup>77</sup> Evetts, J. 2003, s. 23.

styrande mekanism för enskilda yrkesutövare.<sup>78</sup> När Evetts beskriver professionalismens bakgrund och ursprung gör hon det med stöd av Foucaults begrepp om "governmentality." Hon menar att när professioner formas så måste de uppvisa färdigheter i dokumentation, utvärdering och beräkningar. Först när de har kapacitet att utföra dessa moment ges de legitimitet och mandat för att utföra centrala samhällsfunktioner<sup>79</sup>. Evetts beskriver, med Foucaults terminologi, professionalism som en "disciplinerande logik" som erkänner autonoma professionella arbetare genom ett "nätverk" av ansvar och legitimitet.<sup>80</sup> Genom att erkänna legitimitet och samtidigt avkräva ansvar styr denna "disciplinerande logik" professionellt arbete och uppförande.

### *5.2.1 Organisationsprofessionalism*

Organisationsprofessionalism bygger enligt Evetts på byråkratiska ideal för hur en organisation bäst styrs. Under de senaste decennierna har styrningsidealen för offentliga organisationer i hög utsträckning präglats av den privata sektorn som ansetts vara vägvisande gällande ekonomi, styrning och måluppfyllelse.<sup>81</sup> Organisationsprofessionalismen drivs på ledningsnivå utifrån regler och policyer där verksamheten och dess arbete standardiseras, utvärderas systematiskt och beslut fattas baserat på hierarkiska auktoritetsstrukturer.<sup>82</sup> Evetts skriver att offentlig styrning genom en new public management logik har lett till att organisationsprofessionalism idag i högre utsträckning innefattar begrepp såsom omsorg om det egna varumärket, budgetmedvetenhet, ledarskap och entreprenörskap.<sup>83</sup> Detta har vidare lett till att organisationsprofessionalismen idag präglas av budgetansvar och ekonomisk återhållsamhet, färre men mer kvalificerade och disciplinerade medarbetare med specifik kompetens rörande styrning, ledning och byråkrati<sup>84</sup>

Organisationsprofessionalism bygger på en byråkratisk kontroll av de professionella. Kontroll över att dokumenterad kunskap används och att etablerade policyer används samt att de professionella görs ansvariga på individuell nivå för prestationer och resultat. Detta innebär, i

---

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid, s. 27.

<sup>80</sup> Ibid, s 29.

<sup>81</sup> Parding & Liljegren. 2010, s. 280.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Evetts, J. 2003, s. 30.

<sup>84</sup> Ibid, s. 31.

Evetts mening, att byråkratisk legitimitet ges företräde framför den enskilde arbetarens handlingsutrymme och prioriteringar.<sup>85</sup>

### 5.2.2 Yrkesprofessionalism

Yrkesprofessionalismen utgörs av organisatoriska områden som styrs utifrån de professionella medarbetarnas kunnande, kompetens och kollegiala kunskapsöverföring.<sup>86</sup> Yrkesprofessionalismen bygger på kollegialitet, kunskap och tillit från ledningsnivå samt professionens etik. Handlingsutrymme och diskretion är också en central del av den yrkesprofessionella logiken. Professionella arbetare tenderar att i större utsträckning identifiera sig med yrkesprofessionalismen, då deras yrkesidentitet är rotad i deras yrkesval och yrkesutövande snarare än i den organisation de arbetar i.

Likt Lipskys uppfattning om att det finns element i begreppet diskretion som är tilltalande för “street-level byråkrater”, såsom status och stark legitimitet menar Evetts att “professionalism som ideologi” är tilltalande för olika yrkesgrupper då den kan ge dem ägandeskapet och medlen för att ensamma identifiera problembeskrivningar såväl som lösningar inom deras kunskapsfält.<sup>87</sup>

En av Evetts slutsatser är att organisationsprofessionalism och yrkesprofessionalism inte är slutna företeelser utan de samspelar och påverkar varandra, som en “ideologi” som samtidigt både styr och organiserar arbetet i offentliga organisationer. Evetts hävdar att yrkesprofessionalism som tidigare givit privilegium och tolkningsföreträde till professionella yrkesutövare idag i högre utsträckning används för att styra och kontrollera medarbetare och deras uppförande.<sup>88</sup> Evetts är starkt kritisk till konceptet av en professionalism som skapar moraliserande och snäva styrande ideal för offentliga organisationer. Hon menar att professionalism, som en “disciplinerande mekanism” i organisationer som själva dikterar vad som är i allmänhetens bästa intressen är en bristfällig form av styrning<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Parding och Liljegren 2010, s. 272.

<sup>86</sup> Parding och Liljegren 2010, s. 276.

<sup>87</sup> Evetts, J. 2003, s. 31.

<sup>88</sup> Ibid, s. 32.

<sup>89</sup> Ibid.



Som analytiskt verktyg erbjuder dessa begrepp ett synliggörande av diskurser som omger professionalism och hur de används av både organisationer och yrkesgrupper, både för att påverka förändring inom organisationer såväl som att styra och kontrollera professionella arbetare i deras yrkesutövande.

### 5.3 Output och outcome

Pollitt och Bouckaert (2012) använder de teoretiska begreppen output och outcome för att uppmärksamma hur vi mäter det arbete som utförs av offentliga institutioner. De menar att offentliga organisationer under de två senaste decennierna har präglats av en upptagenhet av att mäta det man producerar, "output", utan att väga in vilka effekter detta har för samhället och de människor som är föremål för insatserna, "outcome".<sup>90</sup> Mätning av organisatoriska aktiviteter (output) anses här vara pragmatiska då offentliga organisationer ofta har krav på sig att erbjuda en bred uppsättning service och tjänster och att göra detta med minskad eller oförändrad budget. Under dessa omständigheter mäter offentliga organisationer sina insatser utifrån de parametrar man vet att man kan styra över utifrån en institutionell position. Resultatuppföljning av offentliga organisationers arbete fokuserar ensidigt på mätningar av output utan redovisningar av kostnaderna för olika insatser och dess effekter för medborgarna.<sup>91</sup> Under senare år har offentliga organisationer tagit fram sofistikerade system för att mäta den service de erbjuder utan att se till vilka effekter de genererar och hur detta påverkar de som får ta del av servicen. Pollitt & Bouckaert menar att det är viktigt att mäta effekterna av insatser (outcome) då detta indikerar hur väl det man gör (output) fungerar. Sammanfattningsvis tycks författarna förespråka att det offentligas arbete ska granskas enligt input - det som går in i organisationen - budget, personal och kompetens, output, det man producerar och outcome, effekterna av arbetet. I min uppsats kommer jag att använda begreppen outcome och output för att synliggöra och begripliggöra de olika mätpunkter som används inom försörjningsstödsarbetet i Malmö stad.

---

<sup>90</sup> Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2012, s. 105.

<sup>91</sup> Ibid, s. 106.

## 5.4 Governmentality

I de delar av min uppsats som berör styrning och offentliga organisationers möte med medborgarna kommer jag att ta hjälp Michel Foucaults teorier och perspektiv. Att tillgå Foucaults teorier i en studie likt denna kan anses ha två olika, om än nära sammanflätade, syften. De samtida studierna inom socialt arbete och försörjningsstödsarbete tycks kollektivt anamma Foucaults maktanalyser som ett gemensamt raster genom vilket man kan synliggöra maktens verkningar och funktioner. (Se bl.a. Evetts 2003; Hjärpe 2020; Morén, Perlinski & Blom 2014; Lauri 2016). Att använda Foucaults teorier i studien tjänar således som ett medel för att begripliggöra en samtida syn på makt och styrning. Det andra syftet, som kanske är det primära, är att genom en bred teoretisk sociologisk bas ha möjlighet att synliggöra hur makt och styrning yttrar sig både i empiri och tidigare forskning.

Michael Foucaults femtio år gamla begrepp 'governmentality' återkommer som referens i den litteratur som berör offentliga organisationers styrning, utformning och utövande. I artikeln "*Governmentality*" sammanfattar författarna Nikolas Rose, Pat O'Malley och Mariana Valverde den analys av makt som Foucault benämnde "governmentality".

"Governmentality was "understood in the broad sense of techniques and procedures for directing human behavior. Government of children, government of souls and consciences, government of a household, of a state, or of oneself" (O'Malley, Rose & Valverde, 2006, s. 83).

I Foucaults teorier omfördelas makt i takt med att statens (det offentligas) ansvar över samhället och medborgarna utökas och förändras. I kontrast till traditionell enväldig makt, såsom en monark, som ensamt styr och kontrollera medborgares liv, så beskriver Foucaults begrepp hur en bred "uppsättning av auktoriteter" leder offentliga områden och individer med olika mål.<sup>92</sup> Foucault menade att alla organisationer i en modern samhällsapparat upprätthåller "regimer av auktoritet."<sup>93</sup> Genom disciplineringen i institutionella miljöer såsom skolor, fabriker, fängelser etc. tillåts styrning och kontroll av tid, rum och aktivitet. Denna styrning understöds av en omfattande övervakning och en kategorisering av människor. Genom att dela upp människor i olika grupper och tillskriva dem egenskaper, genom styrning över deras tid samt genom utbildning och korrigerande av deras handlande kan "regimer av auktoritet"

---

<sup>92</sup> Rose, N. O'Malley, P. Valverde, M. 2006, s. 84.

<sup>93</sup> Foucault, M. 2007, s. 61.

skapa och styra produktionen av värderingar och det “normativa” och samtidigt forma människor som “fogliga kroppar”.<sup>94</sup>

Foucault menade att disciplinen över de “fogliga kropparna” - över medlemmarna i en specifik maktsfär, under femton- och sextonhundralet blev den “allmänna formen för övervälde”<sup>95</sup> Disciplinen hade funnits tidigare, i kloster, i arméer och i verkstäder men i det moderna samhällets framväxande administrationer blev den ett allmänrådande maktideal.<sup>96</sup>

Disciplinen utmärks av att den “bearbetar” kroppen i detalj, “att utsätta den för lätt tvång, skaffa sig ett grepp om dess mekanik - rörelser, gester, attityder, snabbhet: det är en makt över den verksamma kroppen som räknar med oändligt små storheter.”(Foucault, M. 2003, s. 139). Disciplinen kontrollera inte bara kroppar utan äger rum “enligt en kodifiering där tid, rum och rörelser är så snävt inrutade som möjligt.” (Ibid). Dessa metoder för maktutövning ger enligt Foucault en minutiös kontroll över en maktordnings medlemmar, en kontroll som ständigt behärskar deras krafter och får dem att sträva efter nytta och foglighet.<sup>97</sup> Den fogliga kroppen disciplineras, enligt Foucault då den tränas till både ökade färdigheter och ökad underkastelse, och båda utgår och reproduceras från en och samma samling av “auktoritära praktiker”.<sup>98</sup> Individens samlade underkastelse till olika auktoriteter skapar en politisk anatomi, där människors handlande är styrt av normativa och kontrollerande mekanismer som utgår från styrande organisationer. Foucault menar att disciplinen som maktideal inte ska betraktas som en upptäckt utan som något som uppstod ur spridda auktoritära praktiker som inspirerade andra praktiker och som sammantaget kom att utgöra maktens “mikrofysik.” Vill man studera dessa auktoritära praktiker måste man “dröja vid detaljerna och fästa sig vid småsaker - disciplinen är en detaljernas politiska anatomi”. (Ibid, s. 141).

“Governmentality”- begreppet syftar till en maktordning som alltid agerar utefter en specifik logik och mot specifika mål. För att göra En analys av “governmentalities” eller en specifik “auktoritär regim” måste man, enligt Rose, O’Malley och Valverde försöka identifiera dess spridda auktoritära praktiker och styrande mekanismer - hur utövas de? hur allierar de sig med andra auktoritära regimer? Vem styr vem? Med vilken logik och mot vilket mål?

---

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Foucault, M. 2003, s. 139.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid, s. 140.

## 6. Kunskapsteoretiska utgångspunkter

I min studie utgår jag ifrån ett konstruktionistiskt och kunskapssociologiskt perspektiv på kunskap inspirerat av Berger och Luckmann (1967). Genom att följa en konstruktionistisk metodologi hoppas jag kunna förhålla mig empiriskt till både ontologiska och epistemologiska beskrivningar av det jag undersöker. Berger och Luckmann menade att en konstruktionistisk forskningsansats inte är vetenskaplig i traditionell mening utan empirisk. En kunskapssociologisk frågeställning utgår inte ifrån att kunna erbjuda definitiva ontologiska beskrivningar av ett visst fenomen utan frågar sig vilken innebörd och funktion olika sociologiska fenomen har.

Den kunskapssociologiska frågeställningen stannar inte vid att konstatera att "sanningen" ter sig olika för olika människor på olika platser utan vill också undersöka varför "vissa sanningar" får status som allmänrådande genom att människor tar dessa sanningar som just sanningar.<sup>99</sup> Berger och Luckmann förespråkar en fenomenologisk syn på vetenskap. Fenomenologi, i deras mening, innebär att se till vad ett fenomen har för innebörd i den miljö man undersöker och för människorna i den. Konstruktionismens strävan mot det empiriska bottnar i en vilja att ställa frågor, att fånga det man undersöker, hur det blir till, hur det används och omskapas i mänsklig interaktion snarare än att kunna erbjuda ontologiska förklaringar till fenomenens precisa beskaffenhet. Detta synsätt illustreras också i Berger och Luckmanns beskrivning av sociologisk teori. De menar att de inte förhåller sig till sociologiska teorier utan till sociologisk teori. Skillnaden rymmer för författarna en betydande del av ett konstruktionistiskt synsätt. De menar att användandet av teori är att förhålla sig till helheten av den sociologiska teorin som en "single body," ett sammanhängande systematiskt teoretiskt resonemang som utgör grund för det vetenskapliga samtalet.<sup>100</sup>

Berger och Luckmann beskriver vidare hur den institutionella världen, den värld som erkänns av flertalet av en kontexts invånare utgörs av "objektifierat mänskligt handlande." Det vi upplever som den "verkliga världen" utgörs av fenomen och miljöer som genom mänskligt repetitivt beteende fått status som "verklighet". Genom institutionalisering omvandlas kollektiva subjektiva upplevelser till en kollektiv objektiv verklighet. Detta leder till att vi

---

<sup>99</sup> Berger, P. & Luckmann, T. 1967, s. 20-1.

<sup>100</sup> Ibid, s. 50.

människor “står utanför” och skådar en värld som vi själva skapat som något objektivt, något som existerar utanför oss. Detta innebär, enligt författarna, att man inte kan ge samhällsliga fenomen ontologisk status. Att upphöja något till ontologiskt i sociologisk mening är att fjärma det från att vara föränderligt och resultatet av mänskligt handlande.<sup>101</sup> En central konsekvens av denna syn på mänskligt handlande är att vi inte kan frikoppla ett fenomen från sina föränderliga egenskaper. Istället måste sociologisk forskning utföras i en pågående dialog mellan det fält man undersöker, dess historia och filosofi.

Utgångspunkterna i konstruktionismen och en kunskapsociologisk syn på samhällets uppbyggnad utgör grunden för de metodologiska valen i mitt arbete.

## 6.1 Metod

De metodologiska utgångspunkterna i min studie har till stor del tagit form med hjälp av Kvale & Brinkmann (2014). Mycket tack vare deras förmåga att tydligt knyta föreställningen om en konstruktionistisk och fenomenologiska kunskapssyn till den kvalitativa forskningsmetodiken. Generellt är fenomenologi i kvalitativa studier en term som pekar på ett intresse av att förstå sociala fenomen utifrån aktörernas egna perspektiv och beskriva världen som den upplevs av dem enligt antagandet att den relevanta verkligheten är vad människor uppfattar att den är. (Kvale & Brinkmann 2014, s. 44).

Kvale och Brinkmanns beskrivning av fenomenologins filosofi återfinns också i Berger och Luckmanns uppmaning att lägga fokus på det empiriska - “att inte känna utan att se”, att vara vaksam i sin kontakt med fältet och att sträva efter att så objektivt försöka beskriva det man undersöker. Dessa principer har guidat mig i mina metodval.

Jag hämtar i mina metodval också inspiration från en utvärderingsteori, där en grundlig undersökning av en intervention kan “blottlägga alla de normativa föreställningar som ryms i ett förändringsarbete” (Vedung, E. 2010, s. 10).

Holstein (2013) ger också metodologiska ingångar till min ambition att kasta ljus på socialt arbete och förändringar inom människobehandlande organisationer. Holstein menar att

---

<sup>101</sup> Ibid, s. 135.

“vardagslivets realiteter i människobehandlande organisationer konstrueras, hanteras och upprätthålls interaktivt.” (Holstein, J. 2013, s. 135). Detta metodologiska ingångsvärde ifrågasätter uppfattningen om att det finns en objektiv verklighet “där ute”, istället är det människors hantering och beskrivningar av sina sociala världar som ger upphov till dessa världar som begripliga fenomen.<sup>102</sup> Mänsklig interaktion, språkbruk och tal är inte bara ett sätt att interagera i sin omgivning utan ett sätt att skapa den med ord. I sin artikel knyter Holstein samman en konstruktionistisk kunskapssyn med en etnometodologiskt präglad metodologi i en strävan mot att belysa de processer som uppstår och skapar verkligheten i människobehandlande organisationer.

Holstein menar att de beskrivningar och ordval vi använde för att beskriva människor och dess beteende inte är “avförkroppsligade” kommentarer som beskriver ontologiska egenskaper utan snarare ord som väljs för att generera specifika institutionella aktiviteter. Beskrivningar är inte återgivelser av “sanningen” utan produktioner av densamma med syftet att passa in i överenskomna institutionella kontexter.<sup>103</sup> Holstein sammanfattar detta perspektiv genom att peka ut studieobjektet för studier som syftar till att undersöka människobehandlande praktiker. “För att, i ett etnometodologiskt präglat perspektiv förstå hur human service-arbetare handskas med objekten för sin professionella uppmärksamhet måste vi lägga fokus på de deskriptiva aktiviteter som ligger till grund för det professionella beslutsfattandet och handlandet” (Holstein, J. 2013, s. 135).

Holstein uppmuntrar den som undersöker människobehandlande institutioner att rikta sin uppmärksamhet mot retoriken och interaktionen inom ett professionellt fält för att kunna belysa de problemformuleringar och metoder som uppstår i det.<sup>104</sup> Handlingar är alltid “situerade och ändamålsenliga” och fastän beskrivningar av individer i människobehandlande organisationer framstår som objektiva så ger de en partisk beskrivning av människor utifrån ett professionellt perspektiv. En professionell bedömning innebär att beskrivningar av en individ ska följas av en insats. Detta leder i sin tur till att själva retoriken och interaktionen utgör en betydande del av det människobehandlande arbetet. Genom att se till organisationers

---

<sup>102</sup> Holstein, J. 2013, s 135.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Ibid, s. 135-36.

“produktiva verksamhet” och det språk som används för att matcha klienter med olika åtgärder kan man belysa det som karakteriserar de områden man undersöker.<sup>105</sup>

Intresset för mitt studieobjekt bottnar i en uppfattning om att införandet av det förstärkta arbetssättet kan fånga en trend inom människobehandlande organisationer. En trend där socialsekreterare i större utsträckning ges utrymme att stötta de människor de möter genom individuell handledning och social rådgivning. Metoden för det förstärkta arbetssättet fastställer att alla socialbidragstagare regelbundet ska träffa sin socialsekreterare för enskild rådgivning. Metoden innebär en omfattande ökning av antalet besök för socialsekreterarna och dess klienter. Dessa möten rymmer en stor del av min nyfikenhet för ämnet såväl som mina frågeställningar.

Rennstam och Wästerfors (2015) beskriver användandet av “kritiska incidenter och nyckelincidenter” som en analytisk reduceringsprincip som kan synliggöra betydelsefulla skeenden i en organisations historia och utveckling. En analytisk framställning av en “nyckelincident” handlar om att fånga beskrivningar av en händelse som de involverade aktörerna beskriver som “avgörande och betydelsefull”.<sup>106</sup> De berättelser jag fått ta del av i arbetet med min studie ger mig anledning att betrakta införandet av det förstärkta arbetssättet som en nyckelincident i Malmö stads arbete med ekonomiskt bistånd. Inte för att det nya arbetssättet markerar ett paradigmskifte utan snarare för att det blottlägger centrala delar av försörjningsstödsarbetet, såsom dess syfte och utformning samt dess innebörd för den enskilda socialsekreteraren. Införandet av det förstärkta arbetssättet genererar nya berättelser, berättelser där de berörda socialsekreterarna både reflekterar över och förändrar sina arbetsmetoder. I min analys kommer jag belysa just hur ett nytt övergripande arbetssätt påverkar de personer jag intervjuar och hur förändringarna påverkar deras uppfattning om centrala begrepp inom socialt arbete såsom kvalitet, handlingsutrymme och diskretion.

Jag kommer genomgående i min analys att använda Robert M. Emersons m.fl:s analytiska redskap excerpt commentary units.<sup>107</sup> Excerpt commentary units utgörs av en inledande kommentar som beskriver vad det följande utdraget skildrar, därefter följer ett utdrag ur en intervju följt av en analytisk kommentar där författaren utifrån teori och kunskap på området

---

<sup>105</sup> Ibid, s. 154-5.

<sup>106</sup> Rennstam, J. Wästerfors, D. 2015, s.128.

<sup>107</sup> Ibid, s. 49.

reflekterar över utdragets möjliga betydelser. Emerson m.fl. menar att excerpt commentary units ger ramverk för det analytiska arbetet samt ger forskaren en ingång till sitt material och en möjlighet att sortera.<sup>108</sup> Genom att använda excerpt commentary units som metod i mitt analysarbete hoppas jag på ett överskådligt sätt kunna knyta utdrag ur empirin till teori och tidigare forskning på arbete med försörjningsstöd.

Kvale och Brinkmann (2014) ger tydliga råd och inspiration i arbetet med att göra en kvalitativ etnometodologisk intervjustudie. De menar att forskaren genom att använda en semistrukturerad intervjuteknik får tillgång till respondenternas "levda vardagsvärld" och deras perspektiv på de fenomen som är i fokus för studien. Genom att använda mig av en semistrukturerad intervjuteknik där jag förhållit mig öppet till de teman som dyker upp under mina intervjuer ger jag mina intervjupersoner utrymme att överraska och tillföra nya dimensioner till empirin<sup>109</sup>. En viss förförståelse för det förstärkta arbetssättet och för försörjningsstödsarbete i allmänhet har styrt mina val av teoretiska utgångspunkter såväl som intervjufrågor men samtidigt har jag genom öppenhet och nyfikenhet för mina respondenters berättelser antagit ett lyssnande perspektiv vilket hjälpt mig att identifierat och lyft fram nya teman i empirin. Jag har här också följt Kvale & Brinkmanns hänvisning att endast återge de teman och utdrag ur empirin som är representativt och talande för det empiristiska materialet.<sup>110</sup> Med en konstruktionistisk ansats som den beskrivs av Kvale & Brinkman; Holstein; Rennstam & Wästerfors m.fl. så är teman inte bara något som den undersökande forskaren identifierar utan samtidigt både observerar och producerar. I samtalet med mina respondenter, när jag ber dem reflektera, pratat om och sätta ord på omständigheterna som omger deras arbete konstrueras ny kunskap och nya berättelser om vad det förstärkta arbetssättet innebär både som idé och praktik. Wästerfors (2004) beskriver samspelet i en intervjusituation då han menar att "om principen bakom en aktiv intervju hårdras skulle man rentav kunna fråga sig intervjuare och intervjuad inte tilldelas lika stor plats" (Wästerfors 2004, s. 20). När den aktiva forskaren kommer nära och kan få kärnfullt empiriskt material, så blir kraven på etik och reflexivitet högre. Wästerfors (2004) beskriver den reflexiva grundidén, dvs att forskarens opartiskhet följer av att den är helt medvetna om sin subjektivitet.

---

<sup>108</sup> Ibid, s. 52.

<sup>109</sup> Kvale, S. & Brinkmann, S. 2014, s. 294.

<sup>110</sup> Ibid, s. 345.



## 6.2 Kvalitet och etik

Reliabilitet i en kvalitativ studie utgår från forskningsresultatens konsistens och tillförlitlighet.<sup>111</sup> Då jag i min studie utgår ifrån ett konstruktionistiskt kunskapsperspektiv gör jag inga anspråk på att mina resultat skall vara generaliserbara. Samtidigt ska de återge, väl avvägda och representativa perspektiv, erfarenheter och attityder från fältet och det arbete som omger det förstärkta arbetssättet i Malmö stad. Bristen på generaliserbar fakta i min studie gör inte kraven på reliabilitet mindre, men något annorlunda. Till skillnad från kvantitativa studier där reliabilitet och generaliserbarhet är knutna till studiens resultat och dess tillförlitlighet menar Kvale och Brinkmann (2014) att reliabilitet och validitet i kvalitativ forskning skall genomsyra hela forskningsprocessen, från kontakt med fältet och kunskapssyn till metod och analys. Reliabilitet i en kvalitativ studie härrör också från intervjuarens förmåga att handskas med intervjusituationen och det insamlade materialet, att inte ställa ledande frågor och att tematisera och återge materialet på ett sådant sätt att det ger en representativ bild av den samlade empirin.<sup>112</sup>

I kvalitativ forskning förskjuts “tonvikten från validering av slutprodukten till en kontinuerlig validering under hela forskningsprocessen” (Kvale & Brinkmann 2014, s. 297). Validitet beskrivs som något som ligger inbäddat i forskarens förmåga att belysa alla delar av sitt arbete och underbygga det både metodologiskt och teoretiskt.<sup>113</sup>

Silverman (2014) beskriver principerna för reflexivitet i etnometodologisk forskning. Dessa principer har guidat mig i metodval såväl som i kontakten med mina intervjupersoner. Principerna för reflexivitet berör många av de begrepp som härleds till kvalitet, etik och validitet i kvalitativ forskning. Reflexivitet i etnometodologisk metod utgår ifrån antagandet att sanning är “mer eller mindre sann,” att sanningen, som i den positivistiska traditionen, inte är det överordnade målet inom reflexiv metod, utan snarare sanningen, eller ett återgivande av ett socialt fenomen som inte är “fullständigt, massivt eller strikt objektivt” (Silverman, D. 2014, s. 141). Forskaren är omgiven av fallgröpar, oavsett fält och forskningsområde. Reflexivitet manar här till medvetenhet om den egna subjektiviteten och

---

<sup>111</sup> Ibid, s. 295.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Ibid, s. 297.

hängivenhet till att få bra skildringar av ett sammanhang, att vara noggrann samt att lägga vikt vid detaljer.<sup>114</sup>

Den andra principen för reflexivitet är att se till relationen mellan personerna för undersökningen och forskaren i en sociologisk studie. Vilka sociala platser ges forskaren tillträde till, vad tror den intervjuade att forskaren är ute efter och hur pratas det om dessa ämnen. Först när forskaren ser dessa sociala positioner, kan den förstå vad som sägs, och vilken typ av mottagare av information forskaren anses vara.<sup>115</sup> Här ryms en dubbelhet mellan separation och deltagande. Reflexiviteten återfinns i min förmåga att illustrera dessa sociala samspel och dess konsekvenser för studien. Som masterstudent på socialhögskolan delar jag utbildningsbakgrund, erfarenheter, språkbruk, arbetslivserfarenhet etc. med många av mina intervjupersoner. Att i någon mån ingå i samma "skrå" som de som är fokus för min studie utgör grund för en relativt hög grad av deltagande i all min korrespondens med mina respondenter. Trots visst deltagande i fältet fanns det andra faktorer som skapade avgränsningar och ramar för min kontakt med respondenterna i min studie. Utöver intervjutillfällena begränsades mina kontakter med respondenterna till mejlkorrespondens där tid och plats för intervjuerna bestämdes samt ett förklarande mejl där jag redogjorde för min studie och dess fokus. Jag informerade vidare mina respondenter att endast jag skulle hantera intervjun som en hel och sammanhängande del av empirin, att deras svar var konfidentiella samt att jag i största möjliga utsträckning skulle anonymisera deras identiteter. Kvale och Brinkmann (2014) menar att det är ett stort förtroende att låta någon intervju en och använda sig av ljudupptagningsutrustning och att detta förtroende ska följas av aktsamhet och respekt. Det talade och skrivna språket är olika språk och intervjuaren ges i sin hantering av empirin flera möjligheter till, och fallgropar för, att förvanska dess innehåll. Med stöd i detta resonemang avser jag att endast använda sådana utdrag ur empirin som är i samklang med respondentens övergripande mening och attityder samt att den sammantagna använda empirin ska återspegla en representativ bild av intervjupersonernas samlade svar.<sup>116</sup> Jag har i min bearbetning av empirin valt att endast återge sammanhängande utdrag samt att transkribera intervjuerna i sin helhet, utan skratt eller pausljud som "hm", då dessa ljud kan ges betydelser som det inte har, tex skratt signalerar i text att något är roligt medans det i ett samtal har flera olika funktioner. Den tredje och sista principen för reflexivitet hänvisar till själva görandet av studien. Reflexivitet utgörs i detta avseende av hur väl forskaren väljer metod för det den vill

---

<sup>114</sup> Silverman, D. 2014, s. 144.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Kvale, S. & Brinkmann, S. 2014, s. 260

undersöka. Det omfattar också vilka tekniska redskap man ska använda och för att skapa en “avspänd” relation med respondenten och för att störa den naturliga miljön så lite som möjligt samtidigt som man fångar mest av dess drag och egenskaper.<sup>117</sup> Jag har strävat efter att bibehålla reflexivitet i metodval såväl som i kontakten med fältet.

För att med hjälp av mina metodval närma mig mitt undersökningsområde har jag under studiens gång försökt bibehålla fokus på syftet med min studie - *att undersöka hur det förstärkta arbetssättet påverkar det sociala arbetet inom försörjningsstödet i Malmö stad*. Tematiseringen i mina intervjuer och i min analys följer av ett fokus på mina intervjupersoners erfarenheter av det förstärkta arbetssättet. De teman som jag lyfter fram i analysen befinner sig på mikro- och mesonivå, och belyser hur socialarbetare anammar en ny arbetsmetod på sin arbetsplats, hur detta påverkar deras arbete och hur arbetet styrs organisatoriskt.

### 6.3 Mina intervjuer

Jag fick kontakt med mina respondenter genom mailkorrespondens med anställda i Malmö stad som på olika sätt arbetar med försörjningsstöd och det förstärkta arbetssättet. Jag beskrev i mejlen avsikten med min studie och dess övergripande syfte. Då den initiala kontakten med fältet var med personer i ledande funktioner som i sin tur förde min förfrågan om intervjuer vidare var jag medveten om risken för att jag ensidigt skulle få prata med personer som var positiva till det förstärkta arbetssättet. Silverman (2014) benämner denna företeelse “creaming” - att man i kontakt med fältet får tillgång till “goda exempel” och de personer som i huvudsak är positivt inställda till de fenomen man undersöker.<sup>118</sup> För att undvika att få ett ensidigt urval sökte jag respondenter i flera olika kanaler. Jag fick inför två av mina intervjuer kontakt med respondenterna via tidigare studiekamrater, och ytterligare två genom direkt kontakt via mejl med personerna i min studie som arbetar strategiskt med det förstärkta arbetssättet. Jag försökte också undvika “bra eller dåligt frågor” som graderade det förstärkta arbetssättet utifrån dess kvaliteter utan istället försökte jag ställa frågor om hur det påverkar respondenternas vardagliga arbete. Under min intervjustudie genomförde jag åtta intervjuer. Intervjuerna tog i genomsnitt ca en timme. Alla intervjuer har transkriberats i sin helhet. Med stöd i Kvale och Brinkmanns (2014) råd för hur man bör handskas med empiri kommer de kortare utdragen i analysen skrivas ut i sin helhet utan redigering med undantag för att jag

---

<sup>117</sup> Silverman, D. 2014, s. 150.

<sup>118</sup> Ibid, s. 151.

strukit skratt och ljudade pauser samt stakningar då detta kan få respondenten att låta dåligt påläst eller ofokuserad vilket kan ge en stigmatiserande bild av intervjupersonerna.<sup>119</sup>

De interaktiva hinder som covid-19 medför både begränsade och förenklade mina val av metod. I min kontakt med mina respondenter under hösten 2020 var det tydligt att videosamtal via zoom eller google meet var den intervjuform som ansågs möjlig. Under mina intervjuer användes, i alla fall utom ett, videosamtal genom google meet med både ljud och bild. Efter det att jag och mina respondenter utbytt hälsningsfraser frågade jag om det var okej att jag satte igång inspelningsfunktionen på min telefon och spelade in samtalet. Jag informerade samtidigt om att jag inte spelade in videosamtalet via datorn utan att telefonen var min enda inspelningsutrustning. Jag frågade också respondenterna om de var ensamma i de rum de satt i och om de hade möjlighet att genomföra intervjun ostörda. Under inga av intervjuerna förekom det tillfällen då kollegor, klienter eller andra personer avbröt eller störde samtalen. Mason (2017) ger råd kring vad det innebär att genomföra intervjuer i en digital kontext. Dels bör man se till de aspekter som uteblir när man endast interagerar med fältet digitalt. Under min studie skedde all min korrespondens med fältet via mejl, telefon och videosamtal. Mason menar att man går miste om “fysiska kroppsliga ledtrådar” till att den man pratar med verkligen är den som den utger sig för att vara och på så sätt verkligen är en representant för den miljö man undersöker. Mason menar vidare att forskaren i en digital intervjusituation, likt de jag företog mig, inte kan säkerställa att respondenten inte granskas eller övervakas av en tredje part.<sup>120</sup> Mason belyser också vikten av att ta hänsyn till att alla kanske inte har den datorvana som krävs för att genomföra en digital intervju och att detta gäller både intervjuare och intervjuperson.<sup>121</sup> Med stöd i detta synsätt meddelade jag mina respondenter i god tid före intervjun att de skulle hållas digitalt via google meet samt att jag en dag före intervjun skulle skicka ut en digital inbjudan med länk till mötet. Sju av mina åtta intervjuer genomfördes planenligt med både ljud och bild utan tekniska besvär eller avbrott. Den åttonde intervjun genomfördes via telefon vilket innebar vissa tekniska besvär. Jag ringde från en lånad telefon och spelade in samtalet via min egen. Efter det att jag och respondenten utbytt hälsningsfraser meddelade jag att jag skulle spela in resten av samtalet. Ljudkvalitén från inspelningen av denna intervju var sämre än de övriga vilket ökade risken för fel i transkriberingen.

---

<sup>119</sup> Kvale, S. & Brinkmann, S. 2014, s. 228

<sup>120</sup> Mason. J. 2017, s. 78.

<sup>121</sup> Ibid.

Sex av mina intervjuer hölls med socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd som arbetar helt utifrån det förstärkta arbetssättet. I bearbetningen av empirin har jag gett dessa intervjupersoner namnen socialsekreterare 1 till 6. Mina två övriga intervjuer hölls med personer i ledande roller som på olika sätt arbetar med uppföljning och implementering av det förstärkta arbetssättet. Dessa personer har i analysen namnen arbetsledare 1 och 2. För att anonymisera mina intervjupersoner i störst möjlig mån har jag utelämnat namn på personer, enheter och stadsområden. Alla mina intervjuer genomfördes under hösten 2020.

## 7. Analys

I följande avsnitt redovisas resultaten från mina intervjuer i syfte att diskutera och belysa hur det förstärkta arbetssättet påverkat det sociala arbetet inom försörjningsstödet i Malmö.

De personer jag intervjuat i arbete med min uppsats säger samstämmigt att de föredrar det förstärkta arbetssättet framför mer konventionella metoder för arbete med ekonomiskt bistånd. Samtidigt går de svarandes åsikter isär i frågor rörande hur arbetssättet påverkar deras dagliga arbete. Det förstärkta arbetssättet beskrivs av många som en modell sprungen ur professionen, som en “gräsrotsmetod” som revitaliserat det sociala arbetet genom att lägga fokus på mötet med klienterna. Andra respondenter beskriver arbetsmetoden som en “god tanke” som förvrängts i takt med att den passerat genom politiska beslut och olika styrande ideal.

Som jag skrev inledningsvis kan arbetet med det förstärkta arbetssättet betraktas som en “nyckelhändelse” (Rennstam & Wästerfors 2015) genom vilken vi kan betrakta förändringar såväl som centrala delar av det sociala arbetet med ekonomiskt bistånd. Min analys berör hur organisationsförändring inom ett avgränsat område kan förstås med hjälp av etablerade teoretiska sociologiska begrepp på både mikro- och mesonivå. I mina intervjuer och min granskning av lokala styrdokument och utvärderingar försöker jag fånga hur det förstärkta arbetssättet organiseras och hur det påverkar enskilda socialsekreterare i deras vardag.

Arbetet med det förstärkta arbetssättet beskrivs av många av dem som jag pratat med i arbetet med min uppsats som en framgång för yrkesprofessionalismen. Flera av de socialsekreterare jag pratade med berättade att de numera ägnar sin arbetstid åt “det de är utbildade för” - att hjälpa människor som lever i social utsatthet. Inflytande över de egna arbetsmetoderna kan påverka professionens hegemoni över sitt yrkesfält och stärka gruppens kontroll över det egna

arbetet. Omständigheterna under vilka det förstärkta arbetssättet implementerades i Malmö stad pekar på “street level” byråkraternas inflytande över det egna fältet. Det belyser också hur offentlig policy formas i samspel mellan yrkesgrupper, offentliga organisationer och politik på lokal nivå. Denna analys överensstämmer med Lipskys slutsats att “street level” byråkraters inflytande får gehör inom den egna organisationen vilket leder till att yrkesgrupper skapar sina egna policyer som i sin tur dikterar hur arbetet i offentliga sektorer ska organiseras.<sup>122</sup> Normativa uppfattningar om hur arbete bäst ska utföras får i denna mening fäste och olika “influenser” som skapas på gräsrotsnivå formar “street-level” byråkraters arbetsmetoder.<sup>123</sup>

Friedson (2001) beskriver också hur professionellas möjligheter att påverka de egna arbetsmetoderna utgör mått för deras inflytande såväl som för professionens ställning. Friedson menar att människobehandlande yrkesgrupper befinner sig i en “strategisk gynnsam position” för att kunna påverka offentlig policy på grund av den normativa karaktären på dess praktik men också genom deras redan etablerade relationer med offentliga organisationer.<sup>124</sup>

Friedsons analyser av sammanhang där professionella skapar de policyer som praktiseras i offentliga organisationer synliggör graden av en professionens inflytande. “Concepts that here advances create a strong skeleton to bear and give shape to the ordinarily diffuse and formless flesh of both Foucauldian analysis and conventional narrative histories of state policy formation.” (Friedson 2001, s. 160). Här menar Friedson att analysen av ett sammanhang likt detta, då det förstärkta arbetssättet gått från ett förslag på “gräsrotsnivå” till en politiskt beslutad stadsövergripande arbetsmetod tydligt illustrerar en professionell grupps ställning och inflytande.

I utdraget nedan berättar en av mina intervjupersoner om förstärkta arbetssättets idémässiga ursprung och utveckling.

### *Utdrag 1.1.*

Intervjuare. Jag har läst och försökt spåra ursprunget till FAS men utan att riktigt lyckas, folk vet inte riktigt, du får gärna berätta.

---

<sup>122</sup> Lipsky, M. 2010, s. 14.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Friedson, E. 2001, s. 160.

Arbetsledare 1. 2013 då lyckades man få ner ärendeantalet och man hade då någon slags förväntan på att vi skulle kunna träffa fler klienter och det som \* och \* (\* och \* = två kollegors namn, författarens anmärkning) fångade upp då 2017 främst var att vi fortfarande inte träffade våra klienter trots allt. Så man började spåna lite på idéer för hur det faktiskt hade kunnat göras liksom, och såg vad vi gjorde på arbetet och såg att majoriteten av den tid som vi spenderade var mycket i administrativa tjänster och vissa delar eller mycket av det administrativa arbetet är jätteviktigt och det är juridiskt stadgat att det måste vi göra enligt förvaltningslag och liknande. Man började se på vad är det vi hade kunnat effektivisera i mötet snarare än att sitta på ett kontor, och \* hade då också jobbat inom vuxen i en annan kommun där hon lite tog idén från möten, att kunna liksom göra om de administrativa grejerna i kommunikationen i stället, så man testade på två tjänster för att se, funkar det här över huvud taget? Så det var i oktober då 2017 som man testade och jag var en av de försökskaninerna som fick chansen att börja prova det här och då var kravet att man skulle träffa alla klienter. Vi hade ett lite lägre ärendeantal på ca 45 ärenden per tjänst så det var egentligen så idén kom så vi testade på de här två tjänsterna och sen så blev det att det spred sig för att min, jag kände snabbt att det blev en förändring i min arbetsmiljö och jag märkte en förändring i hur mina klienter betraktade socialtjänsten och att vi då tillsammans kunde få en helt annat typ av allians och relation och jag kunde arbeta på ett helt annat sätt och det blev, ja men, mer realistiska mål som var anpassade utefter var individen faktiskt befann sig snarare än i tidigare arbetssätt. Ja men, det var ju mycket baserat på pappersunderlag vad har den här personen för arbetsförmåga man ska sätta mål med krav som vi behöver, de är centrala för att utreda rätten till bistånd, så det blev annorlunda och det spred sig. Det var flera socialsekreterare som vill testa det och sedan till slut så nu så är ju vi sedan ett år tillbaka är alla på \* inne i det och det är i samband med det så kom det från arbetsmarknads och socialförvaltningen att det var, att man skulle sats på det klientnära arbetet, det är ju många som har en idé av att FAS var det som vi skulle arbeta från att det var nämnden som bestämmer, men det var inte riktigt det. Vi skulle arbeta mer klientnära och "huret" blev tolkat från varje socialtjänstområde och vi tog fram den här modellen eller arbetssättet som en modell som vi tyckte fungerade bra sedan var det vissa, jag vi har varit ute i olika områden och vissa har testat det fullt ut, vissa har testat det lite halvt och sedan spred det sig."

Johansson, Denvall & Vedung (2015) beskriver en teoretisk modell för hur idéströmningar konceptualiseras och tar form som arbetsmetod. De menar att en modell för att förstå hur förändring "äger rum" och sprids är central om man vill belysa förändring på organisationsnivå. Enligt denna teoretiska modell så föds en idé som en mindre del i ett redan pågående arbete. Denna idé vitaliseras när man ser dess potentiella nytta i ett annat sammanhang.<sup>125</sup> Idén tar sedan form som en konkret arbetsmodell. Idén sprids därefter som en "modell" genom artiklar och olika samverkansforum. Efter detta utvecklas modellen, enligt Johansson m.fl., till en "resande idé" som kan överföras till andra organisatoriska sammanhang där den tar form som aktiviteter och insatser i olika lokala kontexter. Slutligen

---

<sup>125</sup> Johansson, K. Denvall, V. Vedung, E. 2015, s. 74.

institutionaliseras modellen som en integrerad del av ett nytt arbetssätt och den ursprungliga idén blir mindre synlig. I detta stadié är idén en del av organisationens vardagliga arbete.

Det förstärkta arbetssättets idémässiga utveckling följer på ett tydligt sätt de steg som beskrivs i den teoretiska modellen ovan. Idén bakom det förstärkta arbetssättet introducerades av en medarbetare som hade använt ett liknande arbetssätt på en tidigare arbetsplats, i en annan kommun. Arbetet på den tidigare arbetsplatsen hade varit riktat mot klienter med missbruksproblematik. Arbete med arbetssättet påbörjades inom ett stadsområde för att sedan implementeras i Malmö stads samtliga fem stadsområden, om än på lite olika sätt. Modellen tycks tillämpas något annorlunda inom de olika stadsområdena, och även inom olika enheter inom samma stadsområde, med hänsyn till olika lokala organisationskulturer. Modellen har fått vid spridning och den politiska ledningen i Malmö stads arbetsmarknads och socialförvaltning har reglerat att det förstärkta arbetssättet ska tillämpas för samtliga malmöbor som uppstår ekonomiskt bistånd.<sup>126</sup> De socialsekreterare som anställs inom verksamheten för ekonomiskt bistånd i Malmö stad får under sin introduktion veta att arbetet utförs utifrån det förstärkta arbetssättet som metod. Detta speglar hur arbetssättet integrerats och blivit ett naturligt inslag i det vardagliga arbetet.

## 7.1 Yrkesgrupp och organisation i förändring

Evetts (2003) Beskriver professionalism som en uppsättning av "övertalande idéer eller en ideologi."<sup>127</sup> Evetts menar att man i analys av dessa idéer kan belysa hur social kontroll och ordning påverkar yrkesgrupper och enskilda yrkesutövare.<sup>128</sup> Andreas Liljegren (2008) skriver att gränser i välfärdsorganisationer utgörs av två logiker; yrkes- och organisationsprofessionalism, där den första syftar till hur en professionell auktoritet härstammar från en yrkesgrupps kunnande, utbildning och etik medan organisatorisk professionalism utgörs av styrning, regler och rutiner.<sup>129</sup>

Som nämnts tidigare så ansåg alla handläggare inom ekonomiskt bistånd som jag intervjuat i min studie att det förstärkta arbetssättet är att föredra framför en mer byråkratisk arbetsmetod

---

<sup>126</sup> Malmö stad. Vägledning inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. 2018-08-23, s. 4.

<sup>127</sup> Evetts, J. 2003, s. 22.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Liljegren, A. 2008, s. 3.



som främst syftar till att gör uträkningar och bedömning av klienters ekonomiska situation. Invändningar mot det förstärkta arbetssättet utgörs till störst del av beskrivningar av hur en rigid kvantifiering och kontroll applicerats på det förstärkta arbetssättet vars egentliga syfte är att arbeta med stöttning utifrån klientens behov och planering. Den praktiska tillämpningen av det förstärkta arbetssättet tycks ha formaliserats i en redan existerande organisationsmodell präglad av mätning och tät uppföljning.

En socialsekreterare berättar hur arbetet med det förstärkta arbetssättet försvåras av de mått som används för att mäta produktivitet och resultat.

### *Utdrag 1.2.*

Intervjuare. Hur lägger du upp ditt arbete. Följs det upp noga att du har fyrtio besök i månaden?

Socialsekreterare 4. Ja det är också tycker jag en negativ del av FAS, nu blir helt plötsligt socialtjänsten statistikbaserad, vi ska hela tiden införa statistik på allt vi gör, det ska vara siffror på allt vi gör, pinnar och så vilket jag inte tycker man kan göra när man arbetar med människor för det är så himla komplext, vi jobbar med människor, det går inte att mäta på det här sättet som man vill egentligen. Jag förstår att man vill följa upp, man vill utvärdera att det funkar men det man måste ha i åtanke är att det inte alltid går och det är så himla svårt liksom, det är statistik för varje vecka skriver vi in hur många besök vi har haft, hur många uteblivna besök vi haft, hur många flerpartsmöten vi haft med andra aktörer, det kan vara arbetsförmedlingen eller andra myndigheter, hur många SIP:ar vi haft med sjukvården, så vi mäter allt. Allt som vi gör måste vi statistikföra och då framför jag för min chef eller för min arbetsgrupp att jag har haft så här många besök den här månaden och så, så det måste man ju göra liksom.

I början innan corona hade vi tavelmöten, då skrev man upp exakt allt som man ville mäta och det kunde förändras med tiden lite, nu när vi går mer mot digitalisering och så och infört digitala ansökningar då mäter vi det, hur många digitala ansökningar har vi denna månaden, men antalet besök det mäter vi alltid det är alltid centralt. Så vi har mål att alla ska ha fyrtio besök, och uppfyller man det kravet så är det jättebra och uppfyller man det inte då är det jättedåligt, så det är ju sådana tavelmöten som LEAN-uppföljning eller vad man ska säga.

Det blir ju så, jag tycker ska man jobba med människor så ska det vara kvalitet, i bemötande i kunskap, i allt, men nu har det gått över till att det ska vara kvantitet, ett besök på femton minuter räknas som ett besök men för mig är det inte besök, man hinner inte så mycket på femton trettio minuter. Men de mäter inte vad som händer där, jag kan ju bara sitta och snacka skit med min klient och det ger ingenting men ändå ska det räknas som ett besök och att jag träffat en klient "ja jättebra en pinne" det är ju det som jag är kritisk till i det här att man alltid, det blir kvantitet "hur många har du haft? och inte, hur bra besök har du haft" och det är det jag menar är nackdelen med det här arbetssättet.

Man får ju alltid göra en egen bedömning också, men sen så har man alltid den här statistiken i bakhuvudet, “du ska ha si och så många möten” och då blir det kanske att du måste ha fem onödiga besök just för att jag ska kunna uppnå min statistik. Under de här fem besöken skulle jag kunna göra mycket annat som är mycket bättre för mina klienter, återigen det kvantitativa arbetet tar över ibland och det blir liksom okej det kan vara så att jag inte uppnått mina besök en månad eller att det är sällan, man kanske inte uppnår 40 men man ligger på runt fyrtio liksom, och sen så kanske man någon månad hamnar på femton, och då säger min chef “varför har du hamnat där vad har hänt?” “nej det har inte hänt någonting det är bara för att, okej?” okej, varför är det så? då kan det bli så att man får kritik från chef, varför har du inte uppnått din statistik, då kanske hon inte vet att jag gjort massa annat jag har haft fem “sip:ar” istället, jag har haft så här många samtal på telefon eller, du vet annat som också är väldigt givande så ja.”

I utdraget beskriver socialsekreteraren en upplevd konflikt mellan sina egna och organisationens prioriteringar. Socialsekreteraren menar att det vissa månader hade varit tillräckligt att träffa ett tjugotal klienter och lägga övrig tid på andra arbetsuppgifter, såsom kontakt med sjukvården och arbetsmarknadsenheten, för att följa upp klienters sjukskrivningar, planeringar och hälsotillstånd. Utdraget visar vidare på hur socialsekreteraren beskriver innebörden och betydelsen av det arbetet som hon gör men som inte redovisas i statistiken - “fem sip:ar istället, jag har haft så här många samtal på telefon.” När socialsekreteraren beskriver sitt arbete så görs det i kvantifierande termer för att matcha den mätning som finns på arbetsplatsen. Om siffror och redovisning utefter kvantifierbara mått är det språk som har bäring inom en organisation så tenderar medarbetare att anamma detta när de framhåller betydelsen av det arbete de utför. I denna analys kan man ta hjälp av slutsatserna i Hjärpes (2020) arbete där hon belyser hur socialarbetare synliggör det arbete som kommer i skymundan genom att skapa underkategorier till andra redan befintliga måttenheter och beskriva sitt arbete utifrån kvantifierbara termer.<sup>130</sup>

Lipskys begrepp “private goal definitions” kan också synliggöra hur den anställda skapar egna mål för att överbrygga gapet mellan sina egna prioriteringar och organisationens övergripande målsättningar. De egna målen kan utgöras av att arbetaren väljer ut de delar av arbetet som de anser vara viktigast och fokuserar merparten av sitt arbete på detta. Att ha fem “sippar” är en adekvat handling enligt det förstärkta arbetssättet men socialsekreteraren tycker inte att dessa insatser värderas lika högt som att ha “fyrtio klientmöten.” Här beskrivs hur

---

<sup>130</sup> Hjärpe, T. 2020, s. 181.

organisationsprofessionella värden är överordnade socialsekreterarens mål och möjligheten att själv prioritera utifrån sina klienters behov.

Hjärpe använder begreppet “administrativt orienterade kulturer” (Hjärpe 2020, s. 209) för att beskriva hur organisationer präglas av en upptagenhet av det som kan mätas och kontinuerligt skapar fler mått för mätning. De personer jag intervjuat i mitt arbete har skilda uppfattningar om nytta och syftet med de mått som används för att mäta deras prestationer. Under intervjuerna framkommer att socialsekreterarna mäter antalet klientbesök och sätter en “pinne” för varje genomfört besök. De mäter också antalet aktuella genomförandeplaner, antalet avslutade ärenden och antalet individuellt samordnade planer som upprättats i samverkan mellan klient, socialsekreterare och sjukvården. Det framgår också att enheterna för försörjningsstöd inför nya mått för mätning i takt med att de genomgår olika typer av organisationsförändringar. Under 2020 arbetar Malmö stad med att digitalisera ansökningsprocessen för ekonomiskt bistånd. Som ett led i detta arbete mäter enheterna hur många digitala ansökningar som görs till respektive socialsekreterare, Socialsekreterarna uppmanas också att informera sina klienter om hur man ansöker digitalt.

En socialsekreterare beskriver under intervjun hur det funnits motstånd från både kollegor och klienter under implementeringen av det förstärkta arbetssättet men att detta avtagit i takt med att modellen blir en integrerad del av det dagliga arbetet.

### *Utdrag 1.3.*

Intervjuare. Så det var en inkörsperiod där man behövde sätta rutiner med både kollegor och klienter?

Socialsekreterare 3. Absolut det var inte bara motstånd från kollegor, utan också från klienterna det var många som uppskattade det, jag skulle säga att majoriteten uppskattade det, till en början var det ju konstigt att de blev kallade hit, för då var första frågan vad är problemet, har jag gjort något nu, det var mycket misstänksamhet i det avseendet, men också kring “nu har vi ju träffats här i januari, varför ska vi boka ett möte i feb, kan vi inte träffas i april? och den biten är ju också svår, precis som genomförandeplanen. Att träffa en klient som varit kroniskt sjuk i tio år att sitta och skriva genomförandeplan med en sån person med ett långsiktigt mål hur skulle du vilja att ditt liv såg ut efter ett år till exempel? Att skriva då att självklart är det att de vill må bra men det kanske inte är en realitet utifrån sjukdomar och liknande, och gå igenom delmål som klienten själv skulle vilja ha eller den aktuella situationen till exempel, att skriva hur är din aktuella situation idag? Hur mår du idag? Och följa upp, det gör vi vid varje möte och om måendet är väldigt dåligt om det finns mycket ångest, mycket depression så kan det vara väldigt jobbigt att höra också, att inte se den här progressionen, att må bättre.

Intervjuare. Hur bedömer du FAS, om du tänker före kontra efter, vad är annorlunda?

Socialsekreterare 3. Alltså jag känner att det är mycket bättre, det är socialt arbete på ett helt nytt sätt, jämfört med hur vi hade det innan jag tycker att det är jättebra att vi träffar våra klienter för det är där som det verkliga mötet finns. Ja det är kanske inte så mycket att jämföra mot att inte ha något möte alls, men absolut så tycker jag att det är jättebra, lättare nu när man har jobbat med det under en period såklart är det ju alltid svårt i början om man jobbat på ett visst sätt i tre år och det kommer någonting nytt då kommer det alltid att möta motstånd men jag tycker att det har blivit mycket bättre och du har även kunnat göra den här bedömningen när du väl träffat klienten, hur ofta har de behov av att träffa mig till exempel, än att bara sitta och läsa sjukskrivningsintyg som bara förnyas månad på månad på månad.”

Synen på mätningen delar mina respondenter i två läger. Dels de som anser att mätningen får för stort utrymme och flyttar fokus från de insatser som de anser bäst skulle gagna deras klienter och de som ser mätning som en ofrånkomlig nödvändighet och ett sätt att säkerställa att insatser genomförs rättvist och rättssäkert. Alla delar dock uppfattningen att mätning är en integrerad och ständigt närvarande del av arbetet. Utdraget belyser flera av de teman jag identifierat med hjälp av mina intervjuer. Dels lägger socialsekreteraren här fokus på mötet - “det är jättebra att vi träffar våra klienter för det är där som det verkliga mötet finns.” Beskrivningar av de fysiska möten och dess betydelse relationerna som etableras med klienterna återkommer i min empiri. Vidare belyser respondenten det svåra med att ha täta möten med en klient som sedan länge har en nedsatt arbetsförmåga p.g.a sjukdom och att det i dessa fall hade vara mer gynnsamt att ha längre mellan mötena både för klienten och socialsekreteraren. Mötets betydelse och socialsekreterarens begränsade diskretion gällande hur täta uppföljningar de ska ha med sina klienter var teman som återkom i mina intervjuer.

Det förstärkta arbetssättet sägs bland annat innebära en återgång till kärnvärden i socialt arbete. Modellen ska vara tillitsbaserad och utgå från klienternas förmågor och förutsättningar. Det finns en uttalad ambition att möta klienten “där den är” och jobba med alla delar av deras psykosociala utveckling. På en organisationsprofessionell nivå finns också en vilja att synliggöra dessa värden. Malmö stads enheter för försörjningsstöd arbetar idag med att ta fram mått för att mäta hur människor med mer omfattande sociala problem kommer närmare att kunna delta aktivt i sin egen planering.

En av mina intervjupersoner beskriver hur små steg mot att aktivt kunna delta i sin egen planering också kan komma att bli mätpunkter för socialt arbete inom Malmö stads försörjningsstödsarbete.

#### *Utdrag 1.4.*

Intervjuare. Vissa socialsekreterare berättar att vissa framsteg är svåra att mäta, om en klient har svårt att komma till möten pga. psykisk ohälsa men med socialsekreterarens hjälp, kontakt med vården och ihärdighet så hade personen nu kapacitet att komma till möten och prata om sig själv i ett framtidsscenario och villig att prata om sin planering hur mäter man sådana framsteg?

Arbetsledare 2. Ja det är en väldigt relevant fråga och den är intressant att två inledningar, vi kallar detta för stegförflyttning och att mäta stegförflyttning är viktigt för klientens egen resa och det är en viktig motivator för klienten och socialsekreteraren. När man tittar på verksamhetsmått så är det fortfarande antal ut i praktik och antal ut i arbete så du kan ha gjort tjugo förflyttningar under året som gör att du ligger närmare arbetsmarknaden än vad du gjorde i början av året men enligt statistiken så har det inte hänt något med dig du har inte kommit ut i arbete, du har inte kommit ut i studier men däremot har vi inte siffror men det blir allt mer intressant att mäta stegförflyttning och det försöker vi göra nu med genomförandeplanen.

Utdraget illustrerar hur även de små framstegen i det psykosociala förändringsarbetet formaliseras för att passa in i mått som synliggör organisationens prestationer. Parding & Liljegren (2010) belyser hur organisationer ökar sitt inflytande genom att policyer och nya mätpunkter används samt att de professionella görs ansvariga på individuell nivå för prestationer och resultat. Evetts (2003) menar att en ökad kvantifiering av det sociala arbetet leder till att organisationens legitimitet ges företräde framför den enskilde arbetarens handlingsutrymme och prioriteringar.<sup>131</sup> En aktivitet som en socialsekreterare beskriver som naturlig, "att gå promenader med en klient utanför kontoret tills dess att denna är redo att ha möte angående sin planering på socialkontoret" skulle med ett mätande av den nya mätpunkten "stegförflyttningar" knyta socialarbetarens perifera, om än viktiga, arbete till organisationens prestationer.

---

<sup>131</sup> Evetts, J. 2003, s.31.

## 7.2 Ett utökat och förändrat handlingsutrymme

De socialsekreterare jag intervjuat i mitt arbete beskriver sitt handlingsutrymme och sin diskretion som hemmahörande i det arbete som faller under självförsörjningsuppdraget. Självförsörjningsuppdraget omfattar alla de insatser som syftar till att stärka klientens möjligheter till egen försörjning. Den andra delen av socialsekreterarnas uppdrag, försörjningsuppdraget, beskrivs i mina intervjuer som en statisk praktik präglad av fasta standarder. Vid endast två tillfällen under mina intervjuer ger socialsekreterare exempel på hur deras eget handlingsutrymme och professionella överväganden har används för att göra bedömningar i rent ekonomiska frågor. Det ena fallet rörde frågan om en klient skulle beviljas en dator och i det andra huruvida en klient skulle beviljas busskort för att kunna ta sig till sjukhusbesök. I båda dessa fall rådfrågade socialsekreterarna sin 1:a socialsekreterare inför beslutsfattandet. Handlingsutrymmet i arbete med försörjningsuppdraget, de beslut som rör utbetalningar av pengar, förefaller i min empiri som begränsat och icke eftersträvansvärt.

Socialsekreterarna som jag har pratat med uttrycker att det förstärkta arbetssättet innebär både ökat och förändrat handlingsutrymme. Det lokala styrdokument som fastslår socialsekreterarnas ansvarsområden gör gällande att "socialförvaltningens personal ska ha kontinuerlig kontakt med personer som ansöker om ekonomiskt bistånd i syfte att bistå med information, stöd och vägledning anpassat till individen och den aktuella situationen." (Malmö stad, vägledning inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. 2018, s. 4). Direktiven i det vägledande dokumentet är generellt formulerade och lämnar utrymme för handlingsfrihet och diskretion utifrån den enskilda handläggarens förutsättningar och klienternas situation. Det är här nödvändigt att göra skillnad mellan dessa två begrepp. Handlingsutrymme kan förstås som att det finns valmöjligheter mellan olika typer av insatser och råd som en socialarbetare kan tillgå i mötet med sina klienter. Diskretion innebär rätten att utifrån sin yrkesroll välja mellan dessa olika valmöjligheter.<sup>132</sup> Samtidigt är socialsekreterarnas handlingsutrymme villkorat utifrån att hålla kontinuerliga klientmöten. Arbetet enligt det förstärkta arbetssättet tycks uppstå i mötet mellan organisationens målsättningar och de behov som de enskilda socialsekreterarna identifierar i dialog med sina klienter.

---

<sup>132</sup> Parding, K. & Liljegren, A. 2010, s. 273.

Socialsekreterarna i min studie beskriver sitt arbete som “spindeln i nätet” och deras uppdrag som tvådelat. Å ena sidan arbetar de med försörjningsuppdraget, att besluta om ekonomiskt bistånd och å den andra arbetar de med social rådgivning och uppföljning kring klienternas planering och utveckling. Respondenterna i min studie beskriver stöd i strävan mot klienternas självförsörjning som sin huvudsakliga sysselsättning. På frågor rörande om det finns någon borte gräns för arbetet, det vill säga att om det finns delar av klienternas liv som man inte berör då de inte kan anses omfattas av frågor rörande självförsörjning går åsikterna isär. Några berättar att klienterna kan säga “stopp.” Att de ibland påtalar att socialsekreteraren ansvarar för planering och försörjning och att de inte vill samtala om frågor av mer personlig art. Andra socialsekreterare menar att det inte finns någon gräns för vilka frågor som tas upp och att frågor om relationer, föräldraförmåga och barnens situation i skolan är relevanta då de påverkar klienternas allmänna psykosociala situation.

En socialsekreterare berättar hur den i sitt arbete kommer närmare sina klienter i takt med att de har flera möten. Socialsekreterarna beskriver också betydelsen av närheten i det personliga mötet. Efter “fem träffar” finns en genomförandeplan och en fungerande planering och en praktikplats. Då händer det att samtalsämnena vidgas och att relationen mellan socialsekreteraren går vidare till att beröra alla delar av den sökandes allmänna psykosociala mående och livssituation.

### *Utdrag 2.1*

Socialsekreterare 6. Efter kanske fjärde eller femte månaden när vi träffas i rad då har vi inte så mycket att säga om planeringen då har vi löst det mesta och då kan det hända att man kommer in på andra områden och de kan bidra till att man upptäcker andra, man hör kanske om barnet som inte mår jättebra eller språksvårigheter kanske hos ett barn och jag kanske kan be barn och familj om hjälp, då kommer man in på närområden som kan vara relevanta för vårt jobb men samtidigt inte, man upptäcker, man lär känna också familjerna på ett helt annat sätt. Man upptäcker om det är ett par, vem är den dominanta i förhållandet, den ena pratar mer än den andra och när man träffar kvinnorna enskilt så kanske efterhand så kommer det fram saker när man etablerat en närmre kontakt.

Intervjuare. Finns det några nya etiska dilemman kopplat till att ni får en större insyn i de sökandes privatliv med det förstärkta arbetssättet?

Socialsekreterare 6. Alltså absolut många kan tycka att det är integritetskränkande om man ska komma för nära, dels kan det bli diffust för oss vad vår yrkesroll, var går gränsen för vår yrkesroll? Hur mycket ska jag blanda

mig runt hur deras barn har det? ska jag verkligen ifrågasätta hur väl mamman tar hand om sitt barn? Vissa tycker att "vet du vad, du har hand om ekonomin då ska du inte blanda dig i det andra". Så vissa klienter sätter stopp och det kan bli lite, ja typ att det finns behov utifrån planering att jag ska gå in och rodla i de andra bitarna för att identifiera problemen för annars kan jag inte jobba vidare. Om klienten inte riktigt vill släppa in "vet du vad, du har bara hand om ekonomin du behöver inte komma in i de här delarna" det kan bli lite problematiskt utifrån min yrkesroll, vad är det jag ska hantera och inte, och vad är då gränsen för klientens integritet? I vårt arbete kan detta bli lite luddigt.

Parding & Liljegren (2010) belyser hur diskretion omges av en normativ förmåga att fatta rätt beslut och rätt typ av beslut baserat på goda intentioner och etiska överväganden.<sup>133</sup> Diskretion, den delen av det professionella handlingsutrymmet, som utgörs av socialarbetarens valmöjlighet att välja typ och mängd av insats omfattar också skyldigheten att göra etiska överväganden inför varje beslut<sup>134</sup>. Svensson (2019) visar på hur det vid förändringar inom försörjningsstödsarbete ofta läggs emfas på formell rättssäkerhet, den rättssäkerhet som belyser formkrav, att alla ärenden bedöms likvärdigt och korrekt medan den materiella rättssäkerheten som rör innehållet, de etiska övervägandena och besluten i det enskilda ärendet får mindre fokus.<sup>135</sup> Alla mina intervjuer indikerar att det förstärkta arbetssättet ger en ökad förståelse för, och insyn i, de sökandes liv. Det är inte lika tydligt huruvida detta leder till att alla socialsekreterare gör nya etiska reflektioner över rimligheten i graden av deras insyn.

En socialsekreterare beskriver hur ett samtal på försörjningsstöd kan beröra både förhållanden mellan partners och föräldraförmåga.

## *Utdrag 2.2*

Intervjuare. När man träffar någon face-to-face så regelbundet, blir det en närhet till klienten att man hamnar i situationer där man berör allt mellan himmel och jord?

Socialsekreterare 5. Ja såklart och det här att vi kanske pratar mer om föräldraförmåga och, alltså det är klart att vi ska gå in och beröra lite kring det sedans kan vi aldrig ta över barn och familjs arbete men det vi går in och kollar och stämmer av är mer om det fungerar hemma och gör det inte det så ska vi erbjuda insatser från barn och familj. Och det handlar lite också om den här barnkonventionen som blev lag första januari i år, så går vi in och jobba lite mer så, det är klart att man berör jättemånga punkter, vi berör ju, ja både förhållanden och allt

---

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Svensson, K. Johansson, E. & Laanemets, L. 2016, s. 23.

<sup>135</sup> Svensson, L. 2019, s. 19.



möjligt så det är klart att allting hör ju ihop för att man ska kunna, man behöver en stabil vardag för att kunna hitta ett arbete och bli självständig.

Intervjuare. Det är ganska spännande, de här etiska diskussionerna blir ju på ett sätt aktualiserade och än viktigare.

Socialsekreterare 5. Det är viktigt att du säger det faktiskt jag tror att vi behöver bli bättre på att få med det och diskutera det med etiska dilemman för vi ska ju aldrig gå in och rota mer än vad vi måste och vi behöver för att fatta ett beslut samtidigt behöver man ju ha någorlunda helhet och så men det är alltid och det brukar jag alltid säga i samtal att du har som klient rätt att välja vad du vill svara på och vad du vill svara på är det något kanske en sjukdomsbakgrund, är det något som påverkar din arbetsförmåga då måste vi veta det i förhållande till hur mycket du kan jobba och så där. Det kanske behövs ett läkarintyg eller vad det är men är det inget som påverkar då behöver du inte gå in och berätta detaljer för mig, så det är en sådan avvägning.

Utdraget illustrerar en återkommande uppfattning bland de socialsekreterare jag har pratat med. Att arbetet med försörjningsstödet utefter det förstärkta arbetssättet sträcker sig vida förbi frågor om ekonomi och sysselsättning. Samtalen med klienterna omfattar alla delar av de sökandes liv och livsföring så som hemförhållanden, relationer med partners och föräldraförmåga.

Socialsekreterarens handlingsutrymme inom försörjningsstödet i Malmö stad har genom det förstärkta arbetssättet omfattande räckvidd. Närheten till klienten kan med Foucaults teoretiska begrepp anses ge en "pastoral relation" mellan den offentligt styrda organisationen, dess företrädare och individen. Foucault menar att pastoralmakt utgör grogrunden eller "the prelude" till governmentality. Governmentality föddes, enligt Foucault, när pastoral makt blev en kalkylerad praktik som tillämpades under framväxten av de västerländska institutionerna. I utövandet av pastoral makt följer en individualisering av subjektet och en dialog som är ständigt pågående. I dialogen är individen inte subjekt genom sin "status utan genom analytisk identifikation" (Foucault, M. 2007, s. 184). Detta innebär att klienten inte bara är klient i relation till sin ansökan om ekonomiskt bistånd.

Foucault utgår i sin analys av makt ifrån att;

"and it is this that i would like to stress, is that in Christianity the pastorate gave rise to and art of conducting, directing, leading, guiding, taking in hand, and manipulating men, an art of monitoring them and urging them on step by step, an art with the function of taking charge of men collectively and individually throughout their life and at every moment of the existence" (Foucault, M. 2007, s. 165).

“a certain secret inner truth of the hidden soul, becomes the element through which power is exercised, by which obedience is practiced, by which the relationship of complete obedience is assured” (Foucault, M. 2007, s. 183).

Med begreppet “inner truth” följer en pågående dialog mellan subjekt och makthavare där subjektets alla handlingar granskas normativt som antingen goda eller onda. Denna individualisering som Foucault menar är unik för den kristna världen utgör grunderna för governmentality<sup>136</sup>. Klienten är subjekt i alla delar av sin livsföring. Detta innebär att studier, arbete, sjukdom, föräldraförmåga, relationer med barn och partners, tidigare fängelsedomar, missbruk etc. är i fokus för den analytiska definitionen av klienten. Dialogen mellan socialsekreterare och klient följer, i enlighet med Foucaults maktanalys, inte en statisk logik utan granskar och påverkar alla delar av en individs livsföring.

De socialsekreterare som jag pratat med beskriver sitt handlingsutrymme som omfattande och som en förutsättning för att kunna utföra sitt uppdrag. I min studie har mina intervjupersoner nämnt följande klientnära arbetsuppgifter;

- Handläggning och beslut om ekonomiskt bistånd. Planering för sysselsättning, genomförandeplan och ekonomiska avstämningar.
- Personliga möten med de sökande varje eller varannan månad.
- Samverkan och uppföljning med Arbetsmarknadsenheten och arbetsförmedlingen.
- Hjälpt klient i kontakt med polisen.
- Föreslå att en klient tar kontakt med öppna insatser och föräldrastödsgrupper.
- Skriva orosanmälan i ärenden där det finns misstanke om att barn far illa.
- Kontakt med sjukvården. Samtal och “sip”- möten.
- Studievägledning.
- Samtal med rektor på en grundskola ang. skolsituationen för en klients barn.
- Promenad med klient utanför socialkontoret då denna p.ga psykisk ohälsa inte kunde ha möten på kontoret.
- Vara tillgänglig för klienter via telefon.
- Hembesök för att kunna utreda familjers boendemiljö och behov.
- Utbildat klienter i hur de ansöker om ekonomiskt bistånd digitalt.
- Stötta klienten i kontakten med andra delar av socialtjänsten, såsom öppna insatser.

---

<sup>136</sup> Foucault, M. 2007, s. 184.

Dessa arbetsmoment har mätts i Malmö stads försörjningsstödsarbete under tiden för min studie.

- Antalet genomförda besök.
- Antal genomförandeplaner.
- Antal uteblivna besök.
- Antalet digitala ansökningar.
- Antalet klienter som följer sina ärenden i tjänsten “mitt försörjningsstöd”.
- Antalet klienter som instruerats i det digitala ansökningsförfarandet.
- Antalet planerade och genomförda sip-möten (samordnad individuell plan).
- Antal klienter som går ut i arbete.
- Antal klienter som går ut i praktik.
- Antalet avslag på grund av bruten planering.

En av mina intervjupersoner beskriver relationen mellan mätandet av sitt arbete och det arbete som utförs i praktiken.

### *Utdrag 2.3*

Intervjuare. Som jag förstår det så var det en stor omställning praktiskt också med mötesrum och mer klienter i huset?

Socialsekreterare 6. Ja det är faktiskt, ja utifrån kraven som de hade vi hade krav på att träffa 40 klienter varje månad, det var jättemycket, de förstod inte att det var mycket men det var verkligen alltså. Visst vi jobbar lite olika vissa klarade det lite bättre vissa lite sämre och vissa kom aldrig dit men generellt som en människa, som socialarbetare att träffa 40 klienter varje månad det är ganska stressande väldigt utbrännande för din hjärna. Tänk dig att du ska 40 besök, så varje dag, om du delar upp det du ska ha minst tre besök, du ska träffa en klient du ska pratat med dem du ska jobba med deras planering du ska höra deras historia du ska dokumentera allting. Efter du ska skriva genomförandeplan, du ska handlägga deras beräkning det var jättemycket så i slutet av månaden var man verkligen helt slutkörd efter alla besluten och alla beräkningar man skulle handlägga så det var jättestressigt.

Intervjuare. Fanns det utrymme att anpassa FAS, ok nu har vi haft trettio i några månader, fanns det diskussion och utrymme för att anpassa modellen?

Socialsekreterare 6. Det var där vår strid var lite, för att nu kanske det såg lite olika ut på olika sektioner men hos oss var det den striden vi hade med vår chef, vi försökte förklara för vår chef "ge oss vårt handlingsutrymme så att jag kan bestämma vem jag vill träffa och hur många utefter det behov som finns på tjänsten. Vi håller alla med om grundtanken att socialt arbete måste genomföras framförallt genom att vi träffar våra klienter för det är jätteviktigt. Innan var vi inne i en fas på ekonomiskt bistånd där man verkligen bara jobbade administrativt, man träffade sällan klienter, man hade klienter i flera år som man knappt hade träffat och det var inte alls bra såklart. Man ska ju ha ett ansikte på de man jobbar med annars är det ju inte det sociala arbetet som gäller så alla höll med om att vi inte ska vara där och att det sociala mötet är jätteviktigt men hur ofta det skulle ske och hur många besök man skulle ha per månad det ville vi bestämma. Jag kan ju känna utifrån en månad att jag bara vill ha 20 besök och sedan fokusera på att upprätta kontakter med andra samarbetspartners som tar jättemycket tid och jättemycket energi och den möjligheten hade inte jag för kravet var 40 och levererar man inte 40 per månad i statistiken då har jag liksom misslyckats på något sätt inför min chef och då blir jag ifrågasatt. Och vi försökte på våra möten, ibland blev det lite så här tjafs liksom men "hallå vi känner oss stressade, vi vill inte vara bundna till att tänka 40." Det är det vi tänker vi tänker i siffror, vi tänker att vi måste träffa 40 vi tänker inte vad klienterna behöver och vad vi behöver. Kanske behöver vi bara backa och reflektera över hur många hembesök måste jag göra, eller kontakt med sjukvården för ev sip, vi har många sip-möten jag måste kalla till, jag behöver samordna tider alltså det är en hel del som kräver energi.

Socialsekreteraren beskriver hur det förstärkta arbetssättet ger stort utrymme för det personliga mötet men att arbetet med mötena innebär många moment vilka ibland tar överhand. Handlingsutrymmet anses vara omfattande men diskretionen, att själv disponera sin tid och besluta över mängden och typen av insatserna är begränsade. Abbott (1988) delar in handlingsutrymme i människobehandlande yrken i tre kategorier; att diagnostisera, att resonera och att åtgärda. Att diagnostisera och analyser kan anses rymmas inom ramen för samtalet men att åtgärda, att ringa sjukvården, att ta en promenad med en klient, att göra hembesök, de aktiviteter som inte rymms i det mätbara riskerar att komma i andra hand. Beslut inom dessa områden rymms inte inom socialsekreterarens diskretion. Uppdraget beskrivs här som starkt tidsbundet och organisationens strukturer är överordnade planeringen av det sociala arbetet.

I en annan intervju beskriver en socialsekreterare hur hon kompromissar i dialogen med sin chef, mellan sina egna och organisationens prioriteringar.

#### *Utdrag 2.4*

Socialsekreterare 2. Vi var bara tvungna att leverera så enkelt var det, men individuellt, med min chef, när jag pratade med henne så kunde jag få lite mer utrymme, hon sa att "du har kommit till den punkten där du träffar 40

på din tjänst men det har inte de andra utan de ligger ett steg back. Så jag kan inte ge mig i gruppen och sänka kraven för det skulle leda till att de andra inte, att de skulle missuppfatta det utifrån deras mål, jag förstår att du nått detta, du träffa 40 nu behöver du göra annat ett tag nu behöver du kanske fokusera på mer hembesök” men någonstans ville hon inte ge sig för siffrorna behövdes liksom, - jag sa “jag behöver kanske bara träffa 20 ena månaden och fokusera på annat” “absolut ena månaden kan du träffa 30 ändå och istället för de 10 besöken kan du ägna dig åt hembesök” det var ändå att det behövdes besök men jag kunde ändra om utifrån att planera om lite, i slutändan av våra diskussioner kom vi fram till att jag kunde planera om min tjänst, och få möjlighet att ha mindre besök och jobba annorlunda men att det var bundet till att hon skulle följa upp hur många jag lyckades avsluta för att se en kvalitetssäkring.

Citatet ovan beskriver en konflikt mellan socialsekreterarens och organisationens prioriteringar. Med Pollitt och Boekaerts (2012) begrepp outcome och output kan vi se hur ett av chefens övergripande mål är att uppvisa siffror som kan spegla organisationens prestationer. Chefen är upptagen av antalet producerade möten (output) medans socialsekreteraren som har insyn i vart och ett av sina ärenden ser på arbetet från närmare håll, och den potentiella nyttan och effekterna av varje enskilt arbetsmoment (outcome). I citatet förhandlar socialsekreteraren med sin chef om sin diskretion. I förhandlingen ställs socialsekreterarens prestationer och prioriteringar i relation till gruppen och till de övergripande organisatoriska målen.

## 8. Avslutande diskussion

Det övergripande syftet med min uppsats är att belysa hur förändringar inom försörjningsstödsarbetet i Malmö påverkar det sociala arbetets praktik. I mitt avslutande kapitel har jag som ambition att sammanfatta mitt resonemang utifrån min initiala frågeställning. Hur påverkar det förstärkta arbetssättet i Malmö stad det sociala arbetet inom försörjningsstödet? Min studie är för liten för att kunna erbjuda generella slutsatser om det förstärkta arbetssättet implementering och konsekvenser. Detta till trots så kan den bidra med beskrivningar och diskussioner kring de erfarenheter som yrkesverksamma socialsekreterare bär med sig från implementeringen av ett nytt arbetssätt.

Även om försörjningsuppdraget, utbetalningen av ekonomiskt bistånd, beskrivs som en statisk praktik, i litteraturen såväl som av de personer jag pratat med under mitt arbete, så genomgår försörjningsstödsarbetet i Malmö stad en rad förändringar. Den ökade digitalisering tycks bidra med ett mer transparent ansökningsförfarande vilket ger klienterna en ökad tillgång till

information om det egna ärendet. Detta innebär enligt de socialsekreterare som jag intervjuat att klienternas oro över deras ekonomiska situation och allmänna misstro gentemot socialtjänsten minskar. Att ansökan handläggs under möten mellan klient och socialsekreterare bidrar till en bättre kommunikation och ökad förståelse för de biståndsbeslut som fattas. Enligt Malmö stads interna utvärderingsmaterial har detta bidragit till att antalet avslag som baseras på att klienter inte deltar aktivt i sin planering har minskat från 599 stycken under 2018 till 331 under 2019.<sup>137</sup>

Flera fysiska möten med klienter innebär både en ökad insyn i den sökandes liv och en ökad förståelse för deras livssituation. Med detta följer att socialsekreterarna identifierat fler behovsområden hos sina klienter vilket lett till att de föreslår och initierar fler insatser.

Med detta följer också ett större handlingsutrymme för socialsekreterarna i sitt arbete. Det större handlingsutrymmet bottnar både i en organisatorisk strävan mot att möta och erbjuda service till en stor och differentierad klientgrupp och i professionens, socialsekreterarnas, vilja att erbjuda kvalificerat socialt arbete och göra det "de är utbildade för". Organisationen har fastslagit att alla klienter som uppstår försörjningsstöd ska träffa sin socialsekreterare en gång per månad. Med detta följer en rad mätpunkter som följer en organisationsprofessionell logik, där mätpunkter för det klientnära arbetet styr arbetets utförande.

Det förekommer i implementeringen av det förstärkta arbetssättet en upptagenhet av mått. Mätning ses som ett sätt att kvalitetssäkra sina insatser och som ett kvitto för det nya arbetssättens framgångar. De tycks också finnas en uppfattning om att för att en mer klientnära, humanistisk arbetsmodell ska befastas så behöver den underbyggas av mätpunkter. De olika mätpunkterna är också starkt knutna till det tidsbundna utförandet av socialsekreterarens arbete. Socialsekreterarna beskriver hur de ibland prioriterar mindre viktiga möten framför arbetsmoment som de tror skulle gynna klienten mer. I dessa fall framgår det att organisationens mått kringskar socialsekreterarens diskretion och möjlighet att själv besluta över mängden och tidpunkten för de olika delarna av sitt uppdrag. Socialsekreterarna upplever att deras handlingsutrymme, vilket stöd de ska erbjuda och föreslå, är omfattande men att tiden att följa upp och göra färdigt begränsas av en bundenhet till fasta antal möten.

---

<sup>137</sup> Framgångsfaktorer för självförsörjning. Arbetsmarknads och socialförvaltningen 2020-06-11, s. 11.

Att bristen på eget arbete idag är den främsta grunden till att söka försörjningsstöd speglar sig i Malmö stads förstärkta arbetssätt. Kontakt och samverkan med arbetsmarknadsenheten uppges vara den första insatsen som initieras efter det att en sökande beviljats försörjningsstöd. Socialsekreterarna i min studie lyfter fram den samordnade organiseringen av arbetsmarknadsenheten och försörjningsstödsenheten som en effektiv åtgärd. Detta återspeglas bland annat i att de handlingsplaner som arbetsmarknadsenheten upprättar med klienterna utgår från målen i den genomförandeplan som upprättas på ekonomiskt bistånd. Dessa mål samordnas och kommuniceras idag i samråd mellan arbetsmarknadsenheten, försörjningsstödsenheten och klienten. Bilden av Malmö stads arbetsmarknads och socialförvaltningen som en elastisk organisation som är beredd att vidgas i takt med att den identifiera nya behov bekräftar den bild som Johansson och Panican (2016) ger av Malmö stad, som en organisation som själv både identifierar medborgarnas behov och utvecklar nya insatser. Det förstärkta arbetssätt följer denna logik och ger uttryck för hur staden förändrar sina metoder i takt med klienternas behov och klientgruppens sammansättning.

Socialsekreterarna i min studie beskriver sig som spindeln i nätet och att de idag utför ett socialt arbete utifrån klienternas behov. En ökad digitalisering av försörjningsstödet i samband med en mer tillitsbaserad handlägningsprocess har frigjort tid för det sociala arbetet. De begrepp som förknippas med de byråkratiska delarna av försörjningsstödsarbetet, utbetalningar och beräkningar av försörjningsstöd samt kompletteringsbrev som efterfrågar underlag för den sökandes ekonomiska situation beskrivs av mina intervjupersoner som mindre betydelsefulla. Dessa uppgifter sägs göras "bättre av en dator" och anses inte vara det primära uppdraget trots att klienternas ursprungliga kontakt med socialtjänsten utgår ifrån ett behov av pengar. En digital kunskap men också en digital konkurrens synliggör behovet av att slå vakt om och stärka den egna professionen. I en digital tidsålder, där datorer anses "räkna bättre än socialsekreterare" finns det ingen professionell vinning i att hänge sig åt att beräkna de sökandes räkningar. Legitimitet och inflytande över det egna professionella fältet tycks i stället återfinns i självförsörjningsuppdraget. Det finns också anledning att titta närmare på vilka delar av ansökningsprocessen som digitaliseras. Efter digitaliseringens intåg i försörjningsstödsarbetet i Malmö stad är det inte möjligt att göra ansökningar över norm digitalt. Detta kan leda till en uppdelning mellan ett digitalt utbud och det som måste göras fysiskt på socialkontoren vilket kan komma att påverka service och tillgänglighet för de sökande.

Vidare tar flera socialsekreterare upp att barnkonventionen blivit svensk lag och hur detta motiverar att de har en ökad insyn i sina klienters hemförhållanden och deras barns levnadsförhållande. Då barnkonventionen blev svensk lag den första januari 2020 är det relevant att se till dess innehåll och rekommendationer i förhållande till arbetet med försörjningsstöd. Under arbetet med propositionen “inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter” tillsattes en barnrättsutredning som slog fast att - “det finns få skillnader mellan barnkonventionen och rådande svensk lagstiftning och att normkonflikter sällan borde uppstå.” (prop 2017/18:186 R, s. 85). Detta syns också i socialstyrelsens grundbok i BBIC som i sitt inledande stycke beskriver hur föreskrifterna som ska styra arbetet utgår från barnkonventionens begrepp, “denna förpliktelse innebär att hela den offentliga sektorn och dess anställda representanter ska respektera, skydda och uppfylla barnkonventionen” (Socialstyrelsen 2018, s. 13). Trots att barnrättsutredningen slog fast att normkonflikter sällan borde uppstå, och trots att BBIC-handboken bygger på barnkonventionens formuleringar så nämner flera av de socialsekreterare jag pratat med att de sedan lagens inkorporering som svensk lag måste anpassa sina metoder för att möta barnkonventionens syfte. Svaren i min studie tyder på att införlivandet av barnkonventionen har lett till ett ökat fokus på barns situation inom försörjningsstödsarbetet i Malmö stad. Detta resonemang kan utgöra grund för framtida frågeställningar och studier av försörjningsstödsarbete på lokal nivå

En övergripande slutsats som har präglat mina samtal med de socialsekreterare som arbetar med det förstärkta arbetssättet är mötets betydelse. Mötet rymmer mycket av de förväntningar som politiker på lokal nivå och tjänstemän har på det förstärkta arbetssättet. Mötet innebär en personlig kontakt, “efter några möten”, efter det att man har “kommit in i” att arbeta förstärkt så har socialsekreterarna både namn och ansikte på alla sina klienter. Beslutsfattande och kommunikering av beslut rörande de sökandes ekonomi görs under mötet med klienterna vilket innebär att de kan ställa följdfrågor och få dem besvarade under mötets gång. Mötet ger också en ökad insyn i de faktiska omständigheter som de sökande lever under. Bor de i landet? Bor de ensamma eller med en partner? Har klienten fysiska handikapp som innebär att staden måste erbjuda utökat eller förändrat stöd? Har de flyttat så att deras ärende ska överföras till annan kommun? Eller har de flyttat så att de inte längre har rätt till bistånd för busskort? Har klienten verkligen en pågående psykologkontakt som den tidigare uppgett? Alla dessa nämna frågetecken har berörts av socialsekreterarna som jag har pratat med. Detta illustrerar hur det förstärkta arbetssättet utöver att intensifiera kontakten med klienter också innehåller en rad kontrollerande funktioner. Mötena tycks i dessa beskrivningar erbjuda en



rumslig närhet som krymper avstånden mellan den sökande och det offentliga företrädare. Således anses mötet ha goda effekter både ur ett rättssäkerhets- och likabehandlingsperspektiv såväl som hur ett människobehandlande och stöttande perspektiv.

Det förstärkta arbetssättet framstår som ett robust men trubbigt instrument. Robust då det på lokal nivå inneburit en omdaning av det sociala arbetet inom försörjningsstödet i Malmö stad. De många mötena skapar en personlig kontakt mellan socialsekreterare och medborgare som ger socialsekreterarna en känsla att de ägnar sig åt socialt arbete som är till gagn för den enskilde. Trubbigt då förväntningarna på att hålla fasta antal besök begränsar socialsekreterarnas diskretion och styr deras arbete. Organisationen och dess medarbetare ser samma förtjänster med det förstärkta arbetssättet, men från olika utsiktsplatser. Där organisationen ser output, hur många mätpunkter som uppfylls, ser socialsekreterarna outcome, de reella resultaten av varje insats. Kanske är detta den ömma punkten i relationen mellan organisationen och professionen, att organisationen inte kan förväntas se outcome i människobehandlande arbete, då de uppstår i de "mänskliga dimensionerna" och i de små successiva framstegen som äger rum i det lilla.

## Referenser

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

Arbetsmarknads- och Socialförvaltningen, Malmö stad. (2018), *Vägledning inom området ekonomiskt bistånd*.

Arbetsmarknads- och Socialförvaltningen, Malmö stad. (2020), *Framgångsfaktorer för självförsörjning, 2020-06-11*.

Berger, Peter L & Thomas Luckmann. (1967), *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge*. London: Allen Lane Penguin.

Byberg, Ingrid. (2002), *Kontroll eller handlingsfrihet? En studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Doktorsavhandling. Stockholm: Akademitryck AB.

Evans, Toni & John Harris. (2004), *Street Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. Oxford University Press.

Evetts, Julia. (2003), *The construction of professionalism in new and existing occupational contexts: Promoting and facilitating occupational change*. International Journal of Sociology and Social Policy, volume 23 Number 4/5 2003. MCB UP Limited 2003

Foucault, Michael. (2003/1975), *Övervakning och Straff*. Lund: Arkiv förlag.

Foucault, Michael. (2007/1977-78), *Security, Territory, Population*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Freidson, Eliot. (2001) *Professionalism, The third logic*. Cambridge: Polity Press.

Hjort, Torbjörn. (2019), Introduktion. I: Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skyddsnätet, om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur AB.

Hjärpe, T. (2020), *Mätning och motstånd - Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Doktorsavhandling. Lund: Samhällsvetenskapliga institutionen, Socialhögskolan, Lunds universitet

Holstein, James A. (2013), Att producera människor. I: Jacobsson, Katarina & David Wästerfors (red.) *Från Klarhet till Klarhet, Lysande texter för sociologisk forskning*. Malmö: Égalité.

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

Johansson, Håkan & Alexandru Panican (2016), *Strategies Against Poverty in a Social Democratic Local Welfare System: Still the Responsibility of Public Actors? I: Håkan Johansson & Alexandru Panican (red.) Work and Welfare in Europe*. London: Macmillan Publishers Ltd.

Johansson, Håkan. (2019), *Socialbidrag ur ett Europeiskt perspektiv - teorier, modeller och utvecklingstrender. I: Torbjörn Hjort (red.) Det yttersta skydds nätet, om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur AB.

Johansson, Kristina, Verner Denvall & Evert Vedung. (2015), *After the NPM Wave: Evidence-based practice and the vanishing client*. Offentlig Förvaltning. Scandinavian Journal of Public Administration, 19(2): 69-88.

Kvale, Steinar & Svend Brinkmann (2014), *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB.

Liljegren, Andreas. (2008), *Professionellt gränsarbete: Socionomexemplet*. Skriftserien, Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete.

Liljegren, Andreas & Karolina Parding. (2010), *Ändrad styrning av välfärdsprofessioner: Exemplet evidensbaserad i socialt arbete*. Socialvetenskaplig tidskrift. 27(3-4):270-288.

Lipsky, Michael. (2010/1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in social service*. New York: Russell Sage Foundation.

Lauri, Marcus. (2016), *Narratives of governing: rationalization, responsibility and resistance in social work*. Doktorsavhandling. Umeå: Print & Media.

Lödemel, Ivar. (1997), *The Welfare Paradox: Income Maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press.

Mason, Jennifer. (2017), *Qualitative Research*. London: Sage Foundation.

Morén, Stefan, Marek Perlinski & Björn Blom. (2014), *En domänteori för organisering av socialt arbete i offentlig sektor*. Socialvetenskaplig tidskrift 2015:1.

Peters, Guy. B. (2001), *The Politics of Bureaucracy*. New York: Routledge.

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. (2011), *Public management reform: a comparative analysis : new public management, governance, and the neoWeberian state*. 3:e upplagan. Oxford: Oxford University Press

Prop. 1996/97:124 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen. Stockholm: Socialdepartementet.

Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter. Stockholm: Socialdepartementet.

Rennstam, Jens & David Wästerfors. (2015), *Från stoff till studie: om analysarbete i kvalitativ forskning*. Lund: Studentlitteratur AB.

Rose, Nikolas, Pete O'Malley & Mariana Valverde. (2006), *Governmentality*. Annual Review of Law & Social Science; Vol. 2 Issue 1, s. 83-104.

Salonen, Tapio. (2019), Socialbidraget - mellan retorik och praktik. I: Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skyddsnätet, om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur AB.

Simmel, Georg. (1991/1908), *The Poor*. I: Ray, L. (red.) *Formal Sociology: The formal sociology of Georg Simmel*. Aldershot: Elgar Reference Collection.

Silverman, David. (2016), *Qualitative Research*. Fjärde uppl. London: Sage.

Socialstyrelsen (2013), *Ekonomisk utsatthet och välfärd bland barn och deras familjer 1968–2010*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2018), *Kartläggning av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd ur ett jämställdhetsperspektiv*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialtjänstlagen (2001), SFS nr: 2001:453.

SOU 2008:18. *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten - till nytta för brukaren*. Stockholm: Fritzes.

Stranz, Hugo. (2019), Med oddsen på sin sida? Om bedömningar av rätten till ekonomiskt bistånd. I: Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skyddsnätet, om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur AB.

Sunesson, Sune. (1990), *Att spränga fattigvårdsskalet*. I Scenförändring - FORSA-symposiet, Helsingborg/Gilleleje. Lund: Meddelanden från Socialhögskolan, 1990:2.

Svensson, Lupita & Stefan Larsson. (2017), *Digitaliserings av socialt arbete: en kunskapsöversikt*. Lund: Universitets Internetinstitut.

Svensson, Lupita. (2019), *"Tekniken är den enkla biten": om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd*. Research reports in social work; 2019:2. Lund: Socialhögskolan Lunds Universitet.

Svensson, Kerstin, Eva Johansson & Leili Laanemets. (2008), *Handlingsutrymme - Utmaningar i socialt arbete*. Stockholm: Natur & Kultur.

Vedung, Evert. (2010/1991), *Utvärdering i Politik och Förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.

Swärd, Hans. (2019), Det svenska socialbidragets historiska rötter. I: Torbjörn Hjort (red.) *Det yttersta skyddsnätet, om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur AB.

Wästerfors, David (2004), *Berättelser om mutor - Det korruptas betydelse bland svenska affärsmän i Öst- och Centraleuropa*. Doktorsavhandling. Brutus Östlings bokförlag: Symposion.