

Yttersta skydds nätet – ett liv med krav och aktivering.

Av
Rosita Nilsson & Zandra Olsson

Ht-10



Handledare: Bodil Stenshed

Abstract

Throughout the history of Sweden the work first concept can be found as a fundamental concept that has influenced social policy as well as labor market policy. The demand for quid pro quo has however varied over time. The purpose of this essay has been to examine whether the economic officers at Social Services work according to the work first concept in their contact with clients. The purpose has also been to find out which demands were made on clients wishing to claim social benefits. To answer these questions we have made use of a qualitative method, in which six economic officers from Social Services were interviewed.

The results showed that the economic officers worked according to the work first concept, which permeates their work. The primary goals for clients were employment and stimulation, as well as achieving self-sufficiency. The main purpose was for clients to move closer to being available in the labor force. The majority of the respondents questioned how they could discuss the work first concept when clients were so far from being available for work in the labor force.

Keywords: The work first concept, Economic Aid, Social Services, demand, quid pro quo.

Innehåll

1. Inledning.....	7
2. Problemformulering.....	7
3. Syfte.....	8
4. Frågeställningar	8
4. Metod.....	8
5.1 Val av metod	8
5.1.1 Förtjänster av metodval.....	9
5.1.2 Begränsning av metodval.....	9
5.2 Urval.....	10
5.2.1 Val av intervjumodell	12
5.2.2 Inhämtad kunskap	13
5.3 Uppsatsens upplägg	13
5.4 Validitet och Reliabilitet	13
5.5 Etiska övervägande	14
5.5.1 Forskningskrav och Individskyddskravet.....	15
6. Teori och Etiskt perspektiv.....	16
6.1 Institutionaliserings	16
6.2 Bourdieu fältanalys	17
6.3 Etiskt perspektiv.....	18
6.3.1 Rättigheters historiska utveckling.....	18
6.3.2 Rättighetstänkandets utveckling vad är statens roll.....	19
6.3.3 Socialpolitiska modeller i Sverige	19
6.3.4 Ansvar	19
7. Begrepp.....	20
7.1 Begrepp inom ekonomiskt bistånd	20
7.1.1 Socialbidrag och ekonomiskt bistånd	20
7.1.2 Ekonomiskt bistånd.....	20
7.1.3 Försörjningsstöd	21
7.1.4 Skälig.....	21
7.1.5 Socialtjänstens huvuduppgift.....	21
7.1.6 Långvarig biståndsmottagare/ Långtidsbidragstagare:.....	21

7.1.7 Vuxna	22
7.1.8 Arbetsmarknadsåtgärder.....	22
7.2 Begreppen inom arbetslinjen, arbetsförmåga och arbetsoförmåga	22
7.2.1 Arbetslinjen.....	22
7.2.2 Arbetsförmåga och arbetsoförmåga	22
8 Arbetslinjens perspektiv.....	22
8.1 Arbetslinjen som politiskt begrepp och perspektiv	22
8.2 Två huvudmotiv för arbetslinjen	23
8.3 Tre perspektiv på arbetslinjen	23
9. Historik.....	23
9.1 Socialpolitikens genombrott.....	23
9.2 Fattigvårdslagstiftning.....	24
9.3 1956 års Socialhjälpstag.....	24
9.4 1990-talet.....	24
9.5 2000-talet.....	27
10. Tidigare forskning.....	27
11. Empiri och Analys	29
11.1 Hur används arbetslinjen inom ekonomiskt bistånd?	29
11.1.1 Social kontroll	29
11.1.2 Olika fält i välfärdsstaten	30
11.1.3 Arbetslinjens historia	30
11.1.4 Arbetslinjen.....	32
11.1.5 Förhållandet till arbetslinjen.....	33
11.1.6 Problematiken gällande sysselsättning.....	34
11.2 Ställs det krav i form av motprestation för att ha rätt till att uppbära ekonomiskt bistånd?	35
11.2.1 Samspelet mellan Ekonomiskt bistånd och klienten	35
11.2.2 Krav inom Ekonomiskt bistånd	36
11.2.3 Kommunala och statliga insatser.....	37
11.2.4 Motprestation utifrån arbetsförmåga	38
11.2.5 Krav som ställts på klienten genom historien.....	38
11.2.6 Varför ställs krav?	40
11.2.7 Olika perspektiv gällande arbetslinjen.....	41
11.2.8 Förändras kraven	42
11.3 Har socialtjänsten fått en ny roll i välfärdssamhället?	44

11.3.1 Institutioners doxa	44
11.3.2 Förändringen i ekonomihandläggarnas arbete	44
11.3.3 Mål, samarbete och samverkan.....	45
11.3.4 Förändringar på arbetsmarknaden	46
11.3.5 Ifrågasättandet av ekonomihandläggarnas nya roll	47
11.3.6 Arbetsförmågans påverkan av självförsörjning	47
11.3.7 Otydliga arbetsuppgifter samt brist på resurser.....	48
11.3.8 Åtgärdsprogram som ej leder till arbete.....	49
11.3.9 Ifrågasättandet av arbetsmarknadspolitiken.....	51
11.4 Kort sammanfattning av resultat	52
12. Slutdiskussion	53
13. Bilagor	55
13.1 Bilaga 1: Socialtjänstlagen	55
1 kap. Socialtjänstens mål	55
4 kap. Rätten till bistånd	55
13.2 Bilaga 2: Intervjufrågor	58
13.2.1 Första intervju.....	58
13.2.2 Omformulering av intervjufrågor (Intervju två - sex)	58
13.3 Bilaga 3: Utskickad e-post presentation till handläggarna	60
14. Referenser.....	61

Förord

Tack

Alla respondenter som gjorde uppsatsen möjlig att genomföra.

Stort tack till Bodil Stenshed, Allyson Evaldsson, Darja Barac, Kristian Ekström, Kristina Klemm och Ola Tuvefsson.

1. Inledning

Arbetslöshet och sjukdom kan vi alla drabbas av. Dessa förändringar i livet kan se olika ut bland annat på grund av rättigheten till socialförsäkringssystemet. Individer idag har olika förutsättningar om de har tillhört A-kassa eller är berättigad bistånd från Försäkringskassan. Individer som inte tillhör socialförsäkringssystemet måste istället ansöka om bidrag från Ekonomiskt bistånd.

2. Problemformulering

I dagens Sverige är arbetslinjen högaktuell i media. Exempelvis har Aftonbladet producerat en debattserie om ”nya tuffa Sverige” och om hur politiken förändrats med en tydligare arbetslinje. Alla arbetsföra mellan arton till sextiofyra år skall arbeta utifrån sin egen arbetsförmåga. Denna debatt har väckt vårt intresse och vi undrar om det är rimligt att alla individer med arbetsförmåga kan komma ut på arbetsmarknaden. Efterfrågan av arbetskraft ska arbetsmarknaden själv styra, är det då möjligt att alla med nedsatt arbetsförmåga kommer vara välkomna ut på den reguljära arbetsmarknaden.

Vårt antagande är att arbetslösa och utförsäkrade har fått det tuffare på grund av arbetslinjen, eftersom de får lägre ersättning eller ingen ersättning alls samt att det ställs krav på dessa att arbeta utifrån sin arbetsförmåga. Ekonomiskt bistånd är sista instansen för att söka ekonomisk hjälp. Detta kan medföra förändringar i ekonomihandläggarens arbete då eventuellt arbetslösa och utförsäkrade måste söka bidrag för att uppnå skälig levnadsnivå. Redan idag finns det individer i samhället som inte vill vara beroende av Ekonomiskt bistånd. Kommer de nya riktlinjerna leda till att fler individer faller utanför det yttersta skyddsnätet som de faktiskt har rätt till?

Ett problem som vi ser gällande arbetslinjen är att alla individer inte kan stå till den reguljära arbetsmarknadens förfogande eller står väldigt långt ifrån den. Dessa individer kan då inte uppnå kraven om att alla arbetsföra ska arbeta utifrån sina förmågor. Uppsatsen ämnar undersöka hur långt ekonomihandläggarna driver arbetslinjen med sina klienter på Ekonomiskt bistånd. Är det ideologiskt rätt att använda arbetslinjen på Ekonomiskt bistånd?

3. Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka om ekonomihandläggare på Ekonomiskt bistånd arbetar utifrån arbetslinjen i sitt arbete med sina klienter. Syftet är även att ta reda på vilka krav som ställs på klienten för att uppbära ekonomiskt bistånd.

4. Frågeställningar

- Hur används arbetslinjen inom ekonomiskt bistånd?
- Ställs det krav i form av motprestation för att ha rätt till att uppbära Ekonomiskt bistånd?
- Har socialtjänsten fått en ny roll i välfärdssamhället?

4. Metod

Valet av metod är förbundet med olika antaganden. Metodvalet utgör ramen för studien och beroende på detta val påverkas studiens förutsättningar. De aspekter som Patrik Aspers (2007) tar upp i boken Etnografiska metoder är etik, fält, beviskrav, ekonomiska resurser samt forskarens kompetens i valet av metod. Etik är det viktigaste kravet och detta tas upp under avsnittet om etiska övervägande.

5.1 Val av metod

Valet av metod var antingen kvantitativ eller kvalitativ, vilka båda har olika för- och nackdelar. I valet av metod spelade fält samt tidsaspekten in. Tanken var först att jämföra Arbetsförmedlingen med Ekonomiskt bistånd men det var inte genomförbart på grund av den korta tid studien skulle genomföras på. Vi ansåg att vår kunskap om arbetslinjen i förhållande till de olika organisationerna och deras riktlinjer var otillräcklig. Vi valde därför att enbart undersöka om arbetslinjen används inom Ekonomiskt bistånd. Intresset var att få veta mer om arbetslinjen och användningen av arbetslinjen. Fördelen med den kvalitativa metoden är att den ger möjligheten att utifrån ekonomihandläggarnas kunskap, ha möjligheten att kunna fråga mer och få eventuella förtydligande vilket den kvantitativa metoden inte tillåter. Detta kommer troligtvis att ge oss en djupare förståelse om arbetslinjen och hur den påverkar samt används inom Ekonomiskt bistånd. Avsikten var inte att intervjua klienterna på Ekonomiskt bistånd eftersom fokus låg på hur handläggarna arbetade med arbetslinjen inom Ekonomiskt bistånd. Vår kunskap om arbetslinjen var begränsad, men i Björn Blom, Stefan

Morén och Lennart Nygren bok, Kunskap i socialt arbete (2006) menar de att ”redan innan vi söker att förstå eller förklara något, har vi alltså antaganden som inte alltid är medvetet genomtänkta eller uppenbara för oss. Det gäller till att börja med själva det faktum att vi antar att något behöver förklaras, och att vi redan har avgränsat vad detta något är, vilket samtidigt binder oss till att undersöka saken på ett visst sätt” (Scheman, 2000 enligt Blom et al, 2006, s. 69). Detta gör oss vaksamma på eventuella förkunskaper som vi inte är medvetna om, gällande arbetslinjen och bidragstagare inom Ekonomiskt bistånd.

5.1.1 Förtjänster av metodval

Ur studentlitteraturen, Kvalitativa intervjuer av Jan Trost (2005) menar han att förtjänsten med att använda sig av kvalitativ metod är att den möjliggör för att veta mer om det fält som ska undersökas. De intervjuade ekonomihandläggarna är en del av metoden som vi ska försöka förstå samt resonera eller reagera på. Dessa ska hjälpa oss att inse hur man kan urskilja ett handlingsmönster inom Ekonomiskt bistånd gällande arbetslinjen. Trost (2005) anser att det kan vara rimligt att i denna typ av studier använda sig av en kvalitativ metod. Vi har valt att intervjua sex ekonomihandläggare. Genom att genomföra intervjuer hade vi ambitionen att få svar på hur ekonomihandläggarna arbetar praktiskt med arbetslinjen. Detta för att få en djupare förståelse kring hur eventuella normer för arbetslinjen används eller ser ut. Det insamlade materialet kommer att jämföras med tidigare studier inom detta område. Vi var tvungna att hålla oss objektiva till intervjuaren vi fick in, men även till det resterande materialet. I de intervjuer som gjorts valde vi att dela upp frågorna mellan oss två författare. Trost (2005) anser att fördelen med två intervjupersoner är att man kan kompletterat varandra som intervjuare, ger stöd och att informationsmängden kan bli större och mer gedigen. Han anser även att det kan uppfattas som artig med två intervjupersoner. Användning av bandspelare anser Trost (2005) ge fördelarna att det går att lyssna på intervjun igen, samt höra tonfall och ordval. Renskrivning av intervjun ger möjligheten att läsa ordagrant igen vad som sades. Viktigt är även att vi själva transkriberar intervjuerna eftersom det då blir en del av minnet som man samlar på sig inför analysen. Trost (2005) menar att minnet är en viktig ingrediens för den som ska utföra forskningen, om denne själv har utfört intervjuerna inför tolkning och analys.

5.1.2 Begränsning av metodval

Den begränsning som kvalitativa metoder medför är att det bygger på ett litet urval och inte representerar, i statistisk mening, befolkningen (Trost, 2005). Endast sex ekonomihandläggare intervjuades. Kommer undersökningen att ge en verklig bild av hur arbetslinjen fungerar på

Ekonomiskt bistånd? En annan begränsning som kan ha påverkat intervjupersonerna var att vi var två som gjorde intervjun och det kan eventuellt upplevas som ett maktövertagande och att ekonomihandläggarna känner sig i ett underläge (Trost, 2005). En av respondenterna tyckte att intervjufrågorna skulle ha skickats i förväg. Vi ansåg att vi inte ville att respondenterna skulle förbereda sig utan att intervjuerna skulle vara spontana. Ifrågasättas kan om svaren på intervjufrågorna hade varit annorlunda om dessa skickats i förväg. En annan fråga som har dykt upp är om det hade varit skillnad på svaren gällande arbetslinjen om intervjuerna gjorts på chefsnivå inom Ekonomiskt bistånd.

En annan begränsning att beakta är användningen av bandspelare om den intervjuade inte vill bli inspelad men tackar ja av artighet. Intervjupersonen kan då bli hämmad i sina svar. Enligt Trost (2005) är en nackdel med inspelning är att det är tidskrävande att lyssna på och besvärligt att spola fram och tillbaka för att renskriva intervjun. Två av respondenterna som skulle intervjuas samma dag ville från början bli intervjuade tillsammans, men vi ansåg att det inte vore lämpligt. Tanken var att de enskilt skulle besvara intervjufrågorna. Trost (2005) anser att man bör undvika att intervju personer samtidigt. De som är språksamma kommer mer till tals och de tystlåtna kommer inte så lätt till tals. Det kunde ha blivit en begränsning i det uppsamlade materialet om vi hade tillåtit eller blivit tvungna att intervju båda ekonomihandläggarna samtidigt på grund av den tidsbrist som de hade när intervjuerna skulle genomföras.

5.2 Urval

Det fält som uppsatsen avser att studera är Ekonomiskt bistånd. Aspers (2007) menar att det går att välja enskilda personer eller roller som har specifik kunskap om fältet som är väsentlig för studien, då information inte kan införskaffas på annat sätt. Urvalet av ekonomihandläggare till intervjupersoner var helt slumpmässigt gjorda. Fyra olika kommuner i Skåne kontaktades med målet att intervju cirka åtta ekonomihandläggare på Ekonomiskt bistånd. Avsikten var inte att jämföra kommunerna, så val av kommun var inte relevant. Det som var viktigt var att få en fördjupad kunskap från ekonomihandläggarna gällande arbetslinjen, deras kunskap om organisationen, Ekonomiskt bistånd och deras arbete med klienter. Initialt var vårt syfte att undersöka tillvägagångssättet på handläggningen av ekonomiskt bistånd. Kraven på samt målen för klienterna var av primärt intresse. Vår tanke var initialt att fördjupa oss i de klienter som var långtidsbidragstagare.

Vi hade inga tidigare kontakter med fältet på Ekonomiskt bistånd utan vi kontaktade de olika kommunernas växel och bad dem koppla oss till ansvarig chef. Cheferna bad om att få en e-postpresentation (se bilaga 3) skickade gällande uppsatsen som de skickade vidare till sina medarbetare. Kontakt hölls sedan via e-post eller per telefon för att boka intervju. I presentationen preciserades att alla intervjuerna skulle vara gjorda innan den första december 2010. Tre av kommunerna gav snabbt besked om intresse av att medverka i studien och tidsbokning gjordes. Redan efter första veckan var fem intervjuer inbokade och eventuellt ett par till som var tveksamma till intervju, på grund av hög arbetsbelastning. Den fjärde kommunen meddelade att de inte kunde medverka på grund av hög arbetsbelastning. Antalet intervjuer samt tidsbegränsningen gjorde att antalet intervjupersoner reducerades till sex istället för åtta, eftersom detta ansågs ge tillräckligt med empiri. Den sjätte intervjupersonen tillkom snart efter beslutet om att endast intervju sex ekonomihandläggare. Fördelningen med de sex intervjupersonerna var att tre ekonomihandläggare kom från samma kommun, två från den andra kommunen och en från den tredje kommunen. Ekonomihandläggarna samt deras kommuner har valts att avidentifieras. En av intervjuerna har utförts i ett universitetsgrupprum medan resterande på ekonomihandläggarnas arbetsplatser.

