

---

Katarina Hjertner Thorén

# Kommunal aktiveringspolitik

## En fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare

Under 1990-talet utvecklades en mängd kommunala aktiveringsprogram för arbetslösa socialbidragstagare. Generellt innebär dessa att man ställer högre krav på olika former av aktivering för att socialbidragstagarna ska bli självförsörjande; därmed ska kommunernas socialbidragskostnader sänkas. I dagsläget vet vi mycket lite om den praktiska utformningen av de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna, i artikeln\* redogörs för en studie som studerar den praktiska implementeringen av den kommunala aktiveringspolitiken och hur den utformas när personalen möter klienterna.

Under krisåren på 1990-talet ökade kostnaderna för socialbidrag kraftigt. Detta resulterade i att många svenska kommuner implementerade aktiveringsprogram för arbetslösa socialbidragstagare som ett sätt att minska socialbidragsberoende och socialbidragskostnader. 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

(Salonen & Ulmestig 2004). Utvecklingen av kommunala aktiveringsprogram innebär dessutom att Sverige alltmer har fått ett kommunalt arbetsmarknadspolitiskt system parallellt med den statliga arbetsmarknadspolitiken.

För att förstå den praktiska innebörden av de ökade kraven på socialbidragstagarna belyser denna studie det dagliga arbetet inom två kommunala aktiveringsprogram, Jobbcentrum i Skärholmen och Källan i Osby. Valet att studera verksamheterna i Skärholmen och Osby beror på deras artikulerade engagemang i aktiveringsprogram och tydliga aktiveringskrav för arbetslösa socialbidragstagare. Båda verksamheterna

**Katarina Hjertner Thorén** är verksam vid Växjö universitet. Hon kommer under 2006 att disputeras med en doktorsavhandling som handlar om implementeringen av kommunal aktiveringspolitik i Sverige.  
katarina.thoren@vxu.se

---

\* Denna artikel är en sammanfattning av en rapport som är publicerad av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), se Thorén (2005). Jag är mycket tacksam för värdefulla kommentarer av Oskar Nordström Skans vid IFAU och Tapio Salonen, Växjö universitet.

har också genererat en stor uppmärksamhet i media och från andra organisationer. Till exempel har ett flertal kommuner gjort studiebesök i både Skärholmen och Osby för att titta på deras verksamheter. Arbetsformen med Jobbcentrum i Skärholmen har också lanserats som "Skärholmsmodellen". Skärholmen är en stadsdel i Stockholm stad med cirka 40 000 invånare och Osby är en kommun i norra Skåne med cirka 12 000 invånare. Sammantaget gör detta att det är principiellt intressant att studera hur dessa verksamheter implementerar sina program i praktiken. Studien tillämpar ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv för att undersöka *hur* personalen omsätter kommunal aktiveringspolicy i det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare och på vilket sätt organisatoriska förutsättningar påverkar deras handlande.<sup>1</sup>

### Kommunal aktiveringspolitik

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 juridiskt möjligt för kommunerna att ställa högre krav på aktivering för arbetslösa socialbidragstagare.<sup>2</sup> Genom denna förändring blev det tydligare att den enskilde socialbidragstagaren har ett eget ansvar för sin livssituation och att bli självförsörjande genom arbete. Enligt lagstiftningen ska man inte få socialbidrag helt kravlöst utan den enskilde är skyldig att "stå till arbetsmarknadens förfogande" genom att vara aktivt arbetssökande och godta lämpligt arbete. För att vara berättigad till socialbidrag kan man också vara skyldig att delta i arbetsmarknadsåtgärder som arrangeras genom den statliga arbetsmarknadspolitikerna eller

delta i kommunala arbetssökaraktiviteter.<sup>3</sup> Dock poängteras det i 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 arbetsmarknadspolitikerna.<sup>4</sup> Man talar ofta om att åtgärderna ska vara kompetenshöjande för den enskilde men på denna punkt är lagstiftningen otydlig vad en kompetenshöjande insats kan innebära 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 deras möjligheter att få ett arbete. Här anger lagstiftningen

1. 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 bland annat gräsrotsbyråkrati, gatu- byråkrati, 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. Till exempel socialsekreterare och personalen vid aktiveringsprogrammen.

2. SFS 2000: 453, Socialtjänstlagen, 4 kap.

3. Dessa skyldigheter är kopplade till Socialtjänstlagen, 4 kap 1 §.

4. Se Propositionen 1996/97:124 för en mer detaljerad diskussion om lagstiftarens intentioner.

att det gäller; 1) ungdomar under 25 år, 2) personer över 25 år men med särskilda behov av kompetenshöjande insatser, och 3) 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>5</sup>

På denna punkt är lagstiftningen tydligare med att insatsen ska innehålla en individuell handlingsplan, samråd med arbetsförmedlingen ska ske och att kraven inte bör gälla individer som endast kortvarigt är i 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 vad gäller både den praktiska innebörden av de kommunala aktiveringsåtgärderna samt 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 och Ulmestig (2004) har gjort en kartläggning som visar att det är stora skillnader i programmets utformning och typ. Effekterna av de kommunala aktiveringsprogrammen har inte heller utvärderats i någon större utsträckning. Det finns två studier i Malmö och i Rinkeby som har tittat på olika former av program-

resultat. 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 m fl 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, särskilt för vissa klienter med invandrarbakgrund. I en annan studie har "Skärholmsmodellen" utvärderats och där framkommer det att den egentligen inte innebär några nya arbetsmetoder eftersom den liknar tidigare metoder som använts inom socialtjänsten.<sup>6</sup> 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 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 och arbetslöshet (Giddens 1998).

Utvecklingen av de kommunala aktiveringsåtgärderna har inneburit en decentralisering och en fragmentisering av arbetsmarknadspolitiken i Sverige (SOU 2000:3). Enligt Salonen (2000) så kännetecknas den statliga arbetsmarknadspolitiken av central styrning, samt en frivillig och rättighetsbaserad socialförsäkringsprincip. Den kommunala aktiveringspolitiken däremot är lokalt organiserad, biståndet är

5. Detta finns i SFS 2000: 453, Socialtjänstlagen, 4 kap 4 §.

6. Till exempel Albymodellen, Hallstahammarmodellen och Uppsalamodellen.

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 agerande i stort bestämmer det faktiska innehållet i insatserna. Utifrån ett rättsäkerhetsperspektiv är detta något problematiskt eftersom det leder till en minskad rättssäkerhet 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.

## **Teori och metod**

Den teoretiska utgångspunkten i studien är ett så kallat frontlinjebyråkratiskt perspektiv (Lipsky 1980). Detta teoretiska synsätt lägger stor vikt 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 i stället för klienternas behov. 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. Exempel på sådana informella rutiner är hur frontlinjebyråkraterna fördelar service och prioriterar bland klienter när resurserna är begränsade.<sup>7</sup>

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 detta att det är 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 politiken, myndigheterna och medborgarna. I denna studie undersöks det hur den kommunala aktiveringspolitiken

---

7. 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 (1980) anser att de olika formerna av informella handlingsstrategier är följder av de organisatoriska förutsättningarna som frontlinjebyråkraterna ofta arbetar inom.

”produceras” genom det dagliga arbetet på frontlinjenivå. De huvudsakliga undersökningsfrågorna är:

- Hur är kommunala aktiveringsprogram organiserade inom den kommunala socialtjänsten?
- 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. De dagliga rutinerna inom socialbidragsadministrationen och de tillhörande aktiveringsprogrammen har observerats en längre tidsperiod. Klientmöten, personalmöten och olika former av administrativa möten har observerats samt en mängd informella diskussioner och samtal har utförts. Intervjuer och samtal med frontlinjebyråkrater, arbetsledare, verksamhetsansvariga samt politiker har förekommit flera gånger. Observationer och intervjuer har kompletterats med analyser av bland annat lagstiftning, verksamhetsberättelser, nämndprotokoll, manualer, PM och direktiv samt verksamheternas egna programbeskrivningar och riktlinjer. Fältarbetet pågick mellan augusti 2002 och juni 2003 och resulterade i cirka 400 timmar observationer och innefattar bland annat observationer av cirka 90 klientmöten.<sup>8</sup> Då undersökningen är begränsad till en fallstudie av två verksamheter är resultaten otillräckliga för att generaliseras till andra kommunala aktiveringsprogram i Sverige. Studien ger dock detaljerade exempel på det dagliga arbetet inom två principiellt intressanta aktiveringsprogram.<sup>9</sup>

## Organisering av aktiveringsprogram

I både Skärholmen och Osby ska arbetslösa socialbidragstagare delta i stadsdelens respektive kommunens aktiveringsprogram för att få socialbidrag. Båda programmen är en del av den lokala socialbidragsadministrationen och socialsekreterare 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 närvara i programmen utan man är oftast skyldiga 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 är självständigt jobbsökeri på både Jobbcentrum och Källan.

### *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 klienter i

8. För en detaljerad beskrivning av teori och metod se Thorén (2005).

9. Både Skärholmen och Osby har fått stor uppmärksamhet för sitt arbete med arbetslösa socialbidragstagare. Framförallt ”Skärholmssmodellen” har beskrivits som ett framgångsrikt exempel och som många kommuner avser att efterlikna.

alla åldrar och ett samarbete mellan ett antal närbelägna stadsdelsförvaltningar<sup>10</sup> i Stockholm stad. Även arbetsförmedlingen köper platser för deltagare i Aktivitets- och Ungdomsgarantin. Jobbcentrum har en personalstyrka på omkring 25 personer. Cirka 1 000 personer är löpande inskrivna på Jobbcentrum och 200–250 klienter var närvarande dagligen vid tidpunkten för studien. Socialbidragsadministrationen i Skärholmen består av cirka tolv socialsekreterare och ett dussintal administrativa handläggare.

Jobbcentrums huvudsakliga aktivitet är självständigt jobbsökeri där klienterna söker efter lediga arbeten genom annonser i dagstidningar, på anslagstavlor och via Internet, i regel från arbetsförmedlingens hemsida. Som hjälpmedel finns till exempel ett antal datorer, telefoner, kopiator samt kuvert och porto. Förutom att självständigt söka arbete kan klienter erbjudas praktikplatser hos reguljära arbetsgivare när det finns tillgängligt eller att delta i några av Jobbcentrums interna verksamheter<sup>11</sup> eller söka utbildningsplatser via Stockholm Matchnings yrkesutbildningar.<sup>12</sup>

Majoriteten av Jobbcentrums personal kallas coacher och deras arbetsuppgifter innefattar bland annat att bedöma klienternas arbetsrelaterade behov och matcha dem till lämpliga jobb. Coacherna behöver ingen formell utbildning eller erfarenhet från andra arbetsrelaterade tjänster. Socialbidragsklienterna hänvisas direkt till Jobbcentrum av en mottagningsgrupp och inledningsvis på Jobbcentrum gör en coach en bedömning av hur Jobbcentrum kan hjälpa klienten att komma ut på arbetsmarknaden. Klienten blir också informerad om Jobbcentrums regler 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, bland annat, ett sätt att försvåra för klienterna att arbeta svart, enligt personalen i Skärholmen.

Enligt olika programdokument så 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:

- Alla deltagare ska erbjudas arbete eller annan sysselsättning inom fem dagar.
- Erbjuda 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.

---

10. Hägersten, Älvsjö och Liljeholmens stadsdelsförvaltningar.

11. De interna verksamheterna var under tiden för studien till exempel ett hunddagis, en Naturvårdsgrupp som gjorde arbeten i stadsdelens parker och andra utemiljöer samt en grupp som kallades "Håll Skärholmen rent" där man utförde andra lokala renhållningsuppgifter.

12. Stockholm Matchning är ett rekryteringsprojekt i Stockholm som bland annat 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.

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).

Enligt sådana programbeskrivningar 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 socialbidragsklienterna och att de går på Jobbcentrum. Vidare säger hon också 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>13</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.

#### *Programbeskrivning: Källan*

Osby kommun har ett avsevärt mindre aktiveringsprogram med enbart fyra till fem personer i personalen och mycket färre del-

tagare än på Jobbcentrum. På Källan deltar det ungefär fem till tio socialbidragsklienter dagligen. Ytterligare 10–30 klienter är remitterade från socialtjänsten för att främst läsa Svenska för invandrare (SFI) ock delta i andra aktiviteter.<sup>14</sup> I kontrast till Jobbcentrum uppmuntras klienter oftare 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. Men aktiviteten som de flesta socialbidragstagare är hänvisade till kallas "Kom-i-gång" vilken innebär i första hand att man ska söka arbete. Men socialbidragsklienter kan ibland vara aktiverade 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 intresserade arbetsgivare. Arbetsgivarna sa att det berodde på dålig ekonomi och att de inte hade möjlighet att anställa fler och att de därmed inte ville erbjuda några praktikplatser till Källans deltagare. 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, intervjuutövning och självskattningar. Om det

13. Intervju med Margareta Johansson ordförande i Skärholmens stadsdelsnämnd, 2003-04-08.

14. Dessa deltagare är i huvudsak invandare som får introduktionsersättning för invandrare via socialtjänsten.

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 ett arbete, praktik eller andra kompetenshöjande aktiviteter och att så många som möjligt ska bli självförsörjande. Ingmar Berntsson var socialnämndens ordförande när Källan startade. Han berättade i en intervju att socialbidragskostnaderna var ett problem i Osby i mitten av 1990-talet och politikerna bestämde att de skulle sänkas markant. Källan blev då till som ett instrument för att kunna sänka dessa kostnader. Han menar att det är Källan i kombination med Uppsalamodellen som har bidragit till att kostnaderna också sjunkit på senare år i Osby.<sup>15</sup> Modellen i Osby är att man ska mobilisera klienternas egna resurser genom Källan samtidigt som man bör fokusera på klienternas egna behov, vilket Ingmar Berntsson anser är i linje med allt socialt arbete. Han säger också att det måste vara meningsfullt att gå till en verksamhet som Källan och att det är viktigt att man försöker förbättra klienternas självkänsla. Dock menar Ingmar Berntsson att arbetslinjen måste vara tydlig och att det inte alltid behöver vara "kul" på Källan.<sup>16</sup>

#### *Programstatistik*

Varken Jobbcentrum eller Källan har gjort några systematiska utvärderingar av programmets resultat. Källan gör regelbundna redovisningar av verksamheten och Jobbcentrum har ett närvaroregister som till viss del kan analyseras. Dock har ovan-

stående material stora brister för att göra mer detaljerande analyser av programmets resultat. Dock kan de ge en fingervisning om hur länge klienter deltar i programmen, hur ofta de startar och varför de lämnar programmen.

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>17</sup> Detta tyder på att programtiderna förmodligen är påverkade av den allmänna arbetslöshetssituationen i samhället. De flesta på Jobbcentrum (85 procent) 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 procent av klienterna avskrivs utan att något skäl anges i registret. För 18 procent av klienterna uppges "arbete" som orsak till att man slutar. Detta resultat tyder på bristande kunskaper om vad som händer när klienterna lämnar Jobbcentrum.

15. Man använder sig av en modifierad form av Uppsalamodellen i socialbidragshandlingen i Osby. Uppsalamodellen innebär att man har ett stort krav på att söka jobb, redovisa antal sökta jobb samt att socialsekreterarna ej ska fatta några beslut angående socialbidrag utan betänketid. Se Rönnlund (1992) för en närmare beskrivning av modellen.

16. Intervju med Ingmar Berntsson, före detta ordförande i socialnämnden i Osby, 2003-04-29.

17. Dock är hela 25 procent 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.



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 37 och 76 dagar beroende på år. De längsta programtiderna har varierat mellan 153 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 procent av deltagarna får arbete efter deltagande på Källan, 12 procent går till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, 14 procent börjar en utbildning, 15 procent slutar på grund av ogiltig frånvaro, 6 procent slutar på egen begäran, 23 procent är fortfarande kvar i programmet och 9 procent 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 vad gäller arbete och socialbidrag.

### **Aktiveringsprogrammen i praktiken**

I det här avsnittet kommer 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 klara av en komplex arbetssituation. Utifrån detta teoretiska perspektiv utvecklar personalen sådana strategier för att kunna hantera organisatoriska förutsättningar som ofta kännetecknas av till exempel otydliga och motsägelsefulla mål, begränsade resurser och otillräckliga professionella kunskaper. Som ett resultat av detta utvecklar man rutiner i sitt dagliga arbete som kan hantera det ojämna förhållandet mellan den organisatoriska kapaciteten och de stora kraven som arbetet innebär (Brodtkin 1997, Lipsky 1980).

#### *Selektion av programdeltagare och brist på individuella bedömningar*

I Skärholmen och Osby blir i princip alla arbetslösa socialbidragstagare hänvisade till Jobbcentrum och Källan. Någon form av deltagande 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>18</sup>

---

18. Samtal med socialsekreterare i Osby, 2003-02-06.

Studien har dock visat att det är rationellt för personalen att hänvisa alla klienter till programmen utan några större hänsyn individuella bedömningar, eftersom undantag från den gängse regeln 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>19</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.

#### *Aktiveringens "passiva" programinnehåll och kontrollfunktion*

Vidare visar studien att den huvudsakliga aktiviteten på både Jobbcentrum och Källan består av självständigt jobbsökeri. 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 denna funktion enligt följande:

... 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>20</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>21</sup>

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 ett sätt att undersöka om klienterna står till arbetsmarknadens förfogande.

På Källan finns fler aktiviteter att erbjuda klienterna men det är fortfarande ett fokus på klienternas egna initiativ. Men i Osby tillåts klienter i större utsträckning att delta i SFI-undervisning, arbetsförmedlingens verksamheter och olika former av utbildningar när man uppbar socialbidrag. 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 inte alltid klienterna att delta i arbetsförmedlingens kurser och utbildningar eftersom man anser att dessa program bara förlänger klienternas arbetslöshet. Den praktiska betydelsen av att rådgöra med arbetsförmedlingen innebar oftast att socialsekreteraren gjorde kopior av klienternas handlingsplaner från arbetsförmedlingen som sedan stoppas i deras akter utan närmare beaktande. Verksamhetsansvariga i Skärholmen påpekade ofta att arbetsförmedlingens utbud innebar inlåsningseffekter för deltagarna. Det

19. Samtal med socialsekreterare i Skärholmen, 2003-06-12.

20. Samtal med verksamhetsansvarig i Skärholmen, 2002-07-01.

21. Samtal med jobbcoach i Skärholmen, 2003-03-14.

förklarades av en verksamhetsansvarig på följande vis:

... många åtgärder via arbetsförmedlingen fungerar som ett filter för deltagarna och de skapar hinder för att komma ut i jobb ...<sup>22</sup>

En annan vanlig respons från personal i Skärholmen var till exempel:

... vi erbjuder eller uppmuntrar inte klienter att delta i andra träningsprogramutbildning till att börja med [...] de ska hitta jobb först [...] det är först senare som vi föreslår sådana åtgärder eller program som arbetsförmedlingen erbjuder.<sup>23</sup>

Däremot kan Jobbcentrums klienter söka kortare yrkesutbildningar via Stockholm Matchning i den mån det finns plats. Men det rör sig om ett ganska litet antal klienter som måste ha både de rätta kvalifikationerna och tillräckliga språkkunskaperna för att delta i dessa kurser. Faktum är att observationerna har visat att man fokuserar på jobbsökeri 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 klienternas behov.

#### *Bristande resurser och oriktiga jobbgarantier*

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 50–80 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 enligt ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv. 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 ett hundratal klienter till Jobbcentrum varje 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 verksamheten bedrivs i en mindre skala, men fokus är ändå på klienternas eget agerande och motivation.

Eftersom klienterna till stor del själva är ansvariga för att vara motiverade och be om hjälp görs inte heller programmen på något tydligt sätt ansvariga för att aktiveringen ska vara till nytta för klienterna. Om någon misslyckas är det helt enkelt klienten själv som inte varit tillräckligt motiverad att hitta ett arbete. Ett sådant förhållningssätt kan även 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 programkomponent som eventuellt skulle kunna innebära någon

22. Samtal med verksamhetsansvarig i Skärholmen, 2002-07-01.

23. Samtal med jobbcoach i Skärholmen, 2002-09-25.

form av programansvar, det vill säga ifall programmet håller vad det lovar. Detta var den så kallade Jobbgarantin. Denna policy innebar att klienterna skulle få någon form av jobb- eller sysselsättningserbjudande 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 så kallade 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. Lösningen 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>24</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 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.

#### *Kategoriseringar och prioriteringar av klienterna*

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 arbets-

träna eller träna på språket och det är oklart i vilket 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 i deras mening 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. Sådana 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 ett sådant "erbjudande" kan det innebära att denne förlorar sitt socialbidrag eller får det reducerat. I Osby är så kallade oseriösa klienter också mer övervakade än de som man anser att man kan lita på. Ur ett frontlinjebyråkratiskt perspektiv är det vanligt att man kategoriserar klienterna på ett sådant här sätt för att förenkla sin komplexa arbetssituation.

Ett annat sätt att sortera klienter är att välja ut dem som på olika sätt är enklast att arbeta med.<sup>25</sup> Denna handlingsstrategi

24. Enligt information från programansvarig, 2004-08-18.

25. Utifrån ett frontlinjesbyråkratiskt 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.

är framförallt tydlig på Jobbcentrum där den stora ärendemängden gör det svårt för personalen att ge alla klienter 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>26</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>27</sup>

En annan coach säger också:

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>28</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 som har betydligt färre klienter att arbeta med gör inte prioriteringar av 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 lagligt 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 som en metod 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>29</sup>

## Slutdiskussion

Den här studien påvisar att den verkliga innebörden av den kommunala aktiveringspolitiken måste bli analyserad i relation till de praktiska implementeringsprocesserna. Genom att undersöka den mångfacetterade relationen mellan lagstiftningen, de organisatoriska förutsättningarna och de

26. Samtal med programsansvarig på Jobbcentrum, 2003-01-30.

27. Samtal med coach på Jobbcentrum, 2003-06-16.

28. Samtal med coach på Jobbcentrum, 2003-03-10.

29. För fler och mer detaljerade exempel av frontlinjebyråkratens informella handlingsstrategier se Thorén (2005).

dagliga rutinerna kan man delvis förstå den praktiska betydelsen av aktiveringspolitiken. Den allmänna bilden kring dessa program är ofta att de ska vara både individuellt anpassade och kompetenshöjande för den enskilde individen. Studien visar däremot att det finns vissa skiljaktigheter mellan den allmänna diskursen om aktivering, lagstiftningens intentioner, verksamhetsbeskrivningar och det praktiska utförandet.

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 förutom att socialbidragskostnaderna ska minska. 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. Det är också svårt för klienterna att överklaga eller på annat sätt påverka 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 i vissa situationer eller för vissa klienter. 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, begränsat 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 i förhållande till vad klienterna förväntas göra vilket innebär att de har lättare att tillgodose olika typer av behov hos klienterna. Mitt intryck är att klienter med större egna resurser finner jobbannonser och datorer som användbara hjälpmedel i deras jobbsökande. Men å andra sidan kan denna klientgrupp oftast söka jobb helt på egen hand eller genom arbetsförmedlingens serviceutbud.

Särskilt i Skärholmen finns en negativ attityd gentemot arbetsförmedlingens service och många klienter är begränsade att delta i arbetsförmedlingens program genom att personalen inte informerar klienterna om deras programutbud eller att man inte regelbundet samarbetar med arbetsförmedlingen. I praktiken innebär detta att klienterna inte alltid "tillåts" delta i dessa arbetsmarknadsprogram. Ett sådant kategoriskt förhållningssätt är principiellt problematiskt då Socialtjänstlagen föreskriver att socialtjänsten bör samarbeta med arbetsförmedlingen när det gäller arbetslösa socialbidragstagare. 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 ändå 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 poängterat under observationerna att de har svårigheter att hjälpa vissa klienter, särskilt de som står längst från arbetsmarknaden eller har andra sociala problem. Jag anser att denna iakttagelse är oroande eftersom den kommunala socialtjänsten ska arbeta med de människor som är mest marginaliserade och som inte kan få stöd från andra delar i vårt svenska välfärdssystem. Ett sådant resultat leder till frågor om vilka som ska få hjälp av den kommunala socialtjänsten? Och om denna typ av verksamheter själva anser att de har svårt att tillgodose dessa klientgruppers behov vem ska göra det då? Faktum är att kommunerna sällan behöver ta något särskilt ansvar för programmets 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. 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

på 1990-talet har de flesta kommunerna i landet sänkt sina socialbidragskostnader vare sig man hade aktiveringsprogram eller inte. Kostnader som i dagsläget börjar öka igen på grund av den återigen höga arbetslösheten.

En av de viktigaste slutsatserna i denna studie är att man i praktiken ofta förenklar svåra arbetsuppgifter och undviker individuella bedömningar, man fokuserar på att kontrollera klienterna samt frånsäger sig ansvaret för aktiveringsinsatsernas resultat. Personalens möjligheter att ge klienterna värdefull support är beroende av vilka användbara resurser som finns tillgängliga, 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 utifrån de organisatoriska förutsättningarna och den är inte alltid baserad på klienternas behov. Istället är det frontlinjebyråkraternas informella handlingsstrategier som påverkar den praktiska utformningen av den kommunala aktiveringspolitiken. Detta innebär att kommunal aktiveringspolitik, i sin praktiska form, inte nödvändigtvis kommer att förbättra klienternas möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden eftersom fokus, enligt min bedömning, 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*, vol 71, s 1–33.
- Ekström V (2005) *Individens eget ansvar och samhällets stöd – En utvärdering av "Skärholmsmo-*

- dellen" vid Jobbcentrum Sydväst. FOU-rapport 2005:10, FOU Stockholm.
- Giddens A (1998) *Third Way: Renewal of Social Democracy*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Giertz A (2004) *Making the Poor Work*. Lund Dissertations in Social Work No 19, Lunds universitet.
- Hallsten L, Isaksson K & Andersson H (2002) *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. IFAU-rapport 2002:10, IFAU, Uppsala.
- Handler J F (2004) *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hedblom A (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte*. Lund Dissertations in Social Work No 16, Lunds universitet.
- 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*. Arkiv, Lund.
- Lindqvist R & Marklund S (1995) "Forced to Work and Liberated from Work – A Historical Perspective on Work and Welfare in Sweden" *Scandinavian Journal of Social Welfare*, vol 4, s 224–237.
- Lipsky M (1980) *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Services*. MIT Press, Cambridge.
- Persson T (2002) "Kompetenshuset Källan Organisationsplan, 2002" stencil, Osby.
- Regeringens proposition (1996/97:124) Ändring i socialtjänstlagen.
- Rothstein B (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska dilemma*. SNS Förlag, Stockholm.
- Rönnlund E (1992) *Socialt arbete – att se möjligheter*. Almqvist & Wicksell, Stockholm.
- 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" Lund, Sweden, October 27–28, 2000.
- Salonen T & Ulmestig R (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" i Rothstein B (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag, Stockholm.
- Schierenbeck I (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Boréa, Umeå.
- SFS 2001:453 Socialtjänstlagen.
- Skärholmens stadsdelsförvaltning "Verksamhetsberättelse 2002" Skärholmen.
- Socialstyrelsen (2005) *Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?* Socialstyrelsen, Stockholm.
- SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskalet. Utvecklingen under 1990-talet*. Socialdepartementet, Kommittén Välfärdsbokslut, Stockholm.
- Thorén K H (2005) *Municipal Activation Policy: A Case Study of the Practical Work with Unemployed Social Assistance Recipients*. IFAU-rapport 2005:20, IFAU, Uppsala.
- van Berkel R & Hornemann Möller I (2002) *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?* The Policy Press, Bristol.