



IFAU – INSTITUTET FÖR  
ARBETSMARKNADSPOLITISK  
UTVÄRDERING

# **Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare**

**Katarina Hjertner Thorén**

**RAPPORT 2005:11**

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Det finns två fasta ansökningstillfällen per år: den 1 april och den 1 november. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagsarsidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala  
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala  
Telefon: 018-471 70 70  
Fax: 018-471 70 71  
ifau@ifau.uu.se  
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

# Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare\*

av

Katarina Hjertner Thorén\*

2005–09–02

## Sammanfattning

Under 1990-talet utvecklades en mängd kommunala aktiveringsprogram för arbetslösa socialbidragstagare. Generellt innebär aktiveringsåtgärderna att man ställer högre krav på olika former av aktivering för att socialbidragstagarna ska bli självförsörjande och därmed sänka socialbidragskostnaderna. I dagsläget vet vi väldigt lite om den praktiska utformningen av de kommunala åtgärderna. Syftet med denna studie är att undersöka den praktiska implementeringen av den kommunala aktiveringspolitiken och hur den utformas när personalen möter med klienterna. Rapporten bygger på en observationsstudie av det praktiska arbetet i två kommunala aktiveringsprogram, Jobbcentrum i Skärholmen och Källan i Osby. Resultaten visar att det praktiska arbetet inte alltid stämmer överens med intentionerna i Socialtjänstlagen eller med verksamheternas egna beskrivningar av sitt arbete. I många avseenden är insatserna varken individuellt anpassade eller särskilt kompetenshöjande för den enskilde socialbidragstagaren.

---

\*Denna rapport är en sammanfattning av Thorén (2005). Jag är mycket tacksam för värdefulla kommentarer av Oskar Nordström Skans vid IFAU och Tapio Salonen, Växjö Universitet.

\*Katarina H. Thorén, Inst. för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö Universitet, 351 95 Växjö. E-post: katarina.thoren@vxu.se.

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Kommunal aktiveringspolitik.....	3
3	Teori och metod.....	7
4	Organisering av aktiveringsprogram.....	8
4.1	Programbeskrivning: Jobbcentrum.....	9
4.2	Programbeskrivning: Källan.....	11
4.3	Programstatistik.....	13
5	Aktiveringsprogrammen i praktiken.....	14
6	Slutdiskussion.....	19
	Referenser.....	23

# 1 Inledning

Under krisåren på 1990-talet ökade kostnaderna för socialbidrag kraftigt. Detta resulterade i att många svenska kommuner implementerade aktiveringsprogram för socialbidragstagare som en metod att sänka kostnaderna för socialbidraget och minska socialbidragsberoende. Sverige är inte ensam om denna utveckling. Ett flertal länder i Europa och USA har också utvecklat liknande åtgärder. Aktiveringsprogram för arbetslösa socialbidragstagare är en vanlig åtgärd och idag finns det ungefär 800 aktiveringsprogram inom den kommunala socialtjänsten. Utvecklingen av kommunala aktiveringsprogram innebär dessutom att vi alltmer har fått ett arbetsmarknadspolitiskt system som står bredvid den statliga arbetsmarknadspolitiken.

I dagsläget finns det mycket lite forskning om socialtjänstens aktiveringsprogram och vi vet väldigt lite om resultaten, organiseringen eller det konkreta genomförandet av den kommunala aktiveringspolitiken. För att förstå den praktiska innebörden av de ökade kraven på socialbidragstagare belyser denna studie det dagliga arbetet inom två kommunala aktiveringsprogram. Jobbcentrum i Skärholmen och Källan i Osby är i fokus för studien. Studien tillämpar ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv för att undersöka hur personalen som arbetar i direktkontakt med klienterna omsätter den lokala aktiveringspolicyn i det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare.<sup>1</sup> Eftersom det är den praktiska implementeringen som studeras här kan studien inte säga något om resultatet för deltagarna i aktiveringsprogrammen.<sup>2</sup>

## 2 Kommunal aktiveringspolitik

Lågkonjunkturen på 1990-talet innebar hög arbetslöshet och många ekonomiska besparingar i Sverige. Krisåren ledde också till att delar av

---

<sup>1</sup> Det frontlinjebyråkratiska perspektivet utvecklades av Lipsky (1980) och kallas i sin ursprungliga engelska form för *street-level bureaucracy*. I svenskan har detta uttryck översatts på ett flertal sätt bl a gräsrotsbyråkrati, gatubyråkrati, närbyråkrati samt frontlinjebyråkrati. I denna studie har jag valt att använda termen frontlinjebyråkrati (se även Schierenbeck, 2003) och med frontlinjebyråkrater menas i denna studie den personal som möter klienterna direkt i sitt dagliga arbete. T ex socialsekreterare och personalen vid aktiveringsprogrammen.

<sup>2</sup> För en mer detaljerad beskrivning av studien och dess resultat se den engelska versionen i Thorén (2005).

kostnaderna flyttades det generella socialförsäkringssystemet till socialbidragssystemet. Detta var ett resultat av att många grupper som aldrig kom ut på arbetsmarknaden var hänvisade till socialtjänsten och socialbidrag för att få ekonomiskt bistånd (Salonen, 1997). En konsekvens blev att kostnaderna för socialbidrag ökade dramatiskt och som respons på detta började kommunerna ställa högre krav på de personer som ansökte om socialbidrag. Under det senaste årtiondet har uttryck som ”arbetslinjen” och ökade aktiveringskrav förekommit regelbundet i den allmänna debatten kring arbetslösa socialbidragstagare.

År 1998 förändrades Socialtjänstlagen så att det blev möjligt för kommunerna att ställa högre krav på aktivering för arbetslösa socialbidragstagare.<sup>3</sup> Genom denna förändring blev det tydligare att den enskilde socialbidragstagaren har ett eget ansvar för sin livssituation och att bli självförsörjande genom arbete. Man ska inte kunna få socialbidrag helt kravlöst utan den enskilde är skyldig att ”stå till arbetsmarknadens förfogande” genom att vara aktivt arbetssökande och godta lämpligt arbete. En arbetslös socialbidragstagare kan också vara skyldig att delta i arbetsmarknadsåtgärder som arrangeras genom den statliga arbetsmarknadspolitiken eller delta i kommunala arbetssökaraktiviteter för att vara berättigad till socialbidrag.<sup>4</sup> Dock poängterar lagstiftningen att dessa insatser bör utformas efter individuella bedömningar och att man bör beakta den enskildes egna förutsättningar. Enligt Socialtjänstlagens övergripande principer bör man också ta hänsyn till den enskildes självbestämmande och integritet. Vidare menar lagstiftaren att målsättningen med kraven som socialtjänsten kan ställa på den enskilde är att de ska förbättra den enskildes förutsättningar att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. I samband med detta bör socialtjänsten samråda med Arbetsförmedlingen om vilka insatser som skulle kunna erbjudas genom den statliga arbetsmarknadspolitiken.<sup>5</sup> I många sammanhang talar man om att de åtgärder som kan bli aktuella ska vara kompetenshöjande för den enskilde men på denna punkt är det oklart om vad en kompetenshöjande insats innebär i praktiken.

För ungdomar och andra grupper som har det svårare att ta sig in på arbetsmarknaden finns det mer specificerade krav på åtgärder för att öka

---

<sup>3</sup> SFS 2000: 453, Socialtjänstlagen, 4 kap.

<sup>4</sup> Detta skyldigheter är kopplade till Socialtjänstlagen, 4 kap. 1 §.

<sup>5</sup> Se Propositionen 1996/97:124 för en mer detaljerad diskussion om lagstiftarens intentioner.

deras möjligheter till att få ett arbete. Här är lagstiftningen tydlig med att det gäller i) ungdomar under 25 år, ii) personer över 25 år men med särskilda behov av kompetenshöjande insatser, och iii) studenter under studieuppehållen. Socialtjänstlagen föreskriver för dessa grupper att den enskilde ska delta i ”anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd”.<sup>6</sup> Här är lagstiftningen mycket tydligare med att insatsen ska innehålla en individuell handlingsplan, samråd med Arbetsförmedlingen ska ske och att kraven inte bör gälla de individer som endast kortvarigt är behov av socialbidrag. Det har nyligen framkommit att kommunerna varierar i tillämpningen av Socialtjänstlagen och vilket lagrum man använder när man beslutar om vilka krav man ställer på den enskilde (Socialstyrelsen, 2005).

Trots ovanstående förtydliganden av den enskildes skyldigheter är Socialtjänstlagen fortfarande oklar över vad de kommunala aktiveringsåtgärderna faktiskt ska gå ut på i praktiken och under vilka förutsättningar som socialbidragstagare är skyldiga att delta. Vidare är Socialtjänstlagen utformad som en ramlag vilket innebär att både kommunerna och de enskilda tjänstemännen har ett stort handlingsutrymme att ytterligare bestämma utformningen av dessa åtgärder.

Den tidigare forskningen är mycket begränsad vad gäller kommunala aktiveringsprogram. Salonen & Ulmestig (2004) har gjort en kartläggning som visar att det finns ca 800 aktiveringsprogram i kommunal regi. De visar också att det är stora skillnader i programmens utformning och typ. Effekterna av de kommunala aktiveringsprogrammen har inte heller utvärderats i någon större skala. Det finns två studier som har tittat på deltagarnas resultat i Malmö och i Rinkeby. Dessa studier kommer fram till att de studerade programmen gav mycket få eller inga effekter i form av fler anställningar eller ökade inkomster för deltagarna (Giertz, 2004; Hallsten et al, 2002). Hedblom (2004) har studerat ett antal aktiveringsprogram i Malmö, hon anser att programmen kan leda till både marginalisering och inklusion genom olika former av differentieringsprocesser. I en ny studie har ”Skärholmsmodellen” utvärderats och där framkommer det att den egentligen inte innebär några nya arbetsmetoder. Studien visar också på att det finns stora skillnader mellan hur man beskriver modellen och vad man egentligen gör (Ekström, 2005). I den internationella litteraturen diskuteras också själva innebörden av aktivering. Där menar vissa

---

<sup>6</sup> Detta finns i SFS 2000: 453, Socialtjänstlagen, 4 kap. 4 §.

att ökade krav på aktivering är ett utslag av ökad kontroll av marginaliserade grupper i samhället (Handler, 2004; Salonen, 2000; van Berkel & Hornemann Möller, 2002) medan andra anser att aktivering är ett sätt att minska social utslagning (Giddens, 1998). Det är viktigt att poängtera att denna studie inte betraktar ökade aktiveringskrav på socialbidragstagare som varken positiva eller negativa, utan något som måste undersökas närmare för att man ska kunna förstå dess implikationer och praktiska betydelse.

Utvecklingen av de kommunala aktiveringsåtgärderna har inneburit en decentralisering av den statliga arbetsmarknadspolitiken i Sverige (SOU 2000:3). Denna utveckling innebär några principiella skillnader för de personer som har kvalificerat sig till det statliga arbetsmarknadspolitiska systemet och de personer som är hänvisade till de kommunala systemen. Enligt Salonen (2000) så kännetecknas den statliga arbetsmarknadspolitiken av central styrning, samt en frivillig och rättighetsbaserad socialförsäkringsprincip. Den kommunala aktiveringspolitiken är lokalt organiserad, biståndet är behovsprövat och olika former av tvång är vanligt förekommande. I det senare återfinns i regel oetablerade grupper som ungdomar, invandrare och andra personer med svag anknytning till arbetsmarknaden (Salonen, 2000). Eftersom kommunerna är självbestämmande innehåller de kommunala aktiveringsåtgärderna dessutom en mängd olika ”modeller” och aktiviteter. Den lokala förankringen innebär å andra sidan att man har bättre lokal kännedom och större flexibilitet. Men ett system som är grundat på stor handlingsfrihet och lokala tolkningar är svårt att standardisera och socialbidragstagarna blir även föremål för de kommunala tjänstemännens individuella bedömningar gällande beslut om ekonomiskt bistånd och aktiveringsinsatserna. Detta innebär att lokala politiska strömningar, olika organisationsformer samt frontlinjebyråkraternas individuella handlingsutrymme bestämmer det faktiska innehållet i insatserna. Utifrån ett rättsäkerhetsperspektiv är detta något problematiskt eftersom det leder till en minskad rättsäkerhet för den enskilde. I denna studie är det den praktiska implementeringen som är i fokus och hur frontlinjebyråkraterna använder sitt handlingsutrymme när de möter klienterna.



### 3 Teori och metod

Den teoretiska utgångspunkten i studien är ett s k frontlinjebyråkratiskt perspektiv (Lipsky, 1980). Detta teoretiska synsätt lägger stor vikt läggs vid hur frontlinjebyråkrater översätter lagstiftning, regler och riktlinjer till praktiska handlingar. Lipsky (1980) menar att frontlinjebyråkraterna i offentliga verksamheter har en komplex arbetssituation med stor handlingsfrihet, svårkontrollerade arbetsuppgifter och knappa resurser. Deras specifika arbetssituation medför att de anpassar sitt praktiska arbete till de organisatoriska förutsättningarna. Enligt Lipsky utvecklar frontlinjebyråkraterna olika informella handlingsstrategier, som kan vara både medvetna och omedvetna, för att hantera sin sammansatta och svåra arbetssituation. Det är dessa strategier som slutligen bestämmer vad en policy består av i verkligheten.<sup>7</sup> Exempel på sådana informella rutiner är hur frontlinjebyråkraterna fördelar service och prioriterar bland klienter när resurserna är begränsade.

Andra har också beskrivit detta implementeringsproblem och de menar att politiska beslut sällan blir implementerade på det sätt som beslutsfattarna planerat (Brodkin, 1997; Rothstein, 1994; Sannerstedt, 2001). I praktiken innebär det att det är det frontlinjebyråkraterna som bestämmer socialpolitikens konkreta utformning i mötet med klienterna. Därmed är frontlinjebyråkraterna mycket viktiga aktörer i den politiska processen eftersom de är kopplingen mellan de offentliga myndigheterna, politiken och medborgarna. I denna studie undersöks det hur den kommunala aktiveringspolitiken produceras genom det dagliga arbetet på frontlinjesnivå. De huvudsakliga forskningsfrågorna är:

- Hur är kommunala aktiveringsprogram organiserade inom den kommunala socialtjänsten?

---

<sup>7</sup> Ytterligare exempel på sådana informella handlingsstrategier kan vara att man ändrar synen på klienterna för att möjliggöra glappet mellan tillgängliga resurser och tilldelade mål. Man väljer ut klienter som har lättare att lyckas, man kategoriserar och sorterar klienterna för att anpassa dem till tillgängliga tjänster istället för att göra individuella bedömningar. Man kan begränsa information om eventuella tjänster för att minska efterfrågan. Man rationaliserar och har ad hoc förklaringar av sina beslut för att motivera sina praktiska handlingar. Lipsky anser att de olika formerna av informella handlingsstrategier är följder av de organisatoriska förutsättningarna som frontlinjebyråkraterna ofta arbetar inom.

- Hur påverkar de organisatoriska förutsättningarna den praktiska implementeringen av aktiveringsprogrammen?
- Hur utformas den praktiska implementeringen och på vilket sätt påverkar frontlinjebyråkratens informella handlingsstrategier implementeringsprocessen?

Datainsamlingen har bestått av observationer av det praktiska arbetet i Skärholmen och Osby. Där har jag iakttagit de dagliga rutinerna inom socialbidragsadministrationen och de tillhörande aktiveringsprogrammen. Klientmöten, personalmöten och olika former av administrativa möten har observerats samt en mängd informella diskussioner och samtal. Intervjuer och samtal med frontlinjebyråkrater, arbetsledare, verksamhetsansvariga samt politiker har förekommit ett flera gånger. Observationer och intervjuer har kompletterats med analyser av bland annat lagstiftning, verksamhetsberättelser, nämndprotokoll, manualer, PM och direktiv samt verksamheternas egna riktlinjer. Fältarbetet pågick mellan augusti 2002 och juni 2003 och resulterade i ca 400 timmars observation och innefattar bland annat observationer av ca 90 klientmöten. För att stärka validiteten av resultaten har en rad informationskällor kombinerats för att kontrollera den insamlade informationens noggrannhet. Med en kvalitativ forskningsansats är detta ett sätt att säkerställa resultaten (Creswell, 1998; Yin, 1994).<sup>8</sup> Då undersökningen är begränsad till en fallstudie av två verksamheter är resultaten otillräckliga för att generalisera till alla kommunala aktiveringsprogram i Sverige. Studien ger dock detaljerade exempel på det dagliga arbetet inom två principiellt intressanta aktiveringsprogram.<sup>9</sup>

## 4 Organisering av aktiveringsprogram

I både Skärholmen och Osby ska arbetslösa socialbidragstagare delta i stadsdelens respektive kommunens aktiveringsprogram för att få socialbidrag. I Skärholmen har man en verksamhet som kallas Jobbcentrum och motsvarande

---

<sup>8</sup> För en detaljerad beskrivning av teori och metod se den engelska versionen i Thorén (2005).

<sup>9</sup> Både Skärholmen och Osby har fått relativt stor uppmärksamhet för sitt arbete med arbetslösa socialbidragstagare. Framför allt ”Skärholmsmodellen” har beskrivits som ett framgångsrikt exempel som många kommuner avser att efterlikna.

verksamhet i Osby heter Kompetenshuset Källan. Både Jobbcentrum och Källan är en del av den lokala socialbidragsadministrationen. Socialsekreterarna fattar de formella besluten angående socialbidrag samt avgör om klienterna ska delta i aktiveringsprogrammen. Inom aktiveringsprogrammen är annan personal ansvarig för de arbetsrelaterade aktiviteterna. Socialsekreterarna och aktiveringspersonalen har regelbunden kontakt för att följa upp klienternas deltagande och agerande vid aktiveringsprogrammen. Undantag sker i stort sett bara om man är sjukskriven och har ett giltigt läkarintyg. Det finns ingen tidsgräns för hur länge en klient ska vara kvar inom programmet utan man är skyldig att delta så länge man får socialbidrag. Sanktioner i form av avdrag eller nedsättning av socialbidraget kan förekomma om man inte deltar i programmen eller har ogiltigt frånvaro. Den huvudsakliga aktiviteten för socialbidragsklienterna är självständigt jobbsökeri på både Jobbcentrum och Källan. Personalen har sällan några speciella erfarenheter eller utbildningar för att arbeta med arbetslösa. Det är ganska vanligt att personalen själva har varit arbetslösa eller övertaliga inom kommunen tidigare och några har olika former av anställningsstöd. På Jobbcentrum är en handfull utbildade socionomer.

#### **4.1 Programbeskrivning: Jobbcentrum**

Jobbcentrum startade 1998 av Skärholmens stadsdelsförvaltning och den lokala socialbidragsadministration som ett projekt för arbetslösa ungdomar. Idag är Jobbcentrum en permanent verksamhet för alla åldrar och ett samarbete mellan Skärholmens, Hägerstens, Älvsjös och Liljeholmens stadsdelsförvaltningar. Även Arbetsförmedlingen köper in platser för deltagare i Aktivitets- och Ungdomsgarantin. Jobbcentrum har en personalstyrka på omkring 25 personer och antalet deltagare som löpande är inskrivna på Jobbcentrum är ca 1 000 personer och 200–250 klienter var närvarande dagligen vid tidpunkten för studien. Socialbidragsadministrationen i Skärholmen består av ca 12 socialsekreterare och ett dussin administrativa handläggare.

Jobbcentrums huvudsakliga aktivitet är självständigt arbetssökande där klienterna söker efter lediga arbeten genom annonser i dagstidningar, på anslagstavlor och via Internet, i regel från Arbetsförmedlingens egen hemsida. Som hjälpmedel att söka jobb finns ett antal Internetuppkopplade datorer och ytterligare ett tiotal datorer som kan användas för att skriva ansökningshandlingar. Andra resurser som finns är två telefoner, kopianator, fri tillgång till kuvert och porto. För övrigt består lokalen av ett antal bord med sittplatser och

en kaffe- och teautomat. Förutom att självständigt söka arbete kan klienter erbjudas praktikplatser hos reguljära arbetsgivare när det finns tillgängligt eller att delta i några av Jobbcentrums egna verksamheter. Dessa är Naturvårdsgruppen som håller på med parkarbeten och Servicegruppen som gör enklare reparationsarbeten vid stadsdelens förskolor och äldreboenden. Tidigare hade man även ett hunddagis som klienterna kunde bli hänvisade till. Man har också haft en enklare språkutbildning för ett litet urval klienter. Klienterna har även möjlighet att söka utbildningsplatser via Stockholm Matchnings yrkesutbildningar.<sup>10</sup>

Majoriteten av Jobbcentrums personal kallas coacher och deras uppgifter innefattar bland annat att bedöma klienterna arbetsrelaterade behov och matcha dem till lämpliga jobb. Coacherna behöver ingen formell utbildning eller erfarenhet från andra arbetsrelaterade tjänster. Innan klienterna från Skärholmen börjar på Jobbcentrum har de ansökt om socialbidrag och hänvisats till Jobbcentrum av en mottagningsgrupp på socialbidragsenheten. Nya sökande hänvisas direkt till Jobbcentrum och pågående ärenden kan remitteras dit när den ansvarige socialsekreteraren bedömer att klienten ska aktiveras. Inledningsvis gör en coach en bedömning genom att ställa några enkla frågor om personen, dennes förväntningar på Jobbcentrum och hur Jobbcentrum kan hjälpa dem att komma ut på arbetsmarknaden. Klienten blir också informerad om vilka regler som gäller och att det är socialsekreterare som fattar alla formella beslut. Klienterna ska därefter närvara på Jobbcentrum mellan 8:00 till 11:30 den ena veckan och mellan 12:00 till 15:30 den andra veckan. Detta är ett sätt att försvåra för klienterna att arbeta svart, enligt personalen i Skärholmen.

Enligt olika programdokument är Jobbcentrums viktigaste mål att stödja klienterna till att finna arbete och öka deras möjligheter att bli självförsörjande. Jobbcentrum beskrivs också som en verksamhet där olika myndigheter och verksamheter tillsammans ska bidra till klienternas personliga utveckling så att de kan förverkliga sina livsmål och leva ett självständigt liv (Kvalitetsdokument 2002). I Jobbcentrums verksamhetsberättelse från 2003 beskrivs målen med verksamheten ytterligare:

---

<sup>10</sup> Stockholm Matchning är ett rekryteringsprojekt i Stockholm som bl a anordnar kortare yrkesutbildningar för arbetslösa socialbidragstagare. Målet med Stockholm Matchning är att sänka socialbidragskostnaderna genom att erbjuda socialtjänsten och olika företag en mötesplats så att näringslivet kan rekrytera personal med rätt kompetens.

- Alla deltagare ska erbjudas arbete eller annan sysselsättning inom fem dagar.
- Erbjudas varje deltagare stöd till egenmakt.
- Ge alla som kommer till Jobbcentrum ett respektfullt bemötande.
- Medverka till att alla deltagare tar fram strategier för att öka sin frisknärvaro i samhället.
- Ge deltagarna den hjälp de behöver när de ber om det.

Andra mål med verksamheten är att minska socialbidragsberoendet, bryta social isolering och förbättra deltagarnas psykiska och fysiska hälsa. Jobbcentrum har också ett lösningsfokuserat förhållningssätt där det är deltagarnas egna lösningar som ska ligga till grund för arbetet. Man beskriver sin verksamhet som ett sätt att: ”öka människors hopp och tro på en framtid och vår utgångspunkt är deltagarnas egna resurser, förmåga och motivation” (Verksamhetsberättelse Jobbcentrum Sydväst 2003, s 1). Därmed lägger verksamheten stor vikt vid deltagarnas självbestämmande och på flexibla lösningar.

Även Margareta Johansson, stadsdelsnämndens ordförande, poängterar det individuella perspektivet på Jobbcentrum och att man ska göra individuella bedömningar i varje enskilt ärende. Hon framhåller att det är bra att det ställs krav på att socialbidragsklienterna och att de går på Jobbcentrum. Vidare att det är mycket viktigt med flexibla lösningar och enligt henne är alla klienter inte arbetsföra och då måste man både ställa andra krav och erbjuda andra lösningar för dem. Margareta Johansson säger också att det är viktigt att man jobbar med dem som står långt från arbetsmarknaden och att man samarbetar med Arbetsförmedlingen.<sup>11</sup> Det är alltså tydligt, enligt både Jobbcentrums verksamhetsbeskrivningar och den politiska ledningen, att klienterna i Skärholmen ska få individuell hjälp för att komma in på arbetsmarknaden.

## 4.2 Programbeskrivning: Källan

Osby kommun har ett avsevärt mindre aktiveringsprogram med enbart fyra till fem personer i personalen och mycket färre klienter än på Jobbcentrum. På Källan deltar det ungefär 5–10 socialbidragsklienter dagligen. Ytterligare 10–30 klienter är remitterade från socialtjänsten för att främst läsa SFI men också

---

<sup>11</sup> Intervju med Margareta Johansson ordförande i Skärholmens stadsdelsnämnd, 2003-04-08

delta i andra aktiviteter.<sup>12</sup> I kontrast till Jobbcentrum uppmuntras klienter att delta i språkundervisning samt delta i de program som Arbetsförmedlingen erbjuder. Källan samarbetar med både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och ett flertal av Källans deltagare är remitterade från dessa myndigheter. Källan har ett Datortek och en utredningsdel som kartlägger klienternas arbetsförmåga. Aktiviteten som de flesta socialbidragstagare är hänvisade till kallas ”Kom-i-gång” vilken i första hand innebär att man ska söka arbete. Men socialbidragsklienter kan ibland vara aktiva med sysslor som snickeri, köksarbete och städning. Källan kan emellanåt erbjuda praktikplatser på olika arbetsplatser. Källan hade en målsättning att skapa en jobb- och praktikbank men detta fungerade inte som man hoppats då det var svårt att hitta arbetsgivare. Enligt personalen på Källan, sa arbetsgivarna att det berodde på dålig ekonomi och att de inte hade möjlighet att anställa fler, därmed ville de inte heller erbjuda några praktikplatser till Källans klienter. När arbetsmarknaden var bra fanns det fler praktikplatser att tillgå men när arbetslösheten steg blev det svårare för Källan att hitta praktikplatser. Källan erbjuder då och då söka jobb-kurser och kurser i ”personlig utveckling” som innehåller presentationsteknik, intervjuträning och självskattningar. Om det finns behov hjälper man klienter med att skriva ansökningshandlingar. I Osby kommun är alla arbetslösa socialbidragsklienter hänvisade till Källan inom 48 timmar efter att de fått socialbidrag. Socialbidragsenheten bestod av fyra socialsekreterare och en enhetschef när studien genomfördes.

Målet med Källan är enligt olika programbeskrivningar och organisationsplaner att förse individen med arbete, praktik eller andra kompetenshöjande aktiviteter och att så många som möjligt ska bli självförsörjande. Ingmar Berntsson var socialnämndens ordförande när Källan startade och han berättar att socialbidragskostnaderna var ett problem i mitten av 1990-talet och skulle sänkas markant. Källan blev då till som ett instrument att arbeta med för att sänka dessa kostnader. Han menar att Källan i kombination med den s k Uppsalamodellen bidragit till att kostnaderna sjunkit på senare år i Osby. Modellen i Osby är att man ska mobilisera klienternas egna resurser genom Källan samtidigt som man bör fokusera på klienternas egna behov, vilket

---

<sup>12</sup> Dessa deltagare är i huvudsak invandare som får introduktionsersättning för invandrare via socialtjänsten.

Ingmar Bertsson anser är i linje med allt socialt arbete.<sup>13</sup> Han säger också att det måste vara meningsfullt att gå till en verksamhet som Källan och att det är viktigt att försöka förbättra klienternas självkänsla. Dock menar Ingmar Bertsson att arbetslinjen måste vara tydlig och att det inte alltid behöver vara ”kul” på Källan.<sup>14</sup>

### 4.3 Programstatistik

Varken Jobbcentrum eller Källan har gjort några systematiska utvärderingar av programmets resultat eller vad som är verksamt på vägen från socialbidrag till arbete. Källan har lite resultatredovisningar över sin verksamhet och Jobbcentrum har ett närvaroregister som kan analyseras. Materialet kan ge en fingervisning om hur länge klienter deltar, hur ofta de startar och varför de lämnar programmen. Det går dock inte att göra några mer detaljerade analyser.

På Jobbcentrum har över 2 900 klienter varit inskrivna mellan september 1998 och maj 2003. Den genomsnittliga programtiden är 258 dagar (median 162 dagar) men programtiden är väldigt beroende av vilket år man började på Jobbcentrum. De som började 1998 hade en genomsnittlig programtid på 490 dagar och för de som började under 2002 var den 150 dagar.<sup>15</sup> Detta tyder på att programtiderna förmodligen är påverkade av den allmänna arbetslöshets-situationen i samhället. De flesta på Jobbcentrum (85 %) är bara inskrivna vid ett tillfälle men det finns klienter som varit inskrivna upp till fyra gånger. Avlutningsorsakerna är mycket osäkra eftersom så många som 56 % av klienterna avskrivs utan att något skäl anges. För 18 % av klienterna så uppges ”arbete” som orsak till att man slutar. Resultatet tyder på bristande kunskaper om vad som händer när klienterna lämnar Jobbcentrum.

Källan har inte samma närvarostatistik som Jobbcentrum men programmet gör interna redovisningar av ett antal programvariabler. Denna statistik uppger att det mellan januari 2002 och juli 2004 startade 88 personer 108 gånger på Källan. Den genomsnittliga programtiden är 49 dagar men den varierar mellan

---

<sup>13</sup> Osby kommun använder sig av en modifierad form av Uppsalamodellen. I sin ursprungliga form innebär Uppsalamodellen att socialbidragstagaren har hårda krav på att söka och redovisa antalet sökta jobb. Socialsekreterarna ska inte heller fatta några beslut angående socialbidrag utan betänketid. Se Rönnlund (1992) för en närmare beskrivning.

<sup>14</sup> Intervju med Ingmar Bertsson, f.d. ordförande i socialnämnden i Osby, 2003-04-29

<sup>15</sup> Dock är hela 25 % av deltagarna som har skrivits in tidigare fortfarande kvar i programmet vilket innebär att den genomsnittliga programtiden för de sista åren av analysen kommer att bli längre.

37 och 76 dagar beroende på år. De längsta programtiderna har varierat mellan 153 dagar och 350 dagar. Vilket visar på att Källan, liksom Jobbcentrum, har ett antal klienter som tillbringar relativt långa perioder i programmet. Avslutningsorsakerna är mer kända på Källan enligt deras egen statistik: 21 % arbete efter programmet, 12 % går till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, 14 % börjar en utbildning, 15 % slutar på grund av ogiltig frånvaro, 6 % slutar på egen begäran, 23 % är fortfarande kvar i programmet och 9 % slutar av annan anledning. Men det är viktigt att poängtera att det är svårt att bedöma tillförlitligheten i resultaten från både Jobbcentrum och Källan eftersom de inte är baserade på någon systematiskt datainsamling eller annat vetenskapligt material. Vad som är tydligast utifrån denna analys är dock att båda programmen saknar uppgifter om programmens faktiska resultat och vilken effekt de eventuellt har på deltagarnas situation var gäller arbete och socialbidrag.

## 5 Aktiveringsprogrammen i praktiken

I det här avsnittet görs en sammanfattande analys av det praktiska arbetet på Jobbcentrum och Osby samt den socialbidragsadministration som är kopplad till aktiveringskraven. Analysen utgår från ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv med fokus på de informella handlingsstrategierna som frontlinjebyråkraterna använder sig av för att hantera sin arbetssituation. Utifrån detta teoretiska perspektiv utvecklar personalen olika strategier för att kunna kontrollera de organisatoriska förutsättningarna, så som otydliga och motsägelsefulla mål, begränsade resurser och otillräckliga professionella kunskaper. I praktiken utvecklar man rutiner i sitt arbete som kan hantera det ojämna förhållandet mellan den organisatoriska kapaciteten och de stora kraven som arbetet innebär (Brodkin, 1997; Lipsky, 1980).

I Skärholmen och Osby blir i princip alla arbetslösa socialbidragstagare hänvisade till Jobbcentrum och Källan. Någon form av deltagande i arbetsmarknadsrelaterade åtgärder är ett rimligt krav då Socialtjänstlagen föreskriver att man kan kräva att socialbidragstagare deltar i sådana om det anses främja den enskildes möjligheter att få ett arbete. Men det är oklart om alla klienter ska delta oavsett vilket behov man har. Både lagstiftningen och den offentliga diskussionen kring kommunala aktiveringsprogram förespråkar vikten av individuella bedömningar. Trots detta har ett flertal socialsekreterare



berättat hur de väljer ut alla klienter till aktiveringsprogrammen även om de är tveksamma om det är rätt insats för klienterna. En socialarbetare berättade:

... den här klienten kan söka jobb på egen hand ... men det här är ju den lokala policyn.<sup>16</sup>

Studien har dock visat att det är rationellt för personalen att hänvisa alla klienter till programmen utan några större individuella bedömningar, eftersom undantag från den gängse regeln att skicka att måste motiveras tydligare för både chefer och kollegor. En socialsekreterare beskrev denna process på följande vis:

Det är jobbigt att man måste motivera varje enskilt beslut om varje liten sak ... det är vanligt att chefen frågar om allt, varför betalade du det, var det nödvändigt att du gjorde så, och så vidare ...<sup>17</sup>

Då frontlinjebyråkraterna upplever att alla måste remitteras till de lokala aktiveringsprogrammen är det ur ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv enkelt att förstå varför de individuella bedömningarna ofta uteblir. Vidare visar studien att den huvudsakliga aktiviteten på både Jobbcentrum och Källan består av självständigt arbetssökande. Detta innebär att det är klienterna som själva måste ta ansvar för att aktivera sig och söka jobb. Trots ett stort fokus på individuellt stöd och personlig coachning så är det första intrycket när man kommer till Jobbcentrum att de flesta klienterna sitter passiva. De dricker kaffe, läser tidningar och samtalar med andra deltagare. Verksamhetsansvariga och personal förklarar detta:

... personalen ska inte aktivera dem utan det är upp till dem själva att hitta ett arbete. Om det är tråkigt här borde det motivera dem att hitta ett jobb snabbare så att de kan sluta att vara här.<sup>18</sup>

Och:

... att ”sitta” är en funktion i sig själv ... de ser andra klienter som eventuellt får jobb eller en praktikplats ... de ser ju också att vi ser dem och vi kan ju inte kontrollera dem om de sitter hemma.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Samtal med socialsekreterare i Osby, 2003-02-06

<sup>17</sup> Samtal med socialsekreterare i Skärholmen, 2003-06-12

<sup>18</sup> Samtal med verksamhetsansvarig i Skärholmen, 2002-07-01

Detta visar också att kontrollen är en viktig faktor i aktiveringsprocessen och i både Skärholmen och Osby har personalen påpekat att aktiveringsprogrammen till stor del handlar om kontroll samt att undersöka om klienterna står till arbetsmarknadens förfogande.

På Källan är det inte samma fokus på klienternas egna initiativ och det finns fler aktiviteter att erbjuda klienterna. Dessutom både tillåts och uppmanas klienter i Osby att delta i SFI-undervisning, Arbetsförmedlingens verksamheter och andra former av utbildningar. Detta innebär en större flexibilitet även om Källan förespråkar att det är klienternas egen motivation som ska ligga till grund för arbetet. På Jobbcentrum tillåter man sällan klienterna att delta i Arbetsförmedlingens kurser och utbildningar eftersom man anser att dessa program bara förlänger klienternas arbetslöshet. Däremot kan Jobbcentrums klienter söka till kortare yrkesutbildningar via Stockholm Matchning och kommer in i mån av plats och om det har rätt kvalifikationer. Men det rör sig om ett ganska litet antal klienter som har kvalifikationerna och framförallt språkkunskaperna att delta i dessa kurser. Faktum är att observationerna har visat att personalen fokuserar på arbetssökande när det inte finns kurser att tillgå men när det finns kurser bedöms klienterna vara i behov av att utbilda sig. Detta tyder på att bedömningen av klienternas behov är ”elastiskt” i den mening att det är tillgången av resurser som styr bedömningen av behovet.

Utifrån ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv går det att förklara varför personalen, framförallt på Jobbcentrum, inte aktiverar klienterna mer regelbundet. På Jobbcentrum har varje coach så många som 50–70 klienter att hjälpa och då är det mycket svårt att ge varje klient regelbunden och personlig uppmärksamhet. I en sådan situation blir det naturligt att lämna över ansvaret för aktiveringen på klienterna själva. På Jobbcentrum är bristen på andra resurser också tydlig. Till exempel finns det bara ett tiotal datorer med Internetuppkoppling som klienterna får boka i pass om 15 minuter och ytterligare ett tiotal datorer där klienterna kan skriva ansökningshandlingar. Därmed blir möjligheten att använda datorerna mycket begränsad eftersom det kommer över 100 klienter till Jobbcentrum per dag. Ett annat problem är att många klienter är analfabeter eller har mycket liten datavana vilket ytterligare begränsar deras möjligheter att faktiskt söka jobb på egen hand. På Källan har klienterna en större tillgänglighet både till personal och till datorer eftersom

---

<sup>19</sup> Samtal med coach på Jobbcentrum, 2003-03-14

verksamheten bedrivs i en mindre skala, men fokus är ändå på klienternas eget agerande och motivation.

Eftersom klienterna till stor del är själva ansvariga för att vara motiverade och be om hjälp görs inte heller programmen på något tydligt sätt ansvariga för att aktiveringen är till nytta för klienterna. Om någon misslyckas är det helt enkelt klienten själv som inte varit tillräckligt motiverad att hitta ett arbete. Ett sånt förhållningssätt kan ses i relation till att varken Jobbcentrum eller Källan har någon möjlighet att kontrollera det faktiska utbudet av lediga jobb. Som tidigare nämnts är det svårt att kontrollera både vad de enskilda handläggarna gör och vad programmet egentligen är avsett att åstadkomma. Under tiden för observationerna till denna studie hade Jobbcentrum en programpolicy som eventuellt skulle kunna innebära någon form av programansvar, d v s ifall programmet håller vad det lovar. Detta var den s k Jobbgarantin. Denna policy innebar att klienterna skulle få någon form av jobb- eller sysselsättnings-erbjudande inom de första fem dagarna på Jobbcentrum. I praktiken innebar Jobbgarantin vanligtvis att klienterna fick ett antal utdrag från Arbetsförmedlingens hemsida eller andra annonser på jobb som de kunde söka. I praktiken garanterade Jobbgarantin följaktligen inget jobb, utan bara möjligheten att söka ett jobb. Den s k Jobbgarantin blev senare kritiserad och ifrågasatt av både socialarbetare och klienter på grund av det ytliga löftet om att klienter faktiskt skulle få ett jobb. Svaret på denna kritik var att Jobbgarantin bytte namn till ”Jobbfokus” men innehållet förändrades inte i någon väsentlig mening enligt programansvarig på Jobbcentrum. Det var i grund och botten fortfarande samma policy.<sup>20</sup> Eftersom detta i praktiken inte garanterar något jobb så innebär den inte heller något som kan utfästa något särskilt programansvar för Jobbcentrums del. Det är logiskt utifrån ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv att inte kräva någon form av program eller personalansvar när det är svårt att kontrollera vad personalen gör och har möjlighet att göra. I det här fallet kan de inte kontrollera utbudet av lediga jobb och då blir det rationellt att låta klienterna ta ansvar för att hitta jobb på egen hand.

Klienterna på Jobbcentrum och Källan har dock möjlighet att få tillgång till olika former av resurser som kan vara till nytta för dem i jakten på ett arbete. Till exempel kan de få praktikplatser, men det är oftast frågan om kortare perioder för att arbetsträna eller träna på språket och det är oklart i vilket

---

<sup>20</sup> Enligt information från programansvarig, 2004-08-18

utsträckning det leder till någon fast anställning. Studien har också visat på att klienternas tillgång till dessa resurser är beroende av personalens bedömningar av vilka som är berättigade till sådan service och vilka personalen har möjlighet att hjälpa. Det första innebär att klienterna i Osby och Skärholmen ofta blir kategoriserade utifrån personalens bedömningar som till exempel ”seriös och motiverad att hitta ett arbete”, ”jag kan lita på dem” och ”de vill inte lura mig”. Klienter som är värda att ge lite extra stöd är de som sköter sig, följer reglerna och är motiverade att komma bort från socialbidrag. Klienter som man anser vara omotiverade får ofta mindre uppmärksamhet eller kontrolleras hårdare. Såna klienter kan också ”erbjudas” att till exempel delta i Naturvårdsgruppen i Skärholmen eller utföra olika sysslor på Källan för att testa om de verkligen vill bli självförsörjande. Ifall en klient nekar till att delta kan det innebära att denne förlorar sitt socialbidrag eller får detta reducerat. I Osby är skoseriösa klienter också mer övervakade än de som personalen anser är pålitliga. Ur ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv är det vanligt att man kategoriserar klienterna på ett sådant sätt för att förenkla sin relativt komplexa arbetssituation.

Ett annat sätt att sortera klienter är att välja ut dem som på olika sätt är enklast att arbeta med.<sup>21</sup> Denna handlingsstrategi är framförallt tydlig på Jobbcentrum där den stora ärendemängden gör det omöjligt för personalen att ge klienterna individuell hjälp. En programansvarig säger:

Vi vill jobba med de lättaste klienterna ... om man vill minska kostnaderna för socialbidraget så är det klienterna som står närmast arbetsmarknaden som vi ska jobba med ...<sup>22</sup>

På Jobbcentrum beskriver coacherna denna procedur på detta sätt:

... jag väljer ut en handfull klienter som jag hjälper lite extra. Jag väljer oftast de som står nära arbetsmarknaden som jag hjälper med ansökningshandlingar. De lämnar Jobbcentrum ganska snabbt. Jag väljer också några ”långkörare” som jag försöker hitta lämpliga arbeten eller aktiviteter för men det är mycket svårare.<sup>23</sup>

En annan coach säger också:

---

<sup>21</sup> Utifrån ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv kallas denna strategi för ”creaming”. Det kan översättas med att man ”skummar grädden av mjölken” vilket innebär att man väljer ut de klienter som man helst vill arbeta med av olika orsaker.

<sup>22</sup> Samtal med programsansvarig på Jobbcentrum, 2003-01-30

<sup>23</sup> Samtal med coach på Jobbcentrum, 2003-06-16

Det är så många klienter som behöver min hjälp att jag blir ”attackerad” i datarummet, då gäller det att balansera mellan att hjälpa dem eller att låta dem göra jobbet själv.<sup>24</sup>

När resurserna är begränsade både i form av riktiga jobb och vad programmen själva kan erbjuda är dessa former av prioriteringar mycket vanliga i den praktiska implementeringen. Men det innebär också att klienternas möjligheter till att få hjälp är beroende av hur frontlinjebyråkraterna ”väljer ut” vilka de ska hjälpa. Källan har betydligt färre klienter att arbeta med och gör inte heller prioriteringar bland klienterna på samma sätt, vilket tyder på att den praktiska betydelsen av aktivering är starkt beroende av de organisatoriska förutsättningarna. Frontlinjebyråkraternas möjligheter att ge klienterna hjälp och stöd är därmed ett resultat av organisationens förutsättningar snarare än programmens officiella målsättningar och lagstiftningens intentioner.

Andra exempel på hur olika former av informella handlingsstrategier påverkar den praktiska utformningen av aktivering är till exempel användandet av sanktioner eller hot om sanktioner i form av uteblivet eller reducerat socialbidrag. Detta är ett helt laglig förfarande när klienter inte följer de regler som gäller för socialbidraget. Men det kan även användas som en informell funktion i det praktiska genomförandet av aktiveringskraven. Till exempel kan sanktioner användas som en grindvaktsfunktion vid perioder av tunga arbetsbördor. Det kan även användas som en metod att kontrollera klienters motivation eller att få klienter att rätta sig efter regler och samarbeta med frontlinjebyråkraten. Problemet är om klienter blir sanktionerade utifrån frontlinjebyråkratens egna värderingar och inte utifrån klienternas eget agerande.<sup>25</sup>

## 6 Slutdiskussion

Den här studien påvisar att den verkliga innebörden av den kommunala aktiveringspolitiken måste bli analyserad i relation till de praktiska

---

<sup>24</sup> Samtal med coach på Jobbcentrum, 2003-03-10

<sup>25</sup> För fler och mer detaljerade exempel av frontlinjebyråkratens informella handlingsstrategier se den engelska versionen i Thorén (2005).

implementeringsprocesserna. Rent analytiskt uppmärksammar studien vikten av frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme i det praktiska arbetet med klienterna. Genom att undersöka den mångfacetterade relationen mellan lagstiftningen, de organisatoriska förutsättningarna och de dagliga rutinerna kan man börja förstå betydelsen av aktivering för klienterna. Det praktiska arbetet strider nödvändigtvis inte mot lagstiftningen, men det finns vissa oklarheter i förhållande till lagstiftningens intentioner och programmens egna beskrivningar av verksamheterna. Det finns även tvetydigheter om man jämför med den allmänna debatten angående dessa aktiveringsåtgärder och vad de förväntas bestå av. Bilden av dessa program är ofta att de ska vara både individuellt anpassade och kompetenshöjande för den enskilde individen.

Resultaten visar att implementeringen i Skärholmen och Osby ofta handlar om att remittera klienter utan särskilda individuella bedömningar, att klienter ofta är kontrollerade med ”obligatoriska” erbjudanden och att värdefull support är beroende av vad som finns tillgängligt istället för individuella behov. Programansvaret är minimalt eftersom programmen och dess personal sällan har några krav på vilka resultat som de ska uppnå. Ett annat problem är att klienterna som är hänvisade till dessa verksamheter sällan är ”frivilliga”. De kan till exempel inte tacka nej till åtgärderna eftersom detta kan resultera i att de får avslag på sin socialbidragsansökan. I och med detta kan klienterna inte ställa programmen till svars ifall de anser att programinnehållet är undermåligt eller inte fyller någon funktion för dem. Det är också svårt för klienterna att överklaga innehållet i själva aktiveringskravet. Om klienter försöker förhandla eller avvisa innehållet i aktiveringskravet kan frontlinjebyråkraterna anse att de inte står till arbetsmarknadens förfogande och därmed bestämma att de förlorar sitt socialbidrag.

De ökade aktiveringskraven har många likheter med forna tiders arbetstester som var till för att skilja ut värdiga fattiga från ovärdiga fattiga (Johansson, 2001; Lindquist & Marklund, 1995). Men trots sådana likheter vore det inte riktigt att påstå att aktivering inte kan vara värdefullt. Programmen i både Skärholmen och Osby har aktiviteter och insatser, när det finns tillgängligt, som troligen kan hjälpa en del klienter att komma ut på arbetsmarknaden. Men programmets något begränsade kapacitet i fråga om tid och resurser, begränsade antal praktikplatser och utbildningsmöjligheter och framförallt bristen på möjligheter att få riktiga jobb formar det praktiska arbetet med klienterna. Det verkar som om aktiveringsåtgärderna i sin nuvarande form är mest hjälpsamt för klienter som redan står nära arbetsmarknaden. Detta resultat

är mest markant för Jobbcentrums verksamhet. Källan har en något större flexibilitet vilket också innebär att det är lättare att tillgodose olika typer av behov hos klienterna. Mitt intryck är att klienter med goda resurser finner jobbbannonser, datorer, telefoner och skrivare som användbara hjälpmedel i deras jobbsökande. Men å andra sidan har denna klientgrupp ofta resurser att söka jobb helt på egen hand och de hjälpmedel som beskrevs ovan finns även på Arbetsförmedlingen.

Särskilt i Skärholmen finns en negativ attityd gentemot Arbetsförmedlingens service och många klienter är inte tillåtna att delta i Arbetsförmedlingens program. Ett sådant kategoriskt förhållningssätt är principiellt problematiskt då det är föreskrivet i Socialtjänstlagen att socialbidragstagare måste vara registrerade på Arbetsförmedlingen och att socialtjänsten bör samarbeta med Arbetsförmedlingen när det gäller arbetslösa klienter. I Skärholmen är den praktiska betydelsen av detta samarbete att socialsekreteraren gör kopior av klienternas handlingsplaner från Arbetsförmedlingen som sedan stoppas i deras akter utan närmare beaktande. I Osby samarbetar personalen mycket närmare med Arbetsförmedlingen och den generella inställningen var att både Arbetsförmedlingens programutbud och andra utbildningar var något positivt för klienterna. Men klienterna var oftast remitterade till Källan som det första alternativet. De studerade verksamheterna avser att passa alla klienter oberoende av deras individuella behov av programmets insatser. Men personalen i både Osby och Skärholmen har noterat att de har vissa svårigheter att hjälpa en del klienter, särskilt de som står längst från arbetsmarknaden eller har andra sociala problem.

Denna iakttagelse är oroande eftersom den kommunala socialtjänsten ska arbeta med de människor som är mest marginaliserade i vårt samhälle och de som inte kan få stöd från andra delar i välfärdssystemet. Om de kommunala aktiveringsprogrammen har svårigheter att hjälpa personer med relativt stora hinder för att komma ut på arbetsmarknaden så leder det till frågor som: vilka ska få hjälp av de kommunala aktiveringsprogrammen och på vilket sätt ska man tillgodose dessa klienters behov? Jag anser att denna typ av verksamheter särskilt ska hjälpa dem som har relativt stora hinder att komma ut på arbetsmarknaden eftersom de har svårigheter att få hjälp på annat sätt. Faktum är att kommunerna sällan behöver ta något särskilt ansvar för programmens resultat samtidigt som klienterna inte har några större möjligheter att utkräva någon form av programansvar. En sådan institutionell kontext verkar resultera i rutiner som i huvudsak övervakar klienterna rätt till socialbidrag.

Det var helt förståeligt att kommunerna började utveckla olika former av arbetsmarknadsprogram för arbetslösa socialbidragstagare under krisåren på 1990-talet för att minska socialbidragskostnaderna. Men en sådan organisatoriskt målsättning har en annan praktisk betydelse än att öka någons möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden. Om detta är målet med den kommunala aktiveringspolitiken kommer den troligen anta en form som är mer lik en socialbidragslogik än en arbetsmarknadslogik. Att vilja sänka socialbidragskostnaderna är en mycket viktig målsättning, vilket både Skärholmen och Osby gjorde under tiden för studiens genomförande. Men det är inte visat om, och i så fall vad, i själva aktiveringsprogrammen som bidragit till denna sänkning, eller om det är andra faktorer som ligger bakom. Sedan slutet av 1990-talet har de flesta kommuner sänkt sina socialbidragskostnader vare sig man hade aktiveringsprogram eller inte. Kostnader som i dagsläget börjar öka igen på grund av den återigen höga arbetslösheten.

Den viktigaste slutsatsen av denna studie är att kommunal aktiveringspolitik är beroende av de organisatoriska förutsättningarna och blir varken mer eller mindre än vad den organisatoriska kapaciteten tillåter. Genom att studera den kommunala aktiveringspolitiken med ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv visar studien att man i praktiken ofta förenklar svåra arbetsuppgifter, kontrollerar klienterna samt frånsäger sig ansvaret för aktiveringsinsatsernas resultat. Den praktiska innebörden av aktivering, som klienterna får uppleva den, förhandlas och verkställs i de dagliga kontakterna mellan frontlinjebyråkraterna och klienterna. Personalens möjligheter att ge klienterna värdefull support är beroende av användbara resurser, såsom praktikplatser och utbildningar, professionell kunskap om hur man bemöter både arbetsrelaterade och sociala behov, samt tillgången av riktiga arbeten. Jag vill poängtera att personalen i dessa verksamheter försöker tillhandahålla en service som kan vara till nytta för klienterna, men det är inte alltid möjligt och den är inte alltid baserad på klienternas behov. Istället är det frontlinjebyråkraternas informella handlingsstrategier som påverkar den praktiska utformningen av de ökade aktiveringskraven. Detta innebär att kommunal aktiveringspolitik, i sin praktiska form, inte nödvändigtvis kommer att förbättra klienternas möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden eftersom fokus snarare är på att kontrollera klienternas berättigande till socialbidrag.



# Referenser

Brodkin E (1997) "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration", *Social Service Review*, 71, pp 1-33.

Creswell J W (1998) *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*, Thousand Oaks, Sage Publications.

Ekström V (2005) *Individens eget ansvar och samhällets stöd – En utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid Jobbcentrum Sydväst*, FOU-rapport 2005:10, Stockholm, FOU.

Giddens A (1998) *Third Way: Renewal of Social Democracy*, Oxford, Blackwell Publishers.

Giertz A (2004) *Making the Poor Work*, Lund Dissertations in Social Work No 19, Lund University.

Hallsten L, K Isaksson & H Andersson (2002) *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*, IFAU-rapport 2002:10, Uppsala, IFAU.

Handler J F (2004) *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hedblom A (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte*. Lund Dissertations in Social Work No 16, Lund University.

Jobbcentrum (2002) Kvalitetsdokument Jobbcentrum, 2002, stencil, Skärholmen.

Jobbcentrum (2003) Verksamhetsberättelse Jobbcentrum Sydväst, 2003, stencil, Skärholmen.

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

Lindqvist R & S Marklund (1995) "Forced to work and liberated from work – A historical perspective on work and welfare in Sweden" *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 4 pp 224-237.

Lipsky M (1980) *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Services*, Cambridge, MIT Press.

Persson T (2002) Kompetenshuset Källan Organisationsplan, 2002, stencil, Osby.

Proposition 1996/97:124. Ändring i socialtjänstlagen.

Rothstein B (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska dilemma*, Stockholm, SNS Förlag.

Rönnlund E (1992) *Socialt arbete - att se möjligheter*, Stockholm, Almquist & Wicksell.

Salonen T (1997) *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*, Meddelande från Socialhögskolan 1997: 8, Lund, Socialhögskolan.

Salonen T (2000) "Outsiders and Activation in Swedish Labour Market Policy", paper presented at the European Research Seminar "The Activating Welfare States: New Ways of Fighting Poverty and Social Exclusion in Europe" in Lund, Sweden, October 27-28, 2000.

Salonen T & R Ulmestig (2004) *Det nedersta trappsteget. En studie av kommunal aktivering*, Rapport nr 1, 2004. Institutionen i vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö Universitet.

Sannerstedt A (2001) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken" in B Rothstein (Ed.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm, SNS Förlag.

Schierenbeck I (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*, Umeå, Boréa.

SFS 2001:453 Socialtjänstlagen.

Skärholmens stadsdelsförvaltning, Verksamhetsberättelse 2002, Skärholmen.

Socialstyrelsen (2005) *Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?*, Stockholm, Socialstyrelsen.

SOU (2000) 2000: 3, *Välfärd vid vägsfäl. Utvecklingen under 1990-talet*. Stockholm, Socialdepartementet, Kommittén Välfärdsbokslut.

Thorén K H (2005) *Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients*, IFAU-Working paper 2005:20, Uppsala, IFAU.

van Berkel R & I Hornemann Møller (2002) *Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation?*, Bristol, The Policy Press.

Yin R K (1994) *Case Study Research: Design and Methods*, London, Sage Publications.

## **IFAU:s publikationsserier – senast utgivna**

### **Rapporter/Reports**

- 2005:1** Ahlin Åsa & Eva Mörk ”Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?”
- 2005:2** Söderström Martin & Roope Uusitalo ”Vad innebar införandet av fritt skolval i Stockholm för segregationen i skolan?”
- 2005:3** Fredriksson Peter & Olof Åslund ”Påverkas socialbidragsberoende av omgivningen?”
- 2005:4** Ulander-Wänman Carin ”Varslad, uppsagd, återanställd. Företrädesrätt till återanställning enligt 25 § LAS i praktisk tillämpning”
- 2005:5** Isacson Gunnar ”Finns det en skillnad mellan samhällets och individens avkastning på utbildning?”
- 2005:6** Andersson Christian & Iida Häkkinen ”En utvärdering av personalförstärkningar i grundskolan”
- 2005:7** Hesselius Patrik, Per Johansson & Laura Larsson ”Hur påverkar kravet på läkarintyg sjukfrånvaron? Erfarenheter från ett socialt experiment”
- 2005:8** van den Berg J & Bas van der Klaauw “Job search monitoring and sanctions – a brief survey of some recent results”
- 2005:9** Sibbmark Kristina & Anders Forslund ”Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år”
- 2005:10** Lindqvist Linus, Laura Larsson & Oskar Nordström Skans ”Friårets arbetsmarknadseffekter”
- 2005:11** Hjertner Thorén Katarina ”Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare”

### **Working Papers**

- 2005:1** Ericson Thomas “Personnel training: a theoretical and empirical review”
- 2005:2** Lundin Martin “Does cooperation improve implementation? Central-local government relations in active labour market policy in Sweden”
- 2005:3** Carneiro Pedro, James J Heckman & Dimitriy V Masterov “Labor market discrimination and racial differences in premarket factors”
- 2005:4** de Luna Xavier & Ingeborg Waernbaum “Covariate selection for non-parametric estimation of treatment effects”
- 2005:5** Ahlin Åsa & Eva Mörk “Effects of decentralization on school resources”

- 2005:6** Cunha Flavio, James J Heckman & Salvador Navarro “Separating uncertainty from heterogeneity in life cycle earnings”
- 2005:7** Söderström Martin & Roope Uusitalo “School choice and segregation: evidence from an admission reform”
- 2005:8** Åslund Olof & Peter Fredriksson “Ethnic enclaves and welfare cultures – quasiexperimental evidence”
- 2005:9** van den Klaauw Bas, Aico van Vuuren & Peter Berkhout “Labor market prospects, search intensity and the transition from college to work”
- 2005:10** Isacson Gunnar “External effects of education on earnings: Swedish evidence using matched employee-establishment data”
- 2005:11** Abbring Jaap H & Gerard J van den Berg “Social experiments and instrumental variables with duration outcomes”
- 2005:12** Åslund Olof & Oskar Nordström Skans “Measuring conditional segregation: methods and empirical examples”
- 2005:13** Fredriksson Peter & Bertil Holmlund “Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare?”
- 2005:14** Johansson Per & Per Skedinger “Are objective, official measures of disability reliable?”
- 2005:15** Hesselius Patrik, Per Johansson & Laura Larsson “Monitoring sickness insurance claimants: evidence from a social experiment”
- 2005:16** Zetterberg Johnny “Swedish evidence on the impact of cognitive and non-cognitive ability on earnings – an extended pre-market factor approach”
- 2005:17** Nordström Skans Oskar & Linus Lindqvist “Causal effects of subsidized career breaks”
- 2005:18** Larsson Laura, Linus Lindqvist & Oskar Nordström Skans “Stepping-stones or dead-ends? An analysis of Swedish replacement contracts”
- 2005:19** Dahlberg Matz, Magnus Gustavsson “Inequality and crime: separating the effects of permanent and transitory income”
- 2005:20** Hjertner Thorén Katarina “Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients”

### **Dissertation Series**

- 2003:1** Andersson Fredrik “Causes and labor market consequences of producer heterogeneity”
- 2003:2** Ekström Erika “Essays on inequality and education”