Efter första intervjun gavs tillfälle att reflektera samt se över intervjufrågor och upplägg. Vi bestämde oss då för att fokusera på arbetslinjen och inte långbidragstagare. Inför de andra fem intervjuerna om modifierades intervjufrågorna på grund av att några frågor behövde tydliggöras samt att ordningen på frågorna behövde redigeras. Från första frågeformuläret till det andra frågeformuläret togs första delen av fråga sju bort, resterande del blev fråga åtta. En ny fråga tillkom, fråga nio. Fråga fjorton från det första frågeformuläret blev fråga sju i det nya. Delen på frågeformuläret ”myndighet och arbetslinjen” har samma frågor i samma ordning förutom att fråga fjorton från första formuläret tagits bort (se bilaga 2). Eftersom fem av sex respondenter fick samma frågor i samma ordning bör inte resultatet ha påverkats särskilt mycket. Den fråga som lagts till i andra frågeformuläret uppstod då första respondenten intervjuades, så frågan är besvarad av alla respondenterna. Vi tror inte ordningen på frågorna spelar någon stor roll då många svar av respondenterna upprepas under många tillfällen under intervjun. Svaret på frågorna beror mer på vilken ekonomihandläggare som intervjuas. Dock anser vi att det andra frågeformuläret hade ett bättre upplägg.

5.2.1 Val av intervjumodell

Av de olika intervjumodellerna som Tim May (2001) beskriver i sin bok *Samhällsvetenskaplig forskning* valdes semistrukturerade intervjuer. I de semistrukturerade intervjuerna finns det plats för den intervjuade att fördjupa sina svar. Intervjuformen har även en möjlighet till en dialog. Den intervjuade kan besvara frågorna i egna termer detta till skillnad från de strukturerade intervjuerna där frågorna ska ställas på samma sätt och den intervjuade har svarsalternativ. Det går alltså inte att standardisera svaren och jämföra dem på samma sätt som med strukturerade intervjuer. May (2001) nämner tre viktiga faktorer för att en intervju ska bli lyckad. Det första är tillgänglighet och det innebär att intervjupersonen ska ha tillgång och kunskap om den information som söks. Det andra är kognition och det är att intervjupersonen ska veta vad som förväntas och krävs av dem, men också underliggande regler och vilka roller som ska intas. Det tredje är motivation och det innebär att hålla intresset för intervjun vid liv samt att den intervjuade känner att sitt deltagande och de svar den intervjuade ger har betydelse. Under intervjuerna användes bandspelare. May (2001) nämner några positiva och negativa aspekter angående bandspelare. Nackdelen med bandspelare menar May (2001) är att det kan vara hämmande för intervjupersonen samt att den intervjuade kanske inte vill bli inspelad. Det tar även mycket lång tid att renskriva en intervju som är inspelad. Med bandspelare fångas dock hela intervjun till skillnad från att anteckna. Med bandspelaren finns möjlighet till att koncentrera oss på samtalet och iaktta kroppsspråk istället för att ägna oss åt att anteckna (May, 2001).

Vid inbokning av intervjuerna informerades om syftet med intervjun. Vi tackade för att de var villiga att ställa upp på intervju och visade vårt genuina intresse av att få ta del av deras kunskap. Vid intervjutillfället skedde en presentation där även intervjuns utförande beskrevs. Upplägget var att dela upp frågorna oss intervjuare emellan. Information gavs kring avidentifiering av respondenterna samt kommunen som de arbetar för. Information gavs även om att den inhämtade materialet endast kommer att användas i denna c-uppsats och kommer ej delas med till någon annan. Samtycke erhöles kring att spela in intervjun med bandspelare. Informationen avslutades med att be om deras samtycke till intervjun. Ingen av intervjupersonerna ansåg att bandspelaren var ett hinder att använda. Det upplevdes efter ett tag att bandspelaren inte längre var i fokus, utan dialogen som uppkom under intervjun blev istället i fokus. Användandet av bandspelaren har upplevts som en resurs och inte som ett hinder även om transkribering varit tidskrävande. Fem av intervjuerna gjordes av båda

författarna. Vid den sista intervjun var bara en intervjuare närvarande, då endast en kunde medverka. Förhoppningen är att resultatet av intervjun inte påverkats av detta.

5.2.2 Inhämtad kunskap

För att få svar på våra frågeställningar och få mer kunskap om arbetslinjen, har avhandlingar, litteratur, vetenskapliga artiklar och övriga artiklar undersökts. Det elektroniska sökandet har skett genom Lunds Universitets databaser: Lovisa, Libris, ELIN, artikel sök och SOC index. Sökningar gjordes även av rapporter och liknande information på Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landstings hemsidor. Debatter kring arbetslinjen, lagstiftning och kommunala riktlinjer genom propositioner och Statliga offentliga utredningar har även studerats.

Sökord: Arbetslinjen, Socialtjänst, Ekonomiskt bistånd, socialpolitik, arbetsmarknadspolitik, arbetsetik, aktiveringspolitik, socialförsäkring, arbetsoförmåga, arbetsförmåga.

5.3 Uppsatsens upplägg

Uppsatsen inleder med ett begreppsförtydligande och den är följd av historik samt tidigare forskning. I analysen har empirin bakats in för att besvara de tre frågeställningarna. Tanken är att granska hur ekonomihandläggarna praktiskt använder sig av arbetslinjen gentemot lagen och riktlinjerna. Genom empirin som erhållits genom intervjuer av ekonomihandläggare på Ekonomiskt bistånd kommer även arbetslinjens olika perspektiv användas. Kodningen har gjorts utifrån det insamlade intervjumaterialet som sammanställts och använts i analysen. Varje frågeställning besvaras i helhet i analysavsnittet. Tillvägagångssättet var att analysera empirin i relation till historik och tidigare forskning. Vi har även analyserat med våra teorier och det etiska perspektivet för att visa hur dessa kan belysa empirin och besvara frågeställningarna. Arbetslinjens historia och tidigare forskning integreras med vår insamlade empiri. Uppsatsen har till mesta del skrivits tillsammans. De texter som skrivits individuellt har dock lästs och getts konstruktiv feedback och redigering har skett tillsammans, då slutprodukten ska vara en gemensamt skriven uppsats med flytande text och stil.

5.4 Validitet och Reliabilitet

Med validitet menas att ”frågan skall mäta det den är avsedd att mäta” (Trost, 2005, s. 113). Frågorna som vi ställer ska beskriva det vi efterfrågar. Vi har sett över våra frågor samt följdordningen av frågorna. En aspekt vi har tagit i beaktning är att endast ekonomihandläggare har intervjuats och inga chefer på Ekonomiskt bistånd. Om cheferna även de omfattats hade möjligtvis andra svar kunnat framkomma i förhållande till de redan nu besvarade frågorna. Urvalet av ekonomihandläggare är få, så den generella kunskapen om

arbets sättet på Ekonomiskt bistånd är endast en indikation av hur ekonomihandläggarna ser på sin organisation och hur de generellt upplever sin profession och arbetssituation.

En mätning som är reliabel eller tillförlitlig innebär att alla intervjuer är utförda på samma sätt och att situationen har varit lika för alla. Detta ger ett så kallat stabilt utförande av intervjun och undviker att resultatet är utsatt för slumpinflytande. Mätningen ska ske vid en viss tidpunkt och den ska ge samma resultat vid en förnyad mätning, det är studiens reliabilitet (Trost, 2005). Skulle de frågor vi ställde gällande arbetslinjen ställas igen kan svaren förväntas förändras med tiden eftersom många nya undersökningar sker i dag. Dessa förändringar kan påverka om intervjun görs om igen och då kommer eventuellt svaren se annorlunda ut. Därför kan vissa av respondenternas svar ändra sig på grund av de förändringar som nu sker inom Ekonomiskt bistånd.

Vår förförståelse om Ekonomiskt bistånd och arbetslinjen har varit begränsad. Dock kan vi ha haft omedveten förförståelse från till exempel media, tidigare erfarenheter, utbildning samt praktik som skulle ha kunnat påverka hur vi uppfattade de respondenterna som intervjuades. Formuleringen av frågor kan ha påverkat hur intervjupersonerna besvarade dessa. Formuleringen av frågorna var noggrant utförda i synnerhet för att se hur långtidsbidragstagaren behandlades över tid samt om ordet arbete och arbetslinjen används eller inte. Frågorna vi till största del använde oss av var öppna frågor och här hade intervjupersonerna tillfälle att ställa motfrågor till oss om oklarheter uppstod gällande de ställda frågorna. Tillförlitligheten ökade då vi valde att hålla en öppen dialog mellan oss och intervjupersonen. Alla intervjuerna spelades in och transkriberades och även detta ökar tillförlitligheten i vårt empiriska material. Dessutom har vi varit två om hela processen och två personers perspektiv ökar tillförlitligheten. I analysen har vi valt citat från respondenterna, detta för att läsaren ska kunna komma närmare empirin.

5.5 Etiska övervägande

Gällande vår position till arbetslinjen har ingen av oss upplevt arbetslöshet och de krav som kan ställas på en individ när de har kontakt med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller Socialtjänsten. Dock har båda upplevt arbetslinjen i arbetet och självklart kommit i kontakt med arbetslinjen i media. Arbetslinjen är högaktuell i samhället idag. Det har gjort att intresset för arbetslinjen har uppstått och frågor har växt fram hur arbetslinjen egentligen fungerar. Infallsvinkeln är att se arbetslinjen utifrån Socialtjänstens regler och mål. Kritiskt

granskande glasögon krävs för att medvetet inse egna utgångspunkter, samt perspektivvalen som vi bygger våra förklaringar på. Ur boken *Forskningsmetodik för socialvetare* skriver Gunvor Andersson & Hans Swärd (2008) att under processen av omvandlingen av material till skrivande text ska författaren ifrågasätta om där finns andra sätt att se verkligheten på. Intervjuaren måste inse att det finns många verkligheter i en verklighet, men också att det är intervjuaren som söker information och det är denne som har bestämt hur intervjun ska formas. Frågorna till intervjupersonen kan både leda till att intervjupersonen vill berätta mer eller blir hämmad i sitt berättande. Detta gör att det finns begränsningar i den information som kan komma fram. Intervjupersonens verklighet kan ha andra perspektiv och utmaningen blir att fånga intervjupersonens perspektiv på dennes verklighet (Andersson & Swärd, 2008).

5.5.1 Forskningskrav och Individskyddskravet

De fyra allmänna huvudkraven på forskning; Informationskravet, samtyckekravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet är i relation till individskyddskravet enligt Vetenskapsrådets skrift: *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*¹. Syftet är att individen ska vara skyddad och inte blir utnyttjad och kränkt i forskningssyfte. Innehållet av personernas intervjuer har setts i relation till den organisation som de arbetar inom. Eftersom Socialtjänsten är en offentlig organisation där många tidigare studier gjorts kan dessa med fördel nyttjas. I Vetenskapsrådets skrift är informationskravet en viktig del av forskningen som innebär att ärligt informera vad forskningen går ut på. Den information som delgivits till våra respondenter har varit via e-post och där presenterades intervjuare samt syftet med uppsatsen (se bilaga 3). I samtyckekravet, enligt Vetenskapsrådets skrift, poängteras att det är frivilligt att medverka och att individen har möjlighet att även om de tackat ja kan ändra sig och tacka nej samt att det material som personen har delgett skall tas bort. Innan varje intervju tillfrågades alla ekonomihandläggarna om deras samtycke. De informerades om att medverkan i studien är frivilligt samt att möjlighet gavs att ta del av den transkriberade intervjun, för att respondenten ska ha möjlighet att ta tillbaka dennes medverkan om så önskas eller ändra eller ta bort svar. I konfidentialitetskravet men även individskyddet värnas om att respondenterna som intervjuades inte kommer bli igenkända i uppsatsen. Nyttjandekravet gäller för allt insamlat material från enskilda personer och får endast användas för forskningsändamål enligt Vetenskapsrådet. Vid första presentation via e-post informerades om aidentifiering av ekonomihandläggarna samt tillhörande kommun (se

¹ Vetenskapsrådet, <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> hämtad 2010-10-20 kl. 9:51

bilaga 3). Vid intervjutillfället informerades ekonomihandläggarna om syftet med uppsatsen samt att de och kommunen kommer bli avidentifierade. De intervjuade ekonomihandläggarna informerades innan intervjun om att allt insamlat material från intervjuerna endast kommer att användas i denna c-uppsats. Poängterades gjordes också att intervjumaterialet inte kommer lämnas vidare (Vetenskapsrådet).

6. Teori och Etiskt perspektiv

6.1 Institutionalisering

Uppsatsen kommer att använda sig av institutionaliseringsbegreppet. I boken, Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet av Peter L. Berger och Thomas Luckmann (1979) frågar de sig hur institutioner uppstår och de menar att ”institutionalisering uppträder varhelst det förekommer en ömsesidig typifiering av vanemässiga handlingar av typer av aktörer. Annorlunda uttryckt är varje sådan typifiering en institution.” (Berger och Luckmann, 1979, s. 70) Det som är gemensamt är inte bara de vanemässiga handlingarna utan även aktörerna i institutionen. Det som typifierar institutionen är tillgängligheten för medlemmar av den sociala gruppen som det gäller samt de individuella handlingarna och de individuella aktörerna. Berger och Luckmann (1979) anser att under loppet av en gemensam historia byggs en ömsesidig typifiering upp. Detta skapas under en längre tid och alla institutioner har en historia. För att kunna förstå en institution krävs kunskap kring den historiska processen varifrån den skapades. Institutionerna har ett handlingsmönster som har en prägel av kontroll, där det finns sanktionsmekanismer för att institutionaliseringen ska kunna överleva. Dessa mekanismer har en viss social kontroll. Ibland krävs det ytterligare kontrollmekanismer och det kan bero på att institutionaliseringsprocessen inte har haft fullständig framgång (Berger och Luckmann, 1979).

Berger och Luckmann (1979) anser att utifrån en för-teoretisk samt en förvetenskaplig erfarenhet att identitetstyper är iakttagbara och verifierbara. De menar att genom det dialektiska förhållandet mellan individ och samhälle växer fenomenet identitet fram. Med det menas att identiteter inte kan skapas utan den sociala verkligheten. De anser att ”allt teoretiserande om identitet – och om specifika identitetstyper – måste alltså ske inom ram för teoretiska tolkningar inom vilken den och de är lokaliserade” (Berger och Luckmann, 1979, s. 202). Identiteten är utifrån ett dialektiskt förhållande till samhället och den subjektiva

verkligheten ett viktigt element. De menar att av de sociala processerna formas identiteten. När identiteten har formats kan den antingen bevaras eller ommodifieras. Identiteten omformas genom sociala relationer. Den sociala strukturen bestämmer om identiteten ska bevaras eller förändras genom de sociala processerna. De poängterar att ”samhällen har en historia under vilken specifika identiteter framträder; denna historia skapas emellertid av människor med specifika identiteter” (Berger och Luckmann, 1979, s. 201).

6.2 Bourdieu fältanalys

Uppsatsen kommer att använda sig av Bourdieus fältanalys samt skildring av doxa. Enligt Nationalencyklopedin² (2001) är ”doxa (grek., 'mening', 'åsikt'), begrepp lanserat av den franske sociologen Pierre Bourdieu. Med doxa avser Bourdieu en kulturs vedertagna föreställningar, sådant som inte kan betvivlas eller diskuteras inom denna kulturs ram. Doxa avviker enligt Bourdieu från *ortodoxa* och *heterodoxa* föreställningar just genom att de senare är möjliga att diskuteras och ifrågasättas.” I boken Praktiskt förnuft av Pierre Bourdieu (1999) anser han att den historiska utvecklingen och det historiska förloppet har en tendens att falla i glömska då. Då det tillhör det förflutna men också glöms bort omedvetet. Han hävdar att analysering av ”statens uppkomst som grundval för de principer för att betrakta och göra indelningar som gäller inom statens sfär gör det möjligt att förstå både den doxiska uppslutningen bakom den statliga ordningen och de i egentlig mening politiska förutsättningarna för denna skenbara naturliga uppslutning. Doxa är en särskild ståndpunkt, de dominerandes ståndpunkt, som framställs och genomdrivs som en allmängiltig ståndpunkt; det är den ståndpunkt som intas av dem som dominerar genom att dominera staten som befäst sin ståndpunkt som allmängiltig genom att skapa staten” (Bourdieu, 1999, s.109).

I Margaretha Järvinens kapitel om Hjälpens universum – maktperspektiv på mötet mellan klient och system (2002) skildrar hon Bourdieus huvudidé med fältanalyser genom att visa att doxa styrs av bevarande krafter. Fältet för ekonomihandläggarna är ett fält skapat genom historian. Detta fält är inte styrt av det professionella hantverket utan styr av bakomliggande objektiv kunskap. Fältet grundas alltid som ett maktsystem. Om ekonomihandläggarens roll ska valideras behövs klienten och i och med valideringen sker en obalans mellan ekonomihandläggarens roll och klientens. Järvinen (2002) påpekar att maktutövning är

² Nationalencyklopedin (2001), doxa. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/doxa>, Hämtad 2011-02-19 kl. 20:30

organisatoriskt förankrad som ekonomihandläggaren ska förhålla sig till. Ekonomihandläggaren anser sig ha liten makt att utöva och ser sig istället bli styrda av systemet och organisationen som styr besluten. Ett exempel på detta är Ekonomiskt bistånd, då bidraget är förvaltad av ekonomihandläggaren både direkt och indirekt. Även andra aspekter av klientens liv ligger inom ekonomihandläggaren arbetsroll. Ekonomihandläggaren ska inte endast se klientens ekonomiska perspektiv utan även klientens rätt till bostad, aktivitet, behandling och frihet. Rollen som ekonomihandläggare har med klienten är av en ingripande karaktär. Då denna klientgrupp är från det svagaste socioekonomiska gruppen i samhället menar hon att klienten inte har möjlighet att påverka ekonomihandläggaren i sitt arbete då det är styrt av den institutionella ramen. Den strategi som klienten kommer att kunna använda sig av är anpassning till den institutionella ramen. En ytterligare aspekt är att relationen mellan klient och ekonomihandläggare är gåvodimensionen. Järvinen (2002) menar att ”detta syns allra tydligast i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Socialbidraget uppfattas både som en rättighet och som en gåva, vilket skapar en ständig sammanblandning mellan vad som är klientens rättigheter och vad som kan krävas i utbyte för gåva.” (Sunesson, 1981 enligt Järvinen, 2002, s. 270)

6.3 Etiskt perspektiv

6.3.1 Rättigheters historiska utveckling

I studentlitteraturen, Etik i socialt arbete av Erik Blennberger (2005) använder han sig av den italienska filosofen Norberto Bobbio för att beskriva den historiska utvecklingen av mänskliga rättigheter. Utvecklingen beskrivs utifrån karaktäristiska samhälls- och kultursituationer i tre historiska faser. Dessa tre faser förklarar en etisk bestämd reglering i form av resurser av samhälls- och kulturförhållanden i historien. För att mänskliga rättigheter ska få genomslag krävs vissa historiska betingelser. Den första fasen är främst en frihet från staten i form av att försvara och stärka de nya frihetskraven gentemot gamla maktbefogenheter. Denna fas gör det möjligt för den enskilde att bestämma om sitt eget liv till exempel yttrandefrihet, tryckfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. I den andra fasen är det rättigheterna för medborgarens roll i staten som utvecklas främst. Det innebär rätten om att bedriva politik och inte i en negativ frihet utan rätt till inflytande och delaktighet i staten. I den tredje fasen uppmärksammas sociala rättigheter utifrån resursläget i samhället. Detta utifrån omfattningen om vad individen bör få av staten i form av utbildning, rätt till arbete, bostad, sjukvård, omsorg och en dräglig levnadsnivå (Blennberger, 2005).

6.3.2 Rättighetstänkandets utveckling vad är statens roll

Dessa tre ovannämnda faser ger staten olika roller i rättighetstänkandets utveckling. I stora drag kan medborgarnas rättigheter vara att individer ska få vara ifred, ge dem inflytande och makt samt att ge stöd, omsorg och resurser. Detta blir en grov beskrivning av statens roll. Det är genom statliga åtgärder som rättigheter kan upprätthållas. Blennberger (2005) redogör för att Socialtjänstlagen utgångspunkt är demokratin och solidaritetens grund medan i regeringsformen regleras till exempel att det ”skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning” (Blennberger, 2005, s. 245).

6.3.3 Socialpolitiska modeller i Sverige

Blennberger (2005) nämner att det finns tre olika socialpolitiska modeller: subsidiaritetsmodellen, universell välfärdsstatlig och liberal. Vi tar endast upp den universella välfärdsstatliga modellen då det är den modellen som staten använder i Sverige som är den enskildes första hjälpinstans, detta i form av kommunala socialtjänster. Den universella välfärdsstatliga modellen innebär för de flesta arbetande medborgarna olika obligatoriska socialförsäkringar. Socialförsäkringarna nyttjas när den enskilde blir sjuk, arbetslös eller får barn. I Sverige används en inkomstbortfallsprincip och socialförsäkringen bestämmer ersättningsnivån medan grundtrygghetsprincipen utgör Socialtjänstens försörjningsstöd utifrån existensminimum (Blennberger, 2005).

6.3.4 Ansvar

Blennberger (2005) anser att Sverige betecknas som en välfärdsstat och det innebär att staten har ett offentligt åtagande gentemot medborgarna. Välfärden kan antingen utföras av den offentliga sektorn eller frivilligorganisationerna. Staten har primäransvaret. Medborgarna har ett eget ansvar för sitt liv och sina villkor. Detta ansvar ska inte lastas över på staten eller andra aktörer. När medborgaren söker sig till Socialtjänsten, kan krav ställas på individen. När socialt arbete bedrivs krävs en restriktionsnorm men också andra samhällsinsatser för att medborgaren inte ska passiviseras. Blennberger (2005) tar upp värdiga och icke värdiga fattiga där icke värdiga har hamnat i svårigheter på grund av slapphet eller slarv medan värdiga fattiga har hamnat i svårigheter på grund av otur, social utsatthet samt när samhället har ett systemfel. Den enskildes ansvar är tydligt betonat särskilt vid negativa tankegångar. Det förutsätter att individen är arbetsför samt att det finns arbete inom rimligt pendelavstånd. De som kan få befrielse från skyldighet till eget försörjande är missbrukare, kroniskt sjuka, eller de med omfattande funktionshinder. Individens egenansvar kan ej användas som ett

argument för att bedriva socialt arbete för välfärd, värdighet, rättvisa, frihet och jämlikhet. Blennberger (2005) menar det handlar mer om en fråga om hur socialt arbete ska bedrivas. I det sociala arbetet ska individens egenansvar räknas med och gynnas. Ansvaret för andra kan uppbäras av systemet, i en verksamhet och ett regelverk. I ansvaret för andra individer används humanitet och solidaritet. I en professionell roll har man ansvar för andra, man är rättigheternas systembärare men även humanitetens och solidaritetens. För att ge rättigheterna en legal status så krävs ett politiskt ansvar som medborgare men också resurser och en korrekt tillämpning. I vår roll som medmänniskor tar vi ansvar för andra, vem som helst. Det är inte bara den offentliga sektorn och de frivilliga organisationerna som har ett ansvar utan även den enskilda individen har ett ansvar, med ett orsaksansvar utifrån sin situation. Han anser ”om vi bortser från denna ansvarsdimension – med ett slags pseudoförstående hållning - är risken att medborgaren/klienten behandlas på ett personlighetsreducerat sätt. Klienten blir betraktad som ett samhälleligt offer och en inkapabel konsument av sociala insatser” (Blennberger, 2005, s. 155). Om det enskilda ansvaret betonas kan detta leda till en arrogant moralism där den enskilde bär ansvaret för sin egen situation. Då riskerar man att inte ta i beaktning hur samhällsförhållande ser ut för den enskilde och bortser från den enskildes livshistoria (Blennberger, 2005).

7. Begrepp

7.1 Begrepp inom ekonomiskt bistånd

7.1.1 *Socialbidrag och ekonomiskt bistånd* är två begrepp som har samma betydelse. I c-uppsatsen kommer begreppet ekonomiskt bistånd användas (Nationalencyklopedin³, 1996). Begreppet *försörjningsstöd* är en del av ekonomiskt bistånd som regleras efter riksnormen (Socialstyrelsen⁴, 2010).

7.1.2 *Ekonomiskt bistånd* är en individuellt behovsprövad insats som tar hänsyn till förhållandena i det specifika fallet. Ekonomiskt bistånd täcker all ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen främst enligt 4 kap 1 §. Biståndet beviljas till den som inte själv kan

³ Nationalencyklopedin (1996), socialbidrag. <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/socialbidrag>
Hämtad 2010-11-05 kl. 15:35

⁴ http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/ekonomisktbistandpasvenska#anchor_14 Hämtad 2010-11-06 kl. 10:55

tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Bistånden som kan sökas är *försörjningsstöd och livsföring i övrigt* (Socialstyrelsen⁵, 2010).

7.1.3 *Försörjningsstöd* är bistånd till försörjning och består av *riksnormen* som innehåller dels norm för livsmedel, kläder, skor, fritid, lek, hygien som är reglerat efter ålder noll till tjugo år eller ensamstående eller sambo. Barn och ungdoms försäkring gäller barn noll till tjugo år. Gemensamma hushållskostnader regleras efter antal medlemmar i hushållet. Det som ingår i hushållskostnader är, förbrukningsvaror samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, medlemskap i fackföreningar och arbetslöshetskassa ingår också i försörjningsstöd om dessa är skäliga. Dock bedöms de individuellt (Socialstyrelsen⁶, 2010).

7.1.4 *Skälig* ska utgå från individens behov och situation men utgår från vad en låginkomsttagare normalt kan kosta på sig. Det finns dock ingen definition på låginkomsttagare utan är en årlig uträkning som görs (Socialstyrelsen⁷, 2010).

7.1.5 *Socialtjänstens huvuduppgift* i arbetet med ekonomiskt bistånd är att hjälpa individer att klara av att bli självförsörjande. Tills detta mål är uppnått är uppgiften att ge ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen⁸, 2010).

7.1.6 *Långvarig biståndsmottagare/ Långtidsbidragstagare*: innebär att en individ erhållit ekonomiskt bistånd längre än tio månader. Om personen ingått i ett eller flera biståndshushåll i minst tio månader under ett år så är den totala tiden som räknas (Socialstyrelsen⁹, 2010).

⁵ <http://www.socialstyrelsen.se/ekonomisktbistand> Hämtad 2010-11-06 kl. 11:15

⁶ <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/17856/2009-12-5.pdf> Hämtad 2010-11-06 kl. 11:05

⁷ <http://www.socialstyrelsen.se/ekonomisktbistand/forsorjningsstod/skaligakostnader> Hämtad 2010-11-07 kl. 20:05

⁸ <http://www.socialstyrelsen.se/ekonomisktbistand> Hämtad 2010-11-08 kl. 10:20

⁹ <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18065/2010-6-11.pdf> Hämtad 2010-11-06 kl. 9:00

7.1.7 *Vuxna* räknas personer från arton år och oftast upp till sextiofyra år. Personer över sextiofem år kan beviljas ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt. Normalt sett är sextiofem år och äldre försörjda av sin pension (Socialstyrelsen¹⁰, 2010).

7.1.8 *Arbetsmarknadsåtgärder* kan vara: arbetsmarknadsutbildning, praktik, arbetsrehabilitering, kompetenshöjande verksamhet och svenska undervisning för invandrare. Är klienten sjuk och ej står till arbetsmarknadens förfogande ska läkarintyg uppvisas och vid långvarig sjukskrivning ska läkarens plan för rehabilitering uppvisas (Socialstyrelsen¹¹, 2010).

7.2 Begreppen inom arbetslinjen, arbetsförmåga och arbetsoförmåga

7.2.1 Arbetslinjen

Arbetslinjen, Nationalencyklopedin¹² (2010) beskriver arbetslinjen som: ”arbetslinjen, en huvudprincip i svensk arbetsmarknads- och socialpolitik som innebär att man i första hand ska erbjuda arbete eller utbildning i stället för understöd eller bidrag till dem som blivit arbetslösa.”

7.2.2 Arbetsförmåga och arbetsoförmåga

Begreppen *arbetsförmåga* och *arbetsoförmåga* finns det ännu ingen officiell definition på. Dock kommer dessa begrepp ges olika förklaringar i analysen.

8 Arbetslinjens perspektiv

8.1 Arbetslinjen som politiskt begrepp och perspektiv

Arbetslinjen som begrepp. Det finns mängder av litteratur och artiklar om arbetslinjen och arbetsmarknadspolitik så finns det inte mycket skrivet om arbetslinjen som begrepp. I Lena Erikssons avhandling (2004) menar hon att under en lång tid har arbetslinjen uppfattats som en viktig och självklar del i välfärdsstaten både i politiken och inom forskningen.

I Malin Junestav (2001) bok *Arbetslinjen i den svenska socialförsäkringsdebatten och lagstiftningen 1930-1955* anser hon att den svenska aktiva arbetsmarknadspolitik har

¹⁰ <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18065/2010-6-11.pdf> Hämtad 2010-11-06 kl. 9:12

¹¹ <http://www.socialstyrelsen.se/hittarattmyndighet/socialbidrag/fragorochsvar> Hämtad 2010-11-06 kl. 8:52

¹² Nationalencyklopedin (2010), arbetslinjen. <http://www.ne.se/arbetslinjen> Hämtad 2010-11-02 kl. 13:04

arbetslinjen varit ett kännetecken. Den allmänna uppfattningen om arbetslinjen har varit att varje individ skall tjäna sitt eget uppehälle genom att arbeta. Statliga åtgärder har satts in för att erbjuda arbetslösa sysselsättningar och utbildning då arbetslösheten har varit hög. ”Begreppet arbetslinjen har, trots dess dubbelbottnade ideologiska laddningar, övervägande behandlats som en värdenetral entitet i diskurser om arbetsmarknaden och välfärdspolitiken. Det är lätt att leda till att tro att det är frågan om en socialdemokratisk efterkrigsuppfattning.” (Junestav, 2001, s. 5)

8.2 Två huvudmotiv för arbetslinjen

Enligt SOU 1996:151 finns det två huvudmotiv för arbetslinjen. Det ena att det är skadligt för individens moral men också förnedring för individen att vara arbetslös och befinna sig i utanförskap. Det andra är att arbetslinjen motiveras på grund av samhällsekonomiska skäl. Arbetslösa ska inte vara passiva utan utföra samhällsnyttiga arbeten och utbildning kan ge utdelning samt ses som en investering.

8.3 Tre perspektiv på arbetslinjen

Gemensamt för de tre perspektiven är att aktiva åtgärder anses bättre och rekommenderas framför utbetalning av stöd utan motprestation. Men de tre perspektiven skiljer sig åt genom, kontroll- och disciplineringsperspektivet, självhjälps- och uppfostringsperspektivet samt rättighetsperspektivet (Socialförsäkringsutredning: Samtal om socialförsäkring nr 4 gällande Vad är arbetslinjen?, 2005). Dessa perspektiv tas upp i analysen.

9. Historik

9.1 Socialpolitikens genombrott

Under de första femton åren under 1900-talet utvecklades socialpolitikens betydelse avsevärt. Ett eget departement för sociala ärenden grundades år 1907. Obligatorisk invaliditetsförsäkring och ålderdomsförsäkring infördes år 1913 och var ett genombrott för socialpolitiken vilket innebar avlastning för den kommunala fattigvården. Fattigvården var till för nödhjälp endast under en kortare tid och icke långvarigt försörjningsstöd. Statens arbetslöshetskommission som anordnade nödhjälpsarbete för arbetslösa tillsattes år 1914. Statens arbetslöshetskommission hade egen beslutsrätt och budget och var en central myndighet (Samtal om socialförsäkring nr 4, 2005).

Nödhjälpsarbetarnas lön var lägre än den lägsta betalda grovarbetaren och nödhjälpsarbetet skulle inte gör intrång på den allmänna arbetsmarknaden. Nödhjälpsarbetet hade två syften det

ena att hjälpa individer i nöd och för det andra att pröva arbetsviljan hos individen, samt att de som verkligen var i behov skulle söka sig till nödarbete. Kontantstöd kunde erbjudas till de som inte kunde nödhjälpsarbete. Kontantstöd var lägre än nödarbetarens lön och behovsprövat som kunde dras in om individen inte hade en meningsfull och nykter livsstil (Samtal om socialförsäkring nr 4, 2005).

9.2 Fattigvårdslagstiftning

I boken 1918 års fattigvårdslag: mellan social kontroll och sociala rättigheter (2008) skriver Karsten Åström att 1918 års fattigvårdslagstiftning var ett stort steg både för de rättsliga idealen också den enskildes rätt till hjälp. I Malin Junestavs avhandling (2004) skriver hon att 1918 års fattigvårdslag kom att gälla ända fram till början av 1950-talet. I fattigvårdslagen omfattades emellertid endast personer som var minderåriga och icke arbetsföra (SOU1974:39). Beslut om avslag till hjälp kunde nu överklagas. Beslut fattades utifrån rationella skäl, och utefter ordning och regler. Öppenhet och förutsebarhet var också viktiga begrepp. Alla skulle vara lika inför lagen ett rättssamhälle med rättsäkerhet (Åström, 2008). 1918 års fattigvård kunde ses som generös i jämförelse med 1870-talets synsätt, så krävdes motprestation för att få hjälp syftet var att värna om individens egen vilja om att vara självförsörjande (SOU1974:39).

9.3 1956 års Socialhjälpslag

Fattigvårdslagen gällde fram till 1950-talet och blev nu socialhjälpslag, Fattigvårdsstyrelsen bytte namn till Socialnämnden. För att erhålla socialhjälp krävdes en ingående personlig granskning samt bedömning och hjälpen var alltid behovsprövad. Socialhjälpens ansågs främst inte att hjälpen skulle vara krav på återbetalningsskyldighet utan utgångspunkten för socialhjälpens skulle vara en rättighet för medborgarna. Men det var främst individens eget ansvar till självförsörjning och hade individen tillgång till egna medel skulle dessa användas innan socialhjälpens. Målet för Socialvårdskommittén var att minska fattigdomen och öka standarden (Junestav, 2004).

9.4 1990-talet

90-talets mest centrala politiska frågor gällde det ökande bidragstagandet, den höga arbetslösheten och den minskande produktionen av varor och tjänster. Verkligheten ställdes mot varandra på två olika sätt, staten mot marknaden samt det offentliga mot det privata. Sverige hade inte deltagit i den internationella välfärdsstatskritiska debatten som pågått i decennium, men började nu föras på allvar. Massarbetslöshet sågs som något orimligt, strax innan 1990-talets början. Medborgarna hade uppfattning om att fullsyssetsättning skulle

garanteras av staten. Men verkligheten var stigande arbetslöshet, minskande av organisationerna och en urholkad offentlig ekonomi. Största kritiken är den offentliga sektorns expansion och de höga skatterna samt att utrymmet för expansion och nya initiativ hindrades. Välfärden skulle inte bara expandera som den gjort tidigare, målet var en bättre välfärd med kvalitet som skulle kosta lika mycket som tidigare. Fullsysselsättning för medborgarna och fortsatt inkomstutjämning var förutsättningen för den Svenska välfärdsmodellen (Junestav, 2004).

Under 90-talet diskuterades arbetslinjen som något som måste upprätthållas och återupprättas. Ett debatterat område var biståndsberoende. Det största hotet mot statens ekonomi och tillväxt var den stigande arbetslösheten. Detta kom att drabba individens levnadsstandard och sociala rättigheter. Den generella välfärden var hotad. De problem som berörde arbetslösheten samt medborgarnas ekonomiska och sociala trygghet debatterades i den politiska debatten och arbetslinjen framträdde frekvent (Junestav, 2004).

Ett återkommande tema i riksdagsdebatten var bidragsberoendet som skapats på grund av arbetslösheten. Det resulterade i en ny lagstiftning, prop. 1992/2000;98, aktiveringsgaranti förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt. En kvalitativ förändring av socialtjänstlagen skedde där arbete och aktivitet knöts som rättigheter i välfärdsstaten. 2001 genomfördes en ny socialtjänstlag som gällde villkoren för rätten till bidrag. I och med detta förändrades begreppet socialbidrag till försörjningsstöd. I aktiveringspolitiken blev socialtjänstens försörjningsstöd en integrerad del (Junestav, 2004).

Allas rätt till arbete som användes synonymt med arbetslinjens idé blev allt svårare att upprätthålla då det blev allt snävare på arbetsmarknaden. Ökande bidragskostnaderna och stigande arbetslösheten drabbade kommunernas ekonomi hårt. Socialförsäkringens grundnivå var mycket låg det resulterade i att individer tvingades att komplettera med ekonomisk hjälp från kommunernas behovsprövade försörjningsstöd. Det blev allt vanligare med kommunala arbetsmarknadspolitiska projekt som innebar att bidragstagarna skulle sysselsättas i olika kommunala åtgärder. Det medförde att villkoren för bistånd enligt sociallagens biståndsparagraf med tiden omtolkades (Junestav, 2004).

Under 90-talet växte en ny arbetsmarknadspolitik fram i Sverige där arbetslöshetsåtgärder i mindre utsträckning blev kopplat till lönearbete och till den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetslöshetsåtgärder blev kopplat till Socialtjänsten där kommunen anordnade sysselsättningsåtgärder (Junestav, 2004).

Samhället skulle präglas av arbetslinjen och endast i nödfall skulle passiv utbetalning av bidrag ske. Individen skulle stå till arbetsmarknadens förfogande och bevisa arbetsvillighet. Den arbetslöse skulle aktiveras i så stor utsträckning som möjligt. Arbete skulle löna sig genom att skatterna skulle sänkas så som ersättningar från arbetslöshetsersättningar och socialförsäkringssystemet. Kampen om sysselsättning skulle gå före kampen om arbetslöshet. Ett nytt mål i arbetslinjen var att aktivera individer i utsatta grupper, få dem i arbete fast att de ej tidigare haft förankring på arbetsmarknaden. Detta skulle ske genom kortare sjukskrivningstid, sjukpenning, förtidspension, sjukbidrag samt bidragstagarna skulle minskas. Den utvidgade arbetslinjen innebar ökad samordning. De socialpolitiska myndigheterna som skulle förverkliga arbetslinjen i socialpolitisk praktik var Försäkringskassorna och Arbetsförmedlingen. Eget ansvar för sin ekonomi, sociala situation och sin situation som arbetslös betonades (Junestav, 2004).

1997 ändrades villkoren för rätten till försörjningsstöd genom tilläggsbestämmelser i 4 kap 6 § i socialtjänstlagen (se bilaga 1). Lagen blev tydligare med betoning på individens ansvar att stå till arbetsmarknadens förfogande och Socialtjänsten skulle bistå med aktiva åtgärder samt arbete för individens ekonomiska och sociala trygghet. Ungdomar under tjugofem år som uppbär försörjningsstöd ska vara delaktig i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Aktivering infördes för att ungdomarna inte skulle bli passivt bidragsberoende. Detta var en ny bestämmelse som infördes. Det viktigaste målet inom socialpolitiken var arbetslösbekämpningen då klyftorna mellan de som arbetade och de som var arbetslösa växte. Ekonomiskt bistånd var en behovsprövad social rättighet. De sociala problemen skulle tolkas som uttryck för orättvisor i arbetslivet och i samhället. Individen hade skyldighet att söka arbete och erbjudet arbete måste antas. Detta innefattar även arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete eller arbetsrehabiliterande åtgärder de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. (...) ”har socialtjänsten inte rätt att kräva motprestation i form av oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I den gällande sociallagstiftningen och rättspraxis saknades därmed stöd för att villkora ekonomiskt bistånd genom till exempel kräva att den enskilde deltar i arbete utan lön eller annan anställningsformer.” (Junestav, 2004, s. 227)

9.5 2000-talet

Försäkringskassans¹³ nya regler som infördes 1 juli, 2008 gällande sjukersättning (förtidspension) och sjukpenning. Sjukförsäkringen kunde förlängas med max arton månader detta resulterade i att individer utförsäkrades. Gällande sjukpenningen, när individen förbrukat sina maximalt femhundrafemtio dagar med förlängd sjukpenning, utförsäkras individen. Nya regler gällande sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen trädde i kraft 1 januari, 2010. Det berörde dem som uppburit sjukpenning eller tidsbegränsad sjukersättning i maximal tid¹⁴. De individer som har arbete ska återgå i arbete eller ställa sig till reguljära arbetsmarknadens förfogande eller delta i arbetslivsintroduktion via Arbetsförmedlingen och får då ekonomisk hjälp i form av aktivitetsstöd (Försäkringskassan¹⁵).

Effekterna av detta blev att individer utförsäkras utan inkomst. Men även individer med aktivitetsstöd fick ej tillräckligt med bidrag för att uppnå skälig levnadsnivå. Det resulterade i att en ny klientströmning sökte sig till Ekonomiskt bistånd för ekonomisk hjälp vid årsskiftet 2009/2010 (Försäkringskassan¹⁶).

10. Tidigare forskning

I Rickard Ulmestig avhandling (2007) anser han att i västvärlden har en aktivare arbetsmarknadspolitik vuxit fram. Det har resulterat i att gränserna mellan socialpolitik och arbetsmarknadspolitik blivit allt otydligare och strävan att integrera individer med hjälp av arbetsmarknaden blir allt starkare. I denna framväxt har arbetsmarknadspolitikens mål lämnats företräde framför de socialpolitiska. Ulmestig (2007) förtydligar att aktivering innebär ett deltagande i socialt värdefulla aktiviteter som det etablerade samhället anser värdefulla så som konstruerade arbetsmarknadssituationer och utbildningar. Aktivering innebär kortsiktiga delmål för att nå kvalifikationer i syfte att komma närmare den reguljära arbetsmarknaden. Ulmestig (2007) ger exempel på kvalifikationer vilka kan vara social kompetens, yrkeskunskaper, självförtroende, söka arbete, socialiseras in i rutiner och normer som underlättar inträdet eller återinträdet på arbetsmarknaden. I Casten von Otters trendanalys

¹³ <http://www.rod.se/politikomraden/socialforsakringar/Ny-prognos-Over-50-000-sjuka-utforsakras-2010/> Hämtad 2010-11-10 kl. 08:07

¹⁴ <http://www.rod.se/politikomraden/socialforsakringar/Ny-prognos-Over-50-000-sjuka-utforsakras-2010/> Hämtad 2010-11-10 kl. 08:25

¹⁵ <http://www.forsakringskassan.se/irj/servlet/prt/portal/prtroot/docs/guid/009136b8-f0d5-2c10-4c91-e3d1f7d0ec07> Hämtad 2010-11-10 kl. 14:02

¹⁶ <http://www.forsakringskassan.se/irj/servlet/prt/portal/prtroot/docs/guid/009136b8-f0d5-2c10-4c91-e3d1f7d0ec07> Hämtad 2010-11-10 kl. 14:17

(2004) menar han att individens möjlighet att söka och få arbete även påverkas av utbildningsval, tidigare erfarenheter, lokal bundenhet, hälsostatus och psykosocial hälsa. Ulmestig (2007) menar att den aktiva socialpolitiken och arbetsmarknadspolitiken syftar på att öka anställningsbarheten, att ge förutsättningar för arbete, öka det egna ansvaret för sin situation och då bryta beroendet av välfärdssystemet. Ulmestig (2007) anser att verktyget för att bekämpa sociala problem har blivit den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Andersson (2010) menar, i en rapport från Sveriges kommuner och landsting gällande Internationella exempel på samordning, att arbetsmarknaden är i konstant förändring och just nu domineras av hög arbetslöshet. Målet är coachning då syftet är att individer snabbt ska komma ut i arbete. För att leva upp till de nya krav som ställs på myndigheterna utifrån samhällsförändringen har många behövt förändra sin verksamhet. På grund av utvecklingen menar Andersson (2010) att behovet av samordning mellan olika välfärdssystemen krävs, framför allt mellan Försäkringskassan, Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, men också för sjukvård vilket kräver insatser för att förbättra samordningen. Andersson (2010) menar att allt fler individer berörs av flera myndigheter samtidigt och att samordna dessa system är svårt. Det är skälet till att samordning är nödvändigt i samhället idag. Dåligt fungerande samordning leder ofta till en minskad effektivitet eller att den enskilde individen ses som någon annans ansvar.

Otter (2004) redovisar att de grupper som har sämst utgångsläge inte blir hjälpta av ensidiga åtgärder så som utbildning och kompetensutveckling. Åtgärderna bör istället inriktas på att styra efterfrågan, till exempel genom lönebidrag samt komplettera detta med en för individen och anpassad kompetensutveckling för det aktuella arbetet, helst i företagets regim. Enligt Otter (2004) är arbetsgivarens medverkan en avgörande framgångsfaktor. I Fabian Zälls bok *Jobb istället för bidrag: Farummodellen i svenska kommuner* (2001) anser han att myndigheterna försöker hjälpa arbetslösa in i arbete men istället bollar individen runt på ett ovärdigt sätt i stora projekt med tvivelaktiga resultat. Detta sker både i utbildningar som AMS leder liksom i kommunerna som tvingar individen in i sysselsättning med uppgifter som inte leder till arbete och låg lön. Detta har lett till att många praktikanter har utnyttjats av arbetsgivaren som subventionerad arbetskraft i stället för att bli anställd. I Furåkers rapport (1997) hävdar han att konflikterna kring de arbetsmarknadspolitiska sysselsättningsåtgärderna är betydligt mer laddade nu än vad de har varit tidigare. Detta eftersom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte ska konkurrera med arbete som finns på den reguljära

arbetsmarknaden eller som näringslivet skulle kunna dra igång. Furåker (1997) menar att det är meningslöst att starta insatser som redan finns, eller som andra verksamheter skulle kunna starta. Zäll (2001) anser att 1990-talets arbetsmarknadspolitik har haft problem vilket visat sig i att praktik och utbildning inte har lett till arbete då utbildningarna inte är yrkesinriktade eller efterfrågade på den reguljära arbetsmarknaden. Zäll (2001) menar att de riktiga arbetena slås ut på grund av underbetalda praktikanter när företag har kunnat utnyttja praktikersystemet istället för att anställa den gamla praktikanten efter praktikens slut. Han anser vidare att kommunen får gratis arbetskraft genom att utnyttja arbetslösa, vilket även slår ut de reguljära arbetena. Istället för att skaffa praktikplatser som leder till arbete ger detta kommunen besparingar som väger tyngre än att individen ska få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Furåker (1997) anser dock, gällande undanträngningseffekten, att det överdrivet och att det är viktigt att skilja mellan olika arbeten där vissa skulle trängas undan medan andra inte alls har den effekten.

11. Empiri och Analys

11.1 Hur används arbetslinjen inom ekonomiskt bistånd?

11.1.1 Social kontroll

I Leif Roland Jönssons avhandling, Arbetslöshet, ekonomi och skam: om att vara arbetslös i dagens Sverige (2003) skriver han att den protestantiska arbetsmoralen är den avkristna formen för arbetslinjen som är dominerande i svensk socialpolitik. Arbetslösa definieras utifrån denna norm som är starkt värdeladdad. Arbetslinjen vilar på en värdegrund och att inte ha ett arbete betyder att individen står utanför denna värdegrund. Arbete och självförsörjning är arbetslinjens honnörsord vilket innebär att medborgaren inte är beroende av samhällets insatser. Arbetslösheten kan å andra sidan innebära ett beroende av samhällsinsatser som inte anses vara normalt i vuxen ålder och kan även påverka och upplevas förödande för medborgarens självbild. Berger och Luckmann (1979) förutsätter att det finns en historicitet och kontroll i förhållandet till institutionen vilken här är arbetslinjen. Existensen av institutionen arbetslinjen skapar det mänskliga handlandet och kontrolleras i förväg av uppställda definierade handlingsmönster. Detta avleder möjligheterna för andra riktningar rent teoretiskt. Det är viktigt att påpeka att institutionen har en prägel av kontroll. Detta kallas social kontroll och existerar inom många olika institutioner som är samhällen. Institutionens effektivitet beror inte på kontroll utan är av sekundär art (Berger och Luckmann, 1979).

11.1.2 Olika fält i välfärdsstaten

Järvinen (2002) tar upp hur Bourdieu beskriver att individen tillhör olika fält av välfärdsstaten som är autonoma och dessa fält är uppbyggda av regler och logik beroende på position och kapital. Dessa fält är inte jämförbara med andra fält. Fattigvårdens fält, som idag benämns Ekonomiskt bistånd, är en del av Socialtjänsten. Bourdieu menar även att varje fält har sin speciella ”doxa”, de styrs av sina egna regler, rutiner och föreställningar kring huruvida saker är rätt eller fel, vad som är normalt eller onormalt och även naturligt eller onaturligt – ett fälts doxa är en uppfattning och ett värderingssystem som har utvecklats med tiden (Järvinen, 2002). Hon menar att ”Doxa på det sociala arbetsområdet, liksom alla andra fält, handlar om uppfattningar och handlingsmönster som säkrat sin egen – och därmed fältets – överlevnad genom att de fått status som självklara”. Ansvarsområdena, problemtyperna, klientgrupperna och arbetsmodellerna är socialt konstruerade kategorier som, efter att ha reproducerats om och om igen, uppnått status som doxa.” (Järvinen, 2002, s. 256)

11.1.3 Arbetslinjens historia

1818 infördes den svenska fattigvårdslagen. Då gick socialpolitiken mellan riktningarna social kontroll och sociala rättigheter. I början av 1800-talet skedde en ny statsuppfattning som innebar att staten var medborgarna och folkets stat likväl som kungens eller kejsarens. Den enskilde hade rättigheter gentemot staten och staten hade ansvar och skyldigheter till den enskilde. Genom detta tankesätt blev det möjligt att se den fattiges behov av ekonomiskt stöd och hjälpa denne på ett annat sätt än genom andras allmosor till den fattige. Denna syn på fattigas behov av hjälp kommer att känneteckna den framväxande sociala lagstiftningen i Europa. Dock skulle verkliga nödlidande skiljas från dem som satt sig i arbetslöshet och inte ville arbeta. Den grundläggande regeln var den icke arbetsföra och de ofrivilligt arbetslösa rätt till hjälp. Det var endast de verkligt nödlidande som ansågs berättigade till hjälp (Åström, 2008).

I början av 1800-talet lades även grunden för den stora kommunala inverkan över fattigvården. För att fattigvården skulle fungera krävdes statlig kontroll men denna tids lagstiftning gav ett litet stöd för detta. Negativ kritik riktades mot fattigvårdstänket som resulterade i att den sociala lagstiftningen under 1800-talet gick mot en hårdare riktning. Den sociala lagstiftningen ifrågasattes både moraliskt, ideologiskt och ekonomiskt. Det framväxande ekonomiska tankesättet tryckte på att de ekonomiska ingripandena skulle ske i

så liten utsträckning som möjligt från statens sida, vilket också utvecklades till en mycket begränsad social lagstiftning (Åström, 2008).

1869 anfördes att det gamla systemet skulle förändras helt innan hela Sverige skulle bli ett fattighus. Fattigvårdslagstiftningen tog en ny riktning. Hjälpa andra individer skulle ske på basis av fri vilja. Fattigvårdslagstiftningen präglades av återhållsamhet och ville hindra individer från att ta del av det stöd de kunde få. Den vård och stöd som bidragits kunde återkrävas. Fattighjälp omfattade endast föräldralösa barn samt galna. Resterande grupper fanns det inte något materiellt stöd till och fattigvårdsmyndigheten hade obegränsad makt över den enskilde (Åström, 2008). 1800-talets fattigvårds utveckling följde den ekonomiska utvecklingen i landet. I goda ekonomiska lägen var fattigvården liberal. När det ekonomiska läget försämrades blev även fattigvårdslagstiftningen mer återhållsam. Behoven av fattigvården och hur dessa behov tillgodosågs fastställdes genom de sociala och ekonomiska strukturerna, tillgångar av resurser och material och de rådande samhällsidéerna (SOU1974:39).

1920-talets arbetslinjepolitik var två olika arbetslöshetsperspektiv som skiljer varandra åt men båda ligger inom arbetslinjen. Det ena är individens skyldighet att försörja samt att belöna arbetsviljan hos individen. Detta är en samhällelig försörjningsprincip främst i socialpolitikens område. Den andra principen är det som idag kallas aktiv arbetsmarknadspolitik då arbetslinjen kopplas ihop med arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Eriksson, 2004). Två andra utgångspunkter för arbetslinjen är dels att arbetslinjen är en del av den statliga välfärdspolitiken som har sitt mål att förbättra individers möjligheter och levnadsvillkor. Dels att arbetslinjen innebär att individens självbestämmanderätt begränsas på grund av att staten har kontroll och disciplineringsbefogenhet av individen då arbetslinjen är en del av detta. I detta begrepp vävs rättigheter och tvång, bistånd och disciplinering ihop (Grape, 1998). Dessa ytterligare kontrollmekanismer används, enligt Berger och Luckmann (1979), när institutionaliseringsprocessen inte har haft fullständig framgång. Historiskt sett belyses här uppbyggnaden av institutionen Ekonomiskt bistånd och den sociala konstruktionen av riktlinjerna för målgrupp och arbetssätt.

Ulmestig (2007) anser att välfärdssystemets konstruktion verkar vara seglivad då denna berör många olika nivåer och politikområden. Eftersom där är många mäktiga förespråkare är det svårt att förändra välfärdssystemet. Att flera andra politikområden har tydliga kopplingar till

varandra gäller även för arbetsmarknadspolitiken. Den tydligaste kopplingen till socialpolitiken är arbetslösa bidragstagare när det gäller arbetsmarknadspolitik. Ulmestig (2007) menar att det socialpolitiska perspektivet har haft störst fokus i den tidigare forskningen på bidragstagare i Sverige. Han anser även att den tidigare forskningen har undervärderat de arbetsmarknadspolitiska aspekterna. Hans avhandling har gett stöd för detta samt ger en förståelse för den kommunala aktiveringen av bidragstagarna vid förändringarna inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiken har sammanfogats med Ekonomiskt bistånd. Ulmestigs (2007) tolkning är att ”kopplingen till arbete och arbetsmarknaden främst bör förstås utifrån fattigvårdens inbyggda logik och dess koppling till arbetskrav och självförsörjning. I den svenska kontexten är kopplingen mellan arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken inbyggd i deras gemensamma historia” (Ulmestig, 2007, s. 212).

11.1.4 Arbetslinjen

Målsättningen för alla respondenter i undersökningen som gjorts är att klienterna ska bli självförsörjande. Dock kan självförsörjning ske på olika sätt för klienterna menar respondenterna. Klienternas arbetsförmåga prövas och har klienten arbetsförmåga är målet att klienten ska få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Respondenterna anser att arbetslinjen är fundamental och att det Svenska samhället bygger på arbetslinjen. Nationalencyklopedin¹⁷ (2010) definiering på arbetslinjen är att i ”svensk arbetsmarknads- och socialpolitik är huvudprincipen att i första hand ska arbete eller utbildning erbjudas istället för understöd eller bidrag till den som blivit arbetslös”.

Enligt SOU 1996:151 är huvudmotiven för arbetslinjen att det är skadligt för individens moral men ger också en negativ bild av individen att vara arbetslös och befinna sig i utanförskap. Arbetslinjen motiveras på grund av samhällsekonomiska skäl. Arbetslösa ska inte vara passiva, de ska utföra arbeten som leder till försörjning eller utbildning vilket ska ses som en investering. Majoriteten av respondenterna anser att ett arbete är mer än bara ett arbete. Människor i allmänhet mår oftast fysiskt och psykiskt mycket bättre av ett arbete eller en sysselsättning. För genom arbete eller sysselsättning tillhör individen ett socialt sammanhang.

¹⁷ Nationalencyklopedin (2010), arbetslinjen. <http://www.ne.se/arbetslinjen> Hämtad 2010-11-02 kl. 13:04

Majoriteten av respondenterna anser också att arbetslinjen inte enbart är arbete i den reguljära arbetsmarknaden utan kan även vara någon form av sysselsättning eller att de som är sjuka får den ersättning som de är berättigade. En av respondenterna tycker om arbete att ”det ger mer än bara pengar i plånboken utan att man talar om att man behövs och att man kan tillföra något”. Majoriteten av respondenterna ansåg att arbetslinjen är viktig men dock är inte arbetslinjen aktuell i alla respondenters arbete då deras klienter står så långt ifrån arbetsmarknadens förfogande att arbete, sysselsättning eller annan kompetenshöjande verksamhet inte är aktuellt.

11.1.5 Förhållandet till arbetslinjen

Blennerger (2005) menar att inom Ekonomiskt bistånd betonas individens eget försörjningsansvar. De som kan få befrielsen från det egna försörjandet anses vara individer med missbruk, kronisk sjukdom eller omfattande funktionshinder. Här kan inte individens egenansvar användas som ett argument för att bedriva socialt arbete för välfärd, värdighet, rättvisa, frihet och jämlikhet (Blennerger, 2005). Hur ser respondenterna på grundorsaken till dagens problem i förhållande till arbetslinjen? Respondenterna anser att de flesta klienterna strävar efter arbetslinjen, dvs. att de ska komma ut i arbete. I de fall klienter inte vill ha ett arbete tror respondenterna att detta mer beror på att klienten inte mår psykiskt bra eller har stått utanför samhället/arbetsmarknaden så länge så att arbete känns avlägset för dem. Huruvida klienten ska få ett arbete beror mycket på om denne får rätt insats av Socialtjänsten, till exempel motivationsarbete.

En respondent tycker att det är frustrerande att klienter hamnar mellan stolarna. De befinner sig på Ekonomiskt bistånd men borde egentligen få hjälp av antingen Försäkringskassan, A-kassan eller Arbetsförmedlingen. En annan respondent menar att de utförsäkrade från Försäkringskassan var lovade att de skulle få aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen i form av aktivitetsersättning. Dock är aktivitetsersättningen så låg att klienten måste komplettera med ekonomiskt bistånd för att uppnå skälig levnadsnivå. Många av de utförsäkrade klienterna har heller inte varit med i A-kassan vilket leder till att de måste ansöka om ekonomiskt bistånd. Respondenterna anser att på Ekonomiskt bistånd saknas resurser och tydliga direktiv för hur de ska handskas med de klienter som drabbats av de nya reglerna från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och A-kassan.

Blennberger (2005) anser att socialt arbete syftar på att förebygga och åtgärda problem. Han anser också att problembestämningen signalerar en ansvarsaspekt. Det finns individer i samhället som alltid kommer att riskera att fara illa eller riskerar att hamna i svårigheter. Detta är något som kan och bör göras något åt. Etiska inslag finns alltså i sociala problem. Han anser att om det enskilda ansvaret betonas kan det leda till en arrogant moralism där den enskilde bär ansvaret för sin egen situation. Då riskeras att det inte tas i beaktning hur samhällsförhållanden ser ut för den enskilde och man bortser från den enskildes livshistoria. En av respondenterna menar att ”för många av dem som är aktuella här, är så långt ifrån arbetslinjen så då finns det ingen arbetslinje att tala om. För vilken arbetslinje kan man följa med någon som inte platsar på arbetsmarknaden av olika anledningar”. En annan respondent anser att ”vårt mål är att alla skall bli självförsörjande men sen ser det inte riktigt så ut, men det är målet. Att de ska få ett eget liv där de kan klara sig själva och slippa existensminimum”. Respondenterna har den gemensamma åsikten att det är viktigt för klienterna att vara i en sysselsättning om de har förmågan. För passivering leder till att klienten kommer ännu längre ifrån arbetsmarknaden och ett socialt sammanhang. Blennberger (2005) anser att statens syfte till att upprätthålla denna samhällsordning är att arbetet ska löna sig mer än att uppbära ekonomiskt bistånd.

11.1.6 Problematiken gällande sysselsättning

Många av respondenternas klienter anser att krav på sysselsättning främst anvisad sysselsättning är förvaring, utnyttjande och slaveri. Respondenterna försöker få klienten att se sysselsättningen som en livserfarenhet, något som klienterna kan skriva i sitt CV och få en referens. Dock anser en del av respondenterna att det är utnyttjande av människor att låta någon vara på en praktikplats i flera år, utan att det leder till en anställning samtidigt som respondenterna inte kan bortse från sysselsättning då de måste följa riktlinjerna enligt lagen. En av respondenterna berättar att ”många tycker det är orimliga krav och klagar väldigt mycket över det här med anvisad sysselsättning. De ska vara där åtta timmar om dagen, de ser det som ett arbete och så räknar de ut vad de får i timmen som är väldigt liten jämfört med ett riktigt arbete. Men det är inget arbete på det sättet utan det är en sysselsättning som ska kunna leda till ett arbete”. Zäll (2001) har i sin studie kommit fram till att kommunerna ska ha en personlig kontakt med företagen för att förhindra att företagen utnyttjar praktikanterna. Många av de kompetenshöjande verksamheterna och utbildningarna är inte yrkesinriktade eller efterfrågade på arbetsmarknaden och kommer då inte leda till arbete. Arbetsmarknaden ska vara inriktad på att skaffa arbete inte att placera arbetslösa i åtgärder. Han anser även att

kommunen ska hjälpa till med de akuta problemen men rätt jobb får den arbetslösa själv söka. Kommunerna ska betrakta arbetslöshet som ett praktiskt problem och inte ett socialt. Ekonomiskt bistånd ska skilja på klienter som behöver bistånd för andra skäl och för de som behöver bidrag på grund av att de inte kan få ett arbete (Zäll, 2001).

En av respondenterna beskriver sin syn på arbetslinjen: ”Så jag kan tycka det känns bra också utifrån mitt yrke och min profession att vi här har någonting att erbjuda klienterna. Att vi inte bara erbjuder bistånd utan även erbjuder utredningar, och som jag sa innan, olika program och olika innehåll utifrån klients förmåga och behov. Det känns väldigt bra därför att det blir liksom en väg ut och framåt istället för att bara gå hemma. För då hade vi inte heller kunnat bedöma vilken förmåga den personen har, om vi inte kunde se hur den fungerar i ett socialt sammanhang. Så det är faktiskt värdefullt för oss också och inte bara för klienten.”

11.2 Ställs det krav i form av motprestation för att ha rätt till att uppbära ekonomiskt bistånd?

11.2.1 Samspelet mellan Ekonomiskt bistånd och klienten

Blenberger (2005) anser att medborgarna har ett eget ansvar för sitt liv och sina villkor. Detta ansvar ska inte lastas över på staten eller andra aktörer. När medborgaren söker sig till Ekonomiskt bistånd, kan krav ställas på individen. När socialt arbete bedrivs krävs en restriktionsnorm men också andra samhällsinsatser för att medborgaren inte ska passiviseras. Viktigt är dock att medborgaren inte ska känna sig som en konsument av samhällsinsatserna.

Järvinen (2002) menar att systemet är ramen som ekonomihandläggaren arbetar inom och i den ramen finns begränsningar hur de kan hjälpa klienter som till exempel med ekonomiskt bistånd. Hanteringen av klientens problem är för ekonomihandläggaren att hjälpa individen att kunna gå vidare i livet utan att behöva ta hjälp av systemet. Det är maktperspektivet som kommer att styra arbetet som ekonomihandläggaren utför. Hon menar att ”den ena parten, socialarbetaren, arbetar med systemet – och dess regler, rutiner och resurser – i ryggen. Den andra parten, klienten, är objektet för dessa regler och rutiner” (Järvinen, 2002, s. 253). Vår tolkning är att ekonomihandläggaren blir representanten för systemet/välfärdsstaten och klienten ”objektet” som ska hjälpas, dessa utgör två olika fält, ekonomihandläggaren och klientens. I Sverige ska Ekonomiskt bistånd fungera som ett sista skyddsnät då det har uppstått tillfälliga ekonomiska problem. För att ekonomihandläggarens fält ska fungera

behövs nya klienter i och med det så bekräftas fältet och sina egna problemkategorier. Genom detta visar man att klienten behövs för att ekonomihandläggaren roll ska kunna fungera och finnas till. Klienten skapas av systemet. Järvinen (2002) menar att fenomenet doxa i socialt arbete använder sig av tysta traditioner som aldrig diskuteras eftersom det finns underförstådda förutsättningar samt tvång som sitter i Ekonomiskt bistånds väggar nedfört från varje generation handläggare till nästa. Trots att Sverige har en socialtjänstlag som betraktar sociala problem som något som vem som helst kan drabbas av, är det sociala arbetet fortsatt myntat på klienter som har en avvikande bakgrund, en avvikande livsföring, en avvikande inställning till samhället (Järvinen, 2002).

11.2.2 Krav inom Ekonomiskt bistånd

För att uppbära Ekonomiskt bistånd ställs det krav på klienten och enligt Socialstyrelsens riktlinjer ska den sökande i första hand ha sökt t.ex. sjukpenning, föräldrapenning, bostadsbidrag och underhållstöd, alltså de allmänna förmånerna och ersättningarna som medborgaren kan ha rätt till. Dessa ovan nämnda allmänna förmåner som medborgarna kan få utbetalt från andra aktörers fält som t ex. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen innebär en utgallring av vilka klienter som har möjlighet att ansöka om ekonomiskt bistånd. För att ha möjlighet att uppbära ekonomiskt bistånd ska individen vara helt utan ekonomiska tillgångar. Klienten får ej erhålla pengar på banken eller andra tillgångar så som bostadsrätt, bil eller något som har ett större värde. Alla ansökningar bedöms individuellt av ekonomihandläggaren. Då klienten uppbära ekonomiskt bistånd kan ekonomihandläggaren ställa krav i form av motprestationer så som att söka arbete men också medverka i arbetsförmedlingens eller kommunens program, åtgärder (Socialstyrelsen¹⁸, 2010).

Två olika krav ställs på klienten, allmänna krav och individuella krav utifrån Socialstyrelsens riktlinjer. I allmänna krav redovisas de ekonomiska förhållandena, kvitton och fakturor som kan styrka underlag för ansökan om ekonomiskt bistånd. Individuella krav ställs utifrån individens förmåga tex. olika arbetsmarknadsåtgärder (Socialstyrelsen¹⁹, 2010).

Alla respondenter ställer olika krav utifrån den klientgrupp samt den individuella klientens förmåga de arbetar med. Berger och Luckmann (1979) anser att förhållandet mellan individ

¹⁸ http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/ekonomisktbistandpasvenska#anchor_14 Hämtad 2010-11-14 kl. 11:35

¹⁹ <http://www.socialstyrelsen.se/hittarattmyndighet/socialbidrag/fragorochsvar> Hämtad 2010-11-14 kl. 13:16

och samhälle växer fram ur ett dialektiskt förhållande. En faktor som påverkar detta förhållande är identiteten på klienten. Identiteten på klienten avgör vilket individuellt krav som kommer att ställas. De menar att identitetstyper är sociala produkter som är relativt stabila i den objektiva sociala verkligheten. Dessa identitetstyper är iakttagbara och verifierbara men gemensamt ställer alla respondenter krav på att klienter ska inkomma med en ansökan om ekonomiskt bistånd samt underlag för detta. I vissa fall ska klienten visa identifikation vid inlämning av ansökan varje månad. Är klienten arbetsför ställer alla respondenterna krav på att klienten ska vara i någon form av sysselsättning för att ha rätt till bistånd. Klienten ska då vara inskriven på Arbetsförmedlingen och sköta sina kontakter med både handläggaren på Arbetsförmedlingen samt på Ekonomiskt bistånd. Klienten ska vara aktivt arbetssökande utifrån de kvalifikationer denne har. I²⁰ Socialstyrelsens riktlinjer är målet samt kravet att individen ska söka och ta första lämpliga arbete främst heltid. Individen ska vara villig att söka och godta arbeten som är utanför yrkesrollen samt arbetsmarknadsåtgärder som erbjuds då individen måste visa att den står till arbetsmarknadens förfogande.

Respondenterna anser att aktivt arbetssökande är att söka cirka ett arbete om dagen eller tjugo arbeten i månaden. De arbeten som söks ska vara inom pendelavstånd. Sysselsättning kan ske både inom kommunal eller statlig regi.

11.2.3 Kommunala och statliga insatser

Respondenterna redovisar olika typer av kommunala och statliga insatser som de kan kräva att klienten ska ingå i så som utredningsprogram, observationsprogram, kartlägningsprogram, arbetsträningsprogram samt andra insatser som ska leda till självförsörjning. Respondenterna berättar att planering upprättas tillsammans med klienten. Planeringen kan innehålla läkarvård, sysselsättning, praktik, vård och behandling. Anser sig klienten vara sjuk ska läkarintyg uppvisas för att vara biståndsberättigad. Motprestation gällande de klienter som nyttjar alkohol ställs inga krav på utan det är förändringar i beteendet som ekonomihandläggaren och klienten strävar efter. I denna problematik sker förändringarna delvis och tar mycket lång tid. En av respondenterna svarar att alla dennes klienter anser att de är arbetsföra fast att de är i ett pågående missbruk. I dessa fall anser klienten att ”bara jag får

²⁰ http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/ekonomisktbandpasvenska#anchor_14 Hämtad 2010-11-15 kl. 18:03

ett arbete så blir jag drogfri.” Respondenten påpekar att vägen till drogfrihet är lång. Det viktigaste i arbetet blir motivationsarbetet och få med klienten på samma bana. Gällande arbete ansåg respondenten att det är inte bara att få ett arbete utan det handlar också om att behålla ett arbete.

11.2.4 Motprestation utifrån arbetsförmåga

Krav i form av motprestation bedöms utifrån individens arbetsförmåga. I Christian Munthes bok Arbets(o)förmåga (2008) menar han att utgångspunkten för arbetsförmåga är att individen har förmåga till lönearbete eller förmåga till sysselsättning/aktivering. Han förklarar att arbetsoförmögen och arbetsförmögen har värden som väger tungt och är svårdefinierade. Han anser att etiska frågeställningar ska ställas gällande livet och samhällets värd, samhällets rättigheter och skyldigheter gentemot enskilda individer. Han anser att individen är begränsad i sina förmågor samt att dessa förmågor skiljer sig åt och varierar från individ till individ. Individens förmågor och oförmågor är beroende på sysselsättning/arbete som individen ska utföra och arbetsoförmåga kan då inte bestämmas utifrån individens psykiska eller fysiska tillstånd. Arbetsmarknadspolitiken kan då skapa arbetstillfällen som är anpassade efter den som har arbetsoförmåga och som inte platsar på den reguljära arbetsmarknaden. Det ges då möjligheter för den arbetsoförmögne att trots allt kunna arbeta. Arbete kan även innebära omskolning och rehabiliteringsåtgärder (Munthe, 2008).

11.2.5 Krav som ställts på klienten genom historien

Berger och Luckmann (1979) anser att historiska specifika samhällsstrukturer skapar identitetstyper, vilka kan kännas igen i individuella fall. Detta eftersom bidragstagaren måste vara av en viss identitetstyp för att få ekonomiskt bistånd. De beskriver att ”samhällen har en historia under vilken specifika identiteter framträder; denna historia skapas emellertid av människor med specifika identiteter” (Berger och Luckmann, 1979, s.201). Redan på början av 1800-talet såg samhället den fattiges behov av ekonomiskt stöd på ett annat sätt än genom allmosor. Dock skulle verkliga nödlidande skiljas från dem som satt sig i arbetslöshet och inte ville arbeta. Den grundläggande regeln var att den icke arbetsförmögen och ofrivilligt arbetslösa var de verkliga nödlidande som hade rätt till hjälp. Dock innebar denna hjälp fattighuset. I mitten på 1800-talet ansågs staten ha ett ansvar för alla människors möjlighet att försörja sig (Åström, 2008). Ur Samtal om Socialförsäkring nr 4 (2005) att i början av 1900-talet hade nödhjälpsarbete två syften det ena att hjälpa individer i nöd samt att pröva arbetsviljan hos individen. Detta för att endast de som verkligen var i behov av hjälp skulle söka sig till nödhjälpsarbete. Kontantstöd kunde erbjudas till de som inte kunde ta ett nödhjälpsarbete.

Kontantstöd var lägre än nödarbetarens lön och behovsprövat som kunde dras in om individen inte hade en meningsfull och nykter livsstil.

Junestav (2004) skriver att redan på början av 1950-talet krävdes en ingående personlig granskning för att ha rätt till att uppbära socialhjälp. Där var bedömning och hjälpen alltid behovsprövad. Socialhjälp skulle vara en rättighet för medborgaren men det var det främst individens eget ansvar till självförsörjning och tillgång till egna medel skulle användas innan socialhjälp. Målet med socialhjälp var att minska fattigdom och öka standarden i Sverige.

Ulmestig (2007) resonerar att efter 1990-talets kris skedde en förändrad handläggning i kommunerna till en så kallad aktiv. Grundtanken är krav på aktivering för att uppbära ekonomiskt bistånd, då ansökan gäller mer än livsmedelsnorm. Detta har haft en stor betydelse men är dock inte ett nytt inslag i Ekonomiska biståndshandläggningen. Förändringen är att kommunen villkorar biståndet med krav på de arbetsmarknadsåtgärder som bestäms av kommunen. De flesta bidragstagare ser aktiviteten som en motprestation för att få rätt till ekonomiskt bistånd. År 2002 blev detta en del i den kommunala arbetsmarknadspolitiken och detta måste klienten godta oavsett aktivitetens innehåll eller kvalité för att ha rätt till bistånd.

Ulmestig (2007) anser att två kategorier av arbetslösa skapas utifrån ifall försörjning är statlig eller kommunal. Inom den statliga arbetsmarknadspolitiken utgår ersättningen från ett rättighetsbaserat system med fastställda regler gällande rätt till bistånd. Avstängning kan ske om den arbetslöse inte är aktivt arbetssökande eller om denne inte följer reglerna. Personen kan då söka ekonomiskt bistånd. Inom statens arbetsmarknadspolitik blir den arbetslöse försörjd av arbetskassor som individen själv varit med att delfinansierat medan Ekonomiskt bistånd fortfarande är ett system som speglas av fattigvårdens logik. Detta uppfattas som stigmatiserande och integritetskränkande av individerna. I kommunernas system gäller gåvans logik i form av skattebetalarnas pengar. Ekonomiskt bistånd är det yttersta skyddsnätet och leder också till en större utsatthet då välfärdsstaten inte har fler lösningar att erbjuda. Detta bekräftar Järvinen (2002) och menar att klienten befinner sig i en beroendeställning som den enskilde inte har inflytande över utan organisationen bestämmer. Underordning är per definiering den roll som klienten är degraderad till i socialt arbete. Klienten har inte möjlighet att påverka ekonomihandläggaren eftersom uppdraget/biståndsarbete är styrt av den

institutionella ramen. Det som kvarstår för klienten är att anpassning är den strategi som klienten kommer kunna använda sig av.

En ytterligare aspekt i relationen mellan klient och ekonomihandläggaren är gåvodimensionen. I Järvinen (2002) menar Sunesson (1981) att ”Detta syns allra tydligast i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Socialbidraget uppfattas både som en rättighet och som en gåva, vilket skapar en ständig sammanblandning mellan vad som är klientens rättigheter och vad som kan krävas i utbyte för gåva.” (Järvinen, 2002, s. 270) Det är en rättighet att få hjälp av kommunen när man som individ står helt utan egna medel. Utifrån lagstiftningen får ekonomihandläggarna egentligen inte ställa krav på individen i form av motprestation. Men i praktiken får man som handläggare lov att ställa krav eftersom enligt lag SoL 4:4 (se bilaga 1) kan anvisad sysselsättning krävas om individen har arbetsförmåga. Men försörjningsstöd går samtidigt inte ut på att ställa motprestationer och krav. Handläggaren får inte villkora klienten men ändå finns planering som klienten ska följa. Respondenterna anser att lagen är motsägelsefull.

11.2.6 Varför ställs krav?

Blennberger (2005) anser att vilka modeller och metoder inom socialt arbete som skall användas är en återkommande diskussion och vad det egentligen handlar om. Han anser att ”det handlar om vilken övergripande roll det sociala arbetet bör ha i samhället och för medborgaren” (Blennberger, 2005, s.146). I socialt arbete finns det olika nyckelord som tyder på olika grundinriktningar och övergripande insatsers mål såsom till exempel empowerment, disciplinering, fostran och kontroll, social integration eller välfärdsservice och stöd. Vilka grundinriktningar individen väljer beror på vilka etiska bedömningar denne gör. De grundar sig i vilka värden och normer som utgör vårt livsideal och samhällsideal, vilka de olika förpliktelser till medborgaren aktörerna inom socialt arbete har samt vilket ansvar medborgaren har för sin livssituation.

Respondenterna anser att det är viktigt med motprestation så länge dessa motprestationer är individbaserade. Respondenterna tror att klienterna blir hjälpta av att det ställs krav på dem, då de ska ta ett eget ansvar för sina liv. Respondenterna menar att det ställs krav i form av motprestation för att ha rätten att uppbära ekonomiskt bistånd. Tackar klienten nej till arbete eller annan sysselsättning uppfyller de inte kraven. Då kan konsekvensen bli att klienten får hyra med reducerad norm eller avslag, men bistånd till livsmedelsnorm för den månaden.

Detta på grund av att klienten tackat nej till en inkomst och därmed möjligheten till att bli självförsörjande. Klienten är dock alltid berättigad livsmedelsnorm. Utifrån en arbetsför klient kan vi se att respondenterna arbetar utifrån ett kontroll- och disciplineringsperspektiv i linje med Junestavs tankar om arbetslinjens kontroll- och disciplineringsperspektiv. Individen har skyldigheter mot samhället och motprestation krävs av moraliska skäl både för att bevara samhällets normer men även för individens moraliska hälsa. Arbetsvilja måste uppvisas för att uppbära ekonomiskt bistånd, individen ska inte passiviseras och leva på välfärd.

11.2.7 Olika perspektiv gällande arbetslinjen

Kontroll- och disciplineringsperspektivet innefattar tankar om gemensamt arbete, att den som hjälper och den som får hjälp ömsesidigt kommer fram till en överenskommelse eller avtal (Junestav 2004). Blennberger (2005) menar att disciplinering, fostran och kontroll är en grundinriktning och att klientens moral är ett bekymmer. Målet blir att fostra klienten till en mer konstruktiv social hållning samt att skapa lydnad i samhällsstrukturen. Socialt arbete kan ha ett förtryckande inslag då den tar individens värdighet och livsglädje ifrån den. Lika väl kan bemötandet vara hjärtligt, med beröm och med lojalitetskrav. Junestav (2004) tar upp att utifrån självhjälps- och uppfostringsperspektivet finns det ett starkt motstånd till passivt utbetalande av ekonomiskt bistånd. I Mikael Sjögrens avhandling (1997) anser han att det är samhällets uppgift att forma individerna till arbetsamma medborgare. Utifrån perspektivet anses att individen ska höjas från sin misär genom upplysning och uppfostran. Fattigvårdens syfte var att utveckla individens vilja och förmåga att bli självförsörjande. Junestav (2004) anser att sociala rättigheter i stor utsträckning är knutna till arbetslivet och lönearbete där politiken strävar efter välfärd som är aktiverande samt en stimulerande sysselsättning. I socialpolitiken ska arbetslinjen stå för hjälp till självhjälp. Den andra grundinriktningen som Blennberger (2005) anser vara viktig är Empowerment. Grundidén är att individen ska agera på ett nytt sätt och finna sina egna resurser. Ett annat uttryck för samma innebörd är mobilisering. I socialtjänstens portalparagraf finns uttryckt hur viktig mobilisering är för medborgaren för att aktivt delta i samhällslivet samt främja människor på demokratins och solidaritetens grund. I socialt arbete finns mobilisering med inriktning för nätverksarbete och samhällsarbete medan den tredje grundinriktningen är välfärdsservice och stöd. För att ge välfärdsservicen ett stöd finns socialt arbete som till exempel stödjer individen med ekonomiskt bistånd. De insatserna inom socialt arbete har individen rätt till utan någon målsättning om att förändra individens liv, sociala identitet eller samhälleliga roll. Information, vägledning, stöd, omsorg och tröst hör även till de sociala insatserna.

Ekonomiskt bistånd förhåller sig till olika krav och villkor. Dessa krav behöver inte ställas på individen i syfte av att förändra villkoren för individen utan syftar till att upprätthålla en samhällsordning där det till exempel ska löna sig mer med arbete än att uppbära ekonomiskt bistånd (Blennberger, 2005).

Enligt Junestav (2004) innebär arbetslinjen ur ett rättighetsperspektiv, att deltagande lönearbete resulterar till bättre villkor och möjligheter för alla. Rätten till ett arbete som en social rättighet, rätten till självförsörjning och rätten till att styra över sitt egna liv är ett axplock av dessa möjligheter. Samhället har skyldighet att skapa sysselsättning till medborgarna. Centralt i perspektivet är att arbete har ett värde i sig förutom självförsörjning. Majoriteten av respondenterna ansåg att arbete både är en rättighet och en skyldighet, men om respondenterna tvingades välja mellan rättighet och skyldighet ansåg de att arbete är en skyldighet snarare än en rättighet. Arbete ansågs som en rättighet då arbete kan ge mycket mer än bara en självförsörjning. Människan får känna sig behövd och får en plats i samhället. Blennberger (2005) menar att den fjärde grundinriktningen är social integration, vilken avser att delaktighet i samhällslivet ska öka och skapa möjlighet till detta samt en demokratisk medborgarstruktur med lojalitet. Genom arbetet så bidrar man till det samhälle man vill ha. En av respondenterna ifrågasätter antalet anpassade sysselsättningar som finns att erbjuda. De är för få och det finns för många klienter som är i behov av anpassad sysselsättning. De som vill arbeta borde få arbete och detta borde vara en rättighet. Respondenterna ansåg att arbete är en skyldighet då individen ska arbeta i första hand om individen är arbetsför. Då medborgarlön inte existerar är medborgaren skyldig att ta sitt ansvar och försörja sig. Respondenterna ansåg att utifrån Ekonomiskt bistånd är arbete en skyldighet då klienten inte får tacka nej till ett arbete. Tacka nej till arbete innebär att klienten tackar nej till en inkomst som hade kunnat leda till självförsörjning. Individen har skyldigheter gentemot sig själv genom att klara sig själv och inte behöva leva på andra.

11.2.8 Förändras kraven

Majoriteten av respondenterna ansåg att kraven på långtidsbidragstagare inte förändrades så länge inte behoven och förutsättningarna för klienten ändras. En av respondenterna ansåg att kraven är högre på klienten som är långtidsbidragstagare och arbetsföra. Men har klienten inte tillräckligt med egna resurser för att få ett arbete och klienten har testat olika arbeten under flera år och det inte fungerar så sänks kraven. En respondent berättar om klienter som länge varit under utredning inom Ekonomiskt bistånd och andra myndigheter (psykologkontakter,

läkare, arbetsträning med mera) samt haft kommunala insatser. Kommunen kan i dessa fall välja att placera klienten i en vilande insats. Det enda kravet som ställs då är att klienten varje månad skall lämna in en ansökan för ekonomiskt bistånd. I denna vilande insats ställer inte ekonomihandläggaren fler krav och lägger inte heller fler resurser på klientens agenda eftersom tidigare utredningar och insatser inte påvisat något positivt resultat. En annan respondent berättar vidare att den vilande insatsen tidsbestäms utifrån ålder och behov. Sedan görs en ny prövning av klienten. Den grupp som också hamnar här är de som inte har tillräcklig föräldrapenning under ett år för att uppnå skälig levnadsnivå. När klienten placeras i den vilande insatsen tar en ny ekonomihandläggare över klienten. Respondenten ger ett exempel på en klient som hamnar i den vilande insatsen ”invandrarkvinna 57 år som har läst svenska i många år som inte lär sig svenska, som aldrig har jobbat och dessutom kanske är sjuk. Då säger vi nä vi lägger den här kvinnan i vilande insatsen.” Vi ifrågasätter hur etiskt rätt det är att avsluta insatser för att placera klienter i en vilande insats? Detta då vi hört hur respondenterna och samhället har argumenterat för arbetsmarknadsåtgärder och att passivitet är negativt för individen då den kommer längre ifrån det sociala sammanhanget. Vi reflekterar även över vilket budskap som sänds till den arbetande medborgaren då det utbetalas ekonomiskt bistånd utan motprestation. Zäll (2001) menar att om ekonomiskt bistånd vore kravlöst brister respekten för dem som betalar biståndet, skattebetalarna. Men frågan är om det blir en strävan från klientens sida att hamna i denna insats om klienten är biståndsberoende.

Endast en av respondenterna anser att när en klient uteblir från bestämda möten och annan planering bör man som handläggare försöka igen, inte ge upp på klienten och ta reda på vad det bakomliggande motståndet är hos klienten. Respondenten menar att beteendet ofta beror på rädsla, att inte våga och inte orka. Det är då viktigare att hjälpa klienten vidare med bearbetning och motivering. Respondenten berättar vidare att avslag sällan ges i dessa fall. Dock anser ekonomihandläggaren att avslag kan skynda på processen av deras upprättade planering, men att avslag på bistånd ofta leder till andra konsekvenser som t ex. hyresskuld. Respondenten anser att det är ekonomihandläggarens ansvar att hjälpa klienten ur de konsekvenser som skapats av avslaget då klienten inte kan få hjälp någon annanstans. Denna respondents svar speglar tydligt ett där arbetssätt där hjälp till självhjälp praktiseras. Anmärkningsvärt är att det bara är en av sex respondenter som inte anser att det inte hjälper klienten att avslå bistånd när klienten inte fullföljt kraven. Är detta ett mer etiskt rätt arbetssätt och vilket arbetssätt leder till bästa resultat i slutänden?

Blennberger (2005) anser att det är en politisk fråga om vilken socialpolitik som är att föredra där det etiska värdet har en stor betydelse. Frågan lyfter ansvarsfördelningen mellan staten och den enskilde. Exempel på etiska värden och normer som används i denna fråga är: medborgliga rättigheter, välfärd, värdighet, rättvisa, frihet, jämlikhet och solidaritet. Svaret på vilken modell som är att föredra kan anses vara den modell som ger ett gott liv till så många som möjligt. Detta görs utifrån en konsekvensberäkning, en summerande empirisk sannolikhetsbedömning som självfallet har osäkra moment. Blennberger (2005) uttrycker att ”en uppfattning om sociala problem innehåller alltså etiska bedömningar. Dels finns det etiska moment – som kan handla om ideal och förlorad normalitet och om ansvar – i själva begreppet sociala problem, dels kan det ingå etiska ”skuldbedömningar” och motsvarande krav i bestämda riktningar, beroende på vad vi ser som grundorsaker till problemen.” (Blennberger, 2005, s. 145)

11.3 Har socialtjänsten fått en ny roll i välfärdssamhället?

11.3.1 Institutioners doxa

Järvinen (2002) menar att de offentliga sektorerna är de institutioner som välfärdsstaten är sammansatt av samt att dessa fält är relativt autonoma. Varje institution har sin position, sitt kapital med sin logik samt skrivna och oskrivna regler. Dessa är inte direkt jämförbara med förhållandena och regleringsmekanismerna på de andra institutionerna. Detta eftersom varje fält har sin speciella ”doxa” som styr rutinerna och föreställningar om huruvida saker är rätt eller fel. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Ekonomiskt bistånd tillhör olika fält med tillhörande ”doxa” som gör att arbetssättet skiljer sig organisationerna emellan på grund av olika lagstiftningar och riktlinjer (Järvinen, 2002).

11.3.2 Förändringen i ekonomihandläggarnas arbete

Majoriteten av respondenterna anser att deras arbete med klienterna har förändrats. Mycket på grund av att Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans tidigare klienter nu är biståndstagare på Ekonomiskt bistånd. Blennberger (2005) anser att utgångspunkten är att det offentliga handlandet i socialt arbete ska vara sakligt, opartiskt och förutsägbart för klienten. Det är den offentliga sektorns tydliga regelverk och riktlinjer som utgör en rättssäkerhet för medborgarna. Vi tolkar att de tre offentliga sektorerna skiljer sig åt liksom deras handlande. Respondenterna anser att dessa klienter från Arbetsförmedlingen är arbetsföra utan arbete i den reguljära arbetsmarknaden samt utan ersättning från A-kassa. Klienter från Försäkringskassan innehar läkarintyg som inte godkänns hos Försäkringskassan. Detta

genererar en omtyfifiering av klienterna på Ekonomiskt bistånd som kräver en ny beskrivning för de nya klientgrupperna och kring hur arbetssättet ska konstrueras för dem. Ekonomihandläggarens uppgift blir förutom det ekonomiska även att motivera klienten till att söka arbete och få klienten ut i olika typer av kommunala eller statliga utredningsprogram såsom observationsprogram, kartläggningsprogram, kompetenshöjande verksamhet samt andra insatser som ska leda till självförsörjning. Vår tolkning är att ekonomihandläggarens arbete har förändrats på det sättet att de har fått en ny roll som ska motivera och hjälpa klienten ut i arbete. Den rollen har Arbetsförmedlingen tidigare haft för dessa klienter. Dock ska klienten, Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen fortfarande samverka tillsammans. Vår förståelse är att fälten mellan Ekonomiskt bistånd och Arbetsförmedlingen börjar suddas ut. Detta gör att det blir otydligt för klienten att avgöra vem som gör vilket arbete, vilket skapar osäkerhet hos både klienter och handläggarna. Blennberger (2005) belyser att det vore önskvärt att det sociala arbetet skapar generella förtroendeeffekter vilket stärker det sociala och politiska kapitalet.

11.3.3 Mål, samarbete och samverkan

Målet är att klienten ska få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Detta är ett gemensamt mål för Ekonomiskt bistånd och Arbetsförmedlingen. Respondenterna anser att ett annat viktigt mål är samverkan mellan myndigheterna för klienten då olika myndigheters beslut är avgörande för ekonomihandläggarens utformning av de insatser som planeras med klienten.

Respondenterna anser att i dagens läge är alla myndigheter överbelastade och det resulterar i att chanserna för god samverkan försämras. En av respondenterna anser att en konsekvens av detta blir en ”kommunal tröghet” då arbetet inte går undan tillräckligt snabbt utan istället hindrar klienten från att komma vidare. En annan respondent ansåg att samarbete och samverkan med andra myndigheter och verksamheter är svårt. Respondenten anser att detta kan ses tydligt även mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, de har ännu inte hittat sin arbetsstruktur för att nå de gemensamma målen. Respondenterna ansåg att Ekonomiskt bistånd kommer in och klampar i deras arbete då arbetsuppgifterna är otydliga. Gällande samarbete och samverkan ansåg respondenten att myndigheterna har mycket att lära. Samverkan mellan klienten och myndigheter är en viktig del i målsättningen för att klienten ska få rätt hjälp och stöd ansåg respondenterna.

En av respondenterna ansåg att det tidigare fanns mer tid för samarbetet, men att det idag är svårt att hinna med då Ekonomiskt bistånd ska samarbeta med Vård och behandling, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och anvisa sysselsättning för klienten. En respondent menar att i början när en klient uppbär Ekonomiskt bistånd är målet att klienten ska bli självständig och självförsörjande. Men leder det till ett långvarigt biståndsbehov är oftast inte målet i att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden då individen kan lida av andra problem. I dessa fall blir målsättningen att övergå till rätt ersättning, oftast via Försäkringskassan.

Andersson (2010) menar att i framtiden behövs en samorganisering av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunens Ekonomiska bistånd samt arbetsmarknads- och flyktingverksamhet. Målet är att alla arbetslösa ska få rätt stöd för att komma ut i arbetslivet på ett snabbare och effektivare sätt. Anderssons (2010) uppfattning är att samordningen behöver förbättras gällande jobbcoachning, praktik, studier och rehabilitering för en varaktig organisation.

11.3.4 Förändringar på arbetsmarknaden

Det finns två ytterligheter gällande hur sociala problem kan betraktas. Det ena är att det är främst karaktärsfel hos den enskilde medborgaren och det andra är att det är samhällets fel (Blennberger, 2005). 90-talskrisen har påverkat många individer och detta har resulterat i många nya kommunala insatser vilket har lett till en ny social konstruktion av arbetslösa. De olika typerna av arbetslösa är de arbetsföra arbetslösa som uppbär ekonomiskt bistånd eller tillhör A-kassan. Dessa skiljer sig åt i form av vilken insats de kan vara delaktiga i. Vem som är aktören för insatsen skiljer sig också åt. Arbetslösa biståndstagare får oftare ta del av de kommunala insatserna medan arbetslösa som har A-kassan får statliga insatser från Arbetsförmedlingen. Det kan skilja sig åt gällande handläggningen av ärendet beroende på om det är Arbetsförmedlingen eller Ekonomiskt bistånd som är ansvarig för klienten eftersom handläggandet ser olika ut beroende på vilken typ av klientgrupp individen tillhör. Blennberger (2005) anser att det är den offentliga sektorns tydliga regelverk och riktlinjer som utgör en rättssäkerhet för medborgarna.

Alla respondenterna ansåg att en stor del av de nya klienterna som tillkommit på Ekonomiskt bistånd det senaste året är klienter som blivit utförsäkrade från Försäkringskassan. Detta medför en markant ökning av klienter hos ekonomihandläggarna. Eftersom ökningen av

klienter förändrats, och handläggningen utifrån den, anser Järvinen (2002) att klienten skapas av systemet för att anpassas till ekonomihandläggaren. Hon anser att obalans mellan klienten och ekonomihandläggaren finns eftersom deras utgångspunkter är helt olika. Ekonomihandläggarens roll är att följa lagen och arbetar utifrån de resurser och ramar som dennes arbetsroll har. Klienten kommer från ett underläge där rättigheterna redan är borta och för att återfå dessa måste klienten anpassa sig till "doxa" för att passa in i Ekonomihandläggarens arbetsmiljö (Järvinen, 2002). Zäll (2001) anser att självförsörjande är att ha makt över sitt eget liv och inte ha behov av Ekonomiskt bistånd eller att behöva vara utelämnad till svårtydda regler.

11.3.5 Ifrågasättandet av ekonomihandläggarnas nya roll

Majoriteten av respondenterna anser att den nya klientströmningen har haft en direkt påverkan på deras resurser inom verksamheten. Två av respondenterna ställer sig frågande till hur de ska hantera utförsäkrade klienter där läkarutlåtande enligt Försäkringskassan inte ligger till grund för att bli sjukskriven eftersom de anser att arbetsförmåga finns. Respondenterna påpekade att de inte har rättigheten att gå emot klientens läkarintyg då de inte har resurser till en egen förtroendeläkare, speciellt om klienten egentligen tillhör Försäkringskassan. Detta har en avgörande betydelse på deras bedömning om huruvida klienten kan anses ha biståndsrätt eller inte. Ekonomihandläggarens dilemma är ifall klienten har förmåga att ingå i en sysselsättning eller ej samt hur deras fortsatta arbete med klienten ska utformas. Endast en av respondenterna har en förtroendeläkare att tillgå på Ekonomiskt bistånd. Respondenten berättar att förtroendeläkaren ser över läkarintygen och om klienten anses kunna arbetsträna så är det den nya bedömningen som gäller. Majoriteten av respondenterna tycker att bedömning av läkarintyget är en komplex syssla. Några av respondenterna har fört vidare detta till sina politiker då den typen av beslut inte kan tas på Ekonomiskt bistånd eftersom de anser att rätt kompetens inte finns.

11.3.6 Arbetsförmågans påverkan av självförsörjning

Målsättningen för alla respondenter är att klienterna ska bli självförsörjande. Respondenterna menar att självförsörjning kan se olika ut för klienterna. Arbetsförmågan prövas och finns det arbetsförmåga är det arbete som ska gälla och då ska Arbetsförmedlingen arbeta med klienten och Ekonomiskt bistånd som utbetalar biståndet om planeringen följs. En respondent menar att man provar sig fram i de olika resurserna. En respondent menar att självförsörjning kan uppnås genom att "göra några utredningar och få bra läkarutlåtande så personen kan söka egen försörjning på dessa. Det kan kanske låta grymt att så länge de tjänar egna pengar så är

vi nöjda. Målet är att de på ett eller annat sätt ska bli självförsörjande t ex genom sjukersättning från Försäkringskassan.”

Försäkringskassans²¹ bedömning gällande arbetsförmåga och arbetsoförmåga: ”Att vara sjuk är inte alltid detsamma som att inte kunna arbeta. Det är din arbetsförmåga att avgör om du har rätt att få sjuklön eller sjukpenning, inte sjukdomen eller symtomen i sig.” SOU 2008:66 definierar oförmåga: individer som är arbetsförmögna på grund av sjukdom ska sjukförsäkringen ge en inkomstersättning. Försäkringskassans administratörer ska inte endast utskilja på sjukt och friskt utan även på arbetsförmåga och arbetsoförmåga. För att bedöma arbetsförmåga finns en speciell arbetsförmågeutredning, men arbetsförmåga är problematiskt då arbetsförmåga inte går att mäta i precisa grader. Förmågan att utföra ett arbete beror på vad arbetet innebär och kräver. Begreppet arbetsförmåga inom sjukförsäkringen är i lika hög grad ett politiskt som ett medicinskt begrepp när lagstiftningen talar om att skilja på dem som inte kan vara självförsörjande genom arbete på den reguljära arbetsmarknaden och de som kan. Detta är inte längre en medicinsk fråga utan främst en politisk fråga om vilka som ska försöka försörja sig själva eller inte. Särskilt tydligt blir det när individen arbetsförmåga prövas mot hela arbetsmarknaden och möjlig anpassning till ett nytt arbete (SOU 2008:66).

Vår uppfattning är att fokus idag ligger på medborgarens arbetsförmåga och utifrån den ska medborgaren försöka försörja sig själv. Berger och Luckmann (1979) anser att den sociala konstruktionen i samspel mellan medborgare och samhälle kan modifiera eller rentav omforma identitetstypen. I Sverige idag sker en tydlig omformning av medborgarens arbetsförmåga. Denna konstruerade identitetstyp kommer att ligga till grund för vilken hjälp och stöd medborgaren kan få samt vilken aktör som ska engageras. Blennberger (2005) anser att uppfattningen gällande tilliten till det sociala arbetet är betydelsefullt. Detta kan vara i form av tillit till det offentliga regelverket och de offentliga aktörerna. Vi anser att hanteringen av medborgarna, då de blir bollade mellan de olika aktörerna, borde ifrågasättas. Kan medborgaren känna tillit till det offentliga systemet och aktörerna?

11.3.7 Otydliga arbetsuppgifter samt brist på resurser

Tanken är inte att Ekonomiskt bistånd ska ta över Arbetsförmedlingens arbetsuppgifter men respondenterna anser att det lätt blir så då kommunerna tar över uppgifter, som tidigare har varit statens ansvar.

²¹ <http://hanna.forsakringskassan.se/cgi-bin/hanna.cgi>. Hämtad 2010-11-28 kl. 15:14

Ulmestig (2007) beskriver att från slutet av åttiotalet har arbetsmarknadspolitiken gått igenom en process som visar på en backande statlig arbetsmarknadspolitik där kommunernas engagemang inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken för arbetslösa bidragstagare inom Ekonomisk bistånd har ökat. Detta har resulterat i att gränsen mellan kommunen och staten har blivit mindre tydlig. Innan år 2008 föll det inte på kommunen att i första hand tillhandahålla den arbetslöses behov av arbetsmarknadspolitik, utan Arbetsförmedlingen arbetade då för individens etablering på arbetsmarknaden och kommunen stod för ersättningen så länge individen var aktivt arbetssökande. Förändringen inom arbetsmarknadspolitiken är en konsekvens av den enorma belastningen som den ekonomiska krisen på mitten av 1990-talet medförde.

Ulmestig (2007) menar att en kommun där de arbetslösa erbjuds en välorganiserad arbetsmarknadspolitik eller kompetenshöjning som ökar möjligheten att få ett arbete är en kommun som syftar till att arbetslösa ska bli anställda på den reguljära arbetsmarknaden. Den arbetsmarknadspolitik som kommuner idag erbjuder handlar om kontroll, sanktioner samt hög närvaro där arbetslösa sitter av sin tid eller får kompetenshöjning som inte efterfrågas på den reguljära arbetsmarknaden. I dessa fall är det främsta syftet inte att etablera arbetslösa på den reguljära arbetsmarknaden (Ulmestig, 2007).

Alla respondenterna menar att det saknas resurser för att minska gapet mellan bidragsbehovet och självförsörjning. Majoriteten av respondenterna anser att det finns för lite resurser för att tillgodogöra klientens behov både kommunalt och statlig. På grund av överbelastning anser de också att det råder brist på tid för klienterna.

11.3.8 Åtgärdsprogram som ej leder till arbete

En av respondenterna berättar att alla klienter på respondentens tjänst har arbetsförmåga och har en uppgjord planering som de måste följa gällande sysselsättning. De befinner sig i ett aktiveringsprogram för att komma närmare den reguljära arbetsmarknaden men ingen av klienterna har fått arbete i den reguljära arbetsmarknaden. Zäll (2001) menar att arbete är målet för klienten. Detta uppnås dock inte då aktivering är i fokus och detta inte i första hand leder till arbete. Ulmestig (2007) menar att den kommunala arbetsmarknadspolitiken är ett effektivt sätt att få arbetslösa i arbete då individerna placeras i olika aktiveringsprogram och kommunen därmed får tillgång till billig arbetskraft. Detta förutsätter dock att klienten ska

vara aktiv då det inte är acceptabelt att vuxna friska individer får uppbära bidrag utan motprestation. Det ska finnas en drivkraft hos klienten att söka arbete i den reguljära arbetsmarknaden. Om starka ekonomiska incitament minskade arbetslösheten, kan det leda till att arbetslösa får betala ett högt socialpolitiskt pris. Detta eftersom att en arbetsmarknad som tvingar arbetslösa att godta alla typer av arbete oavsett villkor alstras (Ulmestig, 2007).

Zäll (2001) menar att svaga grupper som långtidsarbetslösa, ungdomar och invandrare är de som förlorar på arbetsrättens bestämmelser om anställningsskydd. Arbetsrätten kan tolkas som att en individ har äganderätt över ett arbete hela livet. Konsekvensen blir att arbetsgivaren inte vågar chansa vid anställning. Då tillämpningen ”sist in, först ut” gäller och inte ”bäst in, sämst ut” hindras den svaga gruppens möjligheter till integration genom arbete betydligt. De som är etablerade på arbetsmarknaden får en stark ställning, på bekostnad av långtidsarbetslösa, ungdomar och invandrare som drabbas hårt då arbetsrätten gör det svårare för dem att få ett arbete. Arbetsmarknadsreglering ämnas de som redan är etablerade på arbetsmarknaden (Zäll, 2001).

Otter (2004) menar att en del arbetssökande kan vara aktuella för många olika arbeten medan andra knappt är aktuella för något. Furåker (1997) anser att det är mycket som ska passa in för att en individ skall kunna aspirera på ett bestämt arbete, så som utbildning, arbetstider, barnomsorg eller pendlingsmöjligheter. Furåker (1997) påpekar även att t ex. Arbetsförmedlingen endast informerar om arbete, de anställer inte. Furåker (1997) tycker att man kan ifrågasätta vad Arbetsförmedlingen egentligen har för betydelse. Otter (2004) tycker samhället borde fundera på hur arbetsplatser kan göras mer anpassade så att arbetslösa kan komma in i den reguljära arbetsmarknaden igen.

Ulmestig (2007) anser att förändringar gällande tillgång till statlig arbetsmarknadspolitik har blivit begränsande för arbetslösa bidragstagare. Arbetslösa som inte är etablerade inom arbetslöshetskassan har fått det svårare att tillgå de statliga arbetsmarknadsåtgärderna. Etablering i arbetslöshetskassan visar sig bli allt viktigare och har en stor betydelse för arbetslösa bidragstagare som inte har etablerat sig inom arbetslöshetskassan eller på arbetsmarknaden. Detta medför en minskad möjlighet att få sin kompetens uppgraderad och genom det bli attraktivare på arbetsmarknaden. Detta minskar även möjligheten till annan form av försörjning. Berger och Luckmann (1979) anser att historien skapar specifika identiteter och dessa framträder i samhället ur sociala processer. Vi har reflekterat kring hur

identiteten på den arbetslösa har förändrats utifrån den bestämda sociala strukturen som till exempel Arbetsförmedlingen kräver. Berger och Luckmann (1979) menar att eftersom den sociala strukturen har ändrats, förändras även identiteten genom omformning eller om modifiering. Vår tolkning är att Arbetsförmedlingens roll och struktur har förändrats och därför får den arbetslösa medborgaren anpassa sig efter den strukturförändring som sker på Arbetsförmedlingen och Ekonomiskt bistånd.

11.3.9 Ifrågasättandet av arbetsmarknadspolitiken

En respondent berättar att klienterna har praktikplatser på den reguljära arbetsmarknaden. Men istället för anställning på arbetsplatserna utnyttjar de den billiga arbetskraften som måste vara i praktik och som hoppas på anställning. 1990-talets arbetsmarknadspolitik har haft problem vilket visat sig i att praktik och utbildning inte lett till arbete eftersom utbildningarna inte är yrkesinriktade. Företag har kunnat utnyttja praktiksyste­met och istället för att anställa den gamla praktikanten efter praktikens slut har istället en ny praktikant börjat. Istället för att skaffa praktikplatser som leder till arbete ger detta kommunen besparingar som väger tyngre än arbete (Zäll, 2001). Han anser att myndigheterna försöker hjälpa arbetslösa in i arbete men istället bollas individen runt på ett ovärdigt sätt i stora projekt med tvivelaktiga resultat. Både i utbildningar som AMS har liksom kommunerna som tvingar individen in i sysselsättning med uppgifter som inte leder till arbete och låg lön. Det har visat sig att många praktikanter har utnyttjats av arbetsgivaren som subventionerad arbetskraft i stället för att bli anställd (Zäll, 2001).

Ulmestig (2007) anser att den kommunala arbetsmarknadspolitiken har andra uppgifter än att skapa effekter på arbetslösheten. Genom aktivering och krav avskräcks arbetslösa från att ansöka om ekonomiskt bistånd och insatser som är förknippade med bidragstagare. Detta har även en legitimerande funktion. Enligt Blennberger (2005) är målet att fostra klienten till en mer konstruktiv social hållning, samt skapa lydnad i samhällsstrukturen genom perspektivet disciplinering, fostran och kontroll. Ulmestig (2007) anser att detta även disciplinerar de som befinner sig på den reguljära arbetsmarknaden att hålla sig kvar vid sitt arbete men även de arbetslösa som är etablerade inom försörjningssystemet. Ekonomiskt bistånds disciplineringsverktyg är mest effektivt för de individer som inte har ekonomiska tillgångar och ej är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen. Ulmestig (2007) beskriver att biståndets utformning och försörjningsnivå leder till en drivkraft att ha kvar arbete, oavsett lön eller anställningsvillkor.

Zäll (2001) anser att arbetsmarknadspolitiken har brustit i centrala moraliska aspekter, då arbetsmarknadspolitiken har sett individen som en del i ett kollektiv och därmed ej visat respekt för den enskilda individen. En av respondenterna anser att ”gapet är ganska stort idag mellan vanligt arbete och de samhällsanpassade arbeten som finns. Det är lite synd kan jag tycka. Det vore ibland bättre att istället för att lägga så mycket pengar som det ändå läggs på de här sysselsättningsprogrammen, som finns nu i väldigt stor utsträckning, använda dessa pengar till riktiga jobb istället. Men det finns nog ett riktigt stort motstånd i samhället till det av olika skäl, så man vill inte skapa sådana jobb utan man vill att det ska vara marknaden som ska arbeta fritt. Men jag skulle tycka det var bra att skapa lite mer anpassade jobb till människor som inte kan jobba fullt ut men som borde ha en plats i samhället.” Otter (2004) menar att för en individ är det viktigt att befinna sig i arbetslivet. Dock har arbetslivet en dubbelroll, då arbete är både en risk och skyddsfaktor. Riskfaktorer innefattar bland annat stress och utbrändhet medan skyddsfaktorer innefattar att känna samhörighet och betydelse. Undanträngningseffekten anser Furåker (1997) vara överdriven, och han menar att det är viktigt att skilja mellan olika arbeten där vissa skulle trängas undan medan andra inte alls har den effekten. Tanken om undanträngningseffekten har dock funnits redan sedan början av 1900-talet då nödhjälpsarbetarnas (bidragstagarens) lön var lägre än den lägst betalda grovarbetaren och nödhjälpsarbetet skulle inte göra intrång på den reguljära arbetsmarknaden (Samtal om socialförsäkring nr 4, 2005).

11.4 Kort sammanfattning av resultat

Studien visar att alla respondenter arbetar utifrån arbetslinjen trots att inte alla respondenter uttrycker att de arbetar utifrån den. De har en gemensam uppfattning om att det är viktigt att klienten har en sysselsättning om arbetsförmåga finns då passivering leder till att klienten kommer ännu längre ifrån arbetsmarknaden och ett socialt sammanhang. Alla respondenter ställer någon form av motprestation för att klienten ska ha rätt till ekonomiskt bistånd. Kraven kan se olika ut beroende på klientgrupp, den individuella förmågan och den sociala situationen. Utifrån respondenternas synvinkel kan man tydligt se att de har fått en ny roll i välfärdssamhället. Denna roll har blivit mer kontrollerande och har delvis tagit över Arbetsförmedlingen och Försäkringskassans roll. Majoriteterna av respondenterna anser att resurser, samverkan och tid för klienterna saknas i dagens läge. Detta är något som respondenterna anser måste förbättras för att kunna uppnå målet för arbetet med klienterna. Majoriteten av respondenterna medger att väldigt få av deras klienter blir självförsörjande

genom arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Gränsen mellan myndigheterna har blivit otydliga vilket kräver bättre samverkan. Detta blir tydligast då samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan granskas.

12. Slutdiskussion

Vi har gjort en intressant resa kunskapsmässigt där vår förståelse kring arbetslinjen har ökat. Bland annat har vetskap om hur arbetslinjen fungerar i Sverige och hur den kan påverka oss som medborgare genererats. Vi har ifrågasatt om fokus bör ligga på arbete istället för aktivering. Är det etiskt försvarbart att låta individer aktiveras utan någon som helst garanti för att det kommer leda till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Detta är ett etiskt dilemma som vi har brottats med under uppsatsskrivandet. Varför ska individerna befinna sig i en alternativ arbetsmarknad utan möjlighet till förändring. Honnørsorden för arbetslinjen är arbete och självförsörjning. Klienterna som gör sitt yttersta för att få ett arbete, söker tjugo arbeten varje månad och går till anvisad sysselsättning. De uppfyller alla kraven men lever ändå under existensminimum. Ekonomihandläggaren saknar regelbunden uppföljning av klientens situation men också utvärderingsarbete kring varför åtgärdsprogrammen inte leder till arbete. Utvärdering borde vara en del av arbetet då konstruktionen av Ekonomiskt bistånd är tänkt som en kortvarig ekonomisk hjälp.

Ökningen av biståndstagare på Ekonomiskt bistånd blir en belastning för kommunernas resurser då klienterna tillhör andra statliga instanser som till exempel Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Sedan krisen på 90-talet har kommunen aktivt skapat sysselsättning och kompetenshöjande aktiviteter för arbetslösa biståndstagare. De kommunala insatserna som ska syfta till att klienten återgår till arbete är inte utvärderade. Majoriteten av respondenterna anser att de flesta av deras klienter deltar i insatser men de ser ingen förändring gällande klientens möjligheter till arbete i den reguljära arbetsmarknaden. Därför ökar deras klientantal. Majoriteten av respondenterna berättar att deras klienter anser att sysselsättning är förvaring och slaveri då många av klienterna ser sysselsättning som ett riktigt arbete och det ekonomiska biståndet som en lön och inte ett bistånd. Klienter som blir erbjudna praktikplatser kan inte säga nej då konsekvens blir avslag på bistånd. Individen kan ses som rättslös då det inte finns någon tidsbegränsning av praktik. Denne har exempelvis inte heller tillgång till Facket som ser över medborgarens rättigheter på praktikplatsen. Vi ifrågasätter om det är etiskt rätt att låta en individ praktisera på den reguljära arbetsmarknaden i flera år utan att bli anställd och endast uppbära existensminimum. Har företagen i den reguljära

arbetsmarknaden satt detta i system? Vi anser att det är oetiskt att låta individer befinna sig på den reguljära arbetsmarknaden men inte bli anställda.

Under uppsatsskrivandet väcktes många frågor både kring ekonomihandläggarnas arbete, men också om hur det är att vara bidragstagare och hur denne ser på och uppfattar arbetslinjen. Ser bidragstagaren en möjlighet att få ett arbete eller har den gett upp hoppet om arbete och ser endast motprestationen som ett tvång för att ha rätt till bistånd? Vi undrar om aktivering har blivit viktigare än arbete och om det är aktivering som är målet och inte arbete. Vi tycker det hade varit intressant att veta mer om nedanstående frågor:

- Hur kommer Ekonomiskt bistånd att förändras under de kommande åren? Kommer individer som står utanför samhället endast ha tillgång till kommunala insatser och inte de statliga i framtiden?
- Hur ska man bekämpa arbetslösheten utifrån båda begreppen, socialpolitiska och arbetsmarknadspolitiska?
- Hur många klienter kommer ut i arbete genom ex. sysselsättning, kompetenshöjande verksamhet m.m. som Ekonomiskt bistånd erbjuder?
- Hur många individer befinner sig på Ekonomiskt bistånd som fallit mellan stolarna och borde egentligen tillhöra t ex Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller A-kassan?
- Hur många individer är arbetsföra utan arbete som uppbär ekonomiskt bistånd? Hur många av dessa återvänder i arbete?
- Hur stort är brukarinflytandet på Ekonomiskt bistånd?

Vi kommer med nya perspektiv följa arbetslinjen i framtiden och ser fram emot förändringar som ska bekämpa arbetslösheten. Kommer Anderssons (2010) rapport om Internationella exempel på samordning att användas i Sverige? Vi undrar om den tilltänkta samordningen som han beskriver mellan Ekonomiskt bistånd, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetsmarknads- och flyktingverksamhet kommer att lösa arbetslöshet i framtiden. Det är också viktigt att begreppen arbetsförmåga och arbetsoförmåga får en definition som ger trygghet till medborgarna och att myndigheterna använder sig av samma definition så att bedömningen blir lika för individer med samma problematik. Detta för att förstärka individens tillit till systemet.

13. Bilagor

13.1 Bilaga 1: Socialtjänstlagen

1 kap. Socialtjänstens mål

1 § Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

4 kap. Rätten till bistånd

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

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. *Lag (2010:52)*.

1 a § Följande inkomster ska inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 §

1. hemmavarande barns inkomster av eget arbete,
2. hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år.

Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. *Lag (2007:1429)*.

2 § Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.

3 § Försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäligen kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta. *Lag (2009:1233)*.

4 § Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller
2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller
3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden skall samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket. (*Lag 2007:409*).

5 § Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

6 § Den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 § ska i det sammanhanget inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, ska han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1-9 §§, 3 kap. 1-4 och 6-13 §§, 4 kap. 1-4 och 8-10 §§ samt 7-9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. *Lag (2008:939).*

13.2 Bilaga 2: Intervjufrågor

13.2.1 Första intervju

Långtidsbidragstagare:

1. Hur definierar ni långtidsbidragstagare?
2. Hur många är långtidsbidragstagare av era klienter? Är de återkommande?
3. Förändras kraven på långtidsbidragstagare?
4. Då klienten inte får arbete vad gör man för andra åtgärder?
5. Vad blir konsekvensen om de tackar nej till arbete/aktivering/åtgärdsprogram?
6. Använder ni begreppet ”arbete” med klienterna eller används sysselsättning/praktik/aktivering?
7. Hur långt drar man arbetslinjen, ser ni det som en rättighet eller skyldighet?
8. Är det många långtidsbidragstagare som egentligen borde tillhöra Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen men är idag er klient? (fallit mellan stolarna)

Myndighet och arbetslinjen:

9. Vad är målsättningen för långtidsbidragstagare?
10. Hur uppnås dessa mål?
11. Har ni uppföljning? Delmål? Tidslinje?
12. Vilka andra myndigheter samarbetar ni med?
13. Påverkas ni av andra myndigheters krav som ställs på era klienter?
14. Använder ni perspektivet arbetslinjen inom Ekonomiskt bistånd?
15. Finns där normer som är knutna till arbetslinjen inom Ekonomiskt bistånd?
16. Hur ser ni på arbetslinjen?
17. Hur uppfattar ni att klienten ser på arbetslinjen?
18. Din syn på reglerna, finns det annat som skulle kunna göras för långbidragstagarna?
19. Tycker du att vi har glömt att fråga något?

13.2.2 Omformulering av intervjufrågor (Intervju två - sex)

Långtidsbidragstagare:

1. Har ni en definiering på långtidsbidragstagare?

I vårt arbete använder vi oss av SKL:s definiering att långbidragstagare är efter 10 månader.

2. Hur många är långtidsbidragstagare av era klienter? Är de återkommande?
3. Förändras kraven på långtidsbidragstagaren?
4. Då klienten inte får arbete vad har ni för andra åtgärder?
5. Vad blir konsekvensen om de tackar nej till arbete/aktivering/åtgärdsprogram?

6. Använder ni begreppet ”arbete” med klienterna eller används sysselsättning/praktik/aktivering?
7. Använder ni perspektivet arbetslinjen inom Ekonomiskt bistånd?
8. Arbete ser ni det som en rättighet eller skyldighet?
9. För att uppbära socialbidrag är det en skyldighet att göra en motprestation?
10. Är det många av era långtidsbidragstagare som egentligen borde tillhöra Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen men är idag er klient? (fallit mellan stolarna)

Myndighet och arbetslinjen:

11. Vad är målsättningen för långtidsbidragstagare?
12. Hur uppnås dessa mål?
13. Har ni uppföljning? Delmål? Tidslinje?
14. Vilka andra myndigheter samarbetar ni med?
15. Påverkas ni av andra myndigheters krav som ställs på era klienter i så fall på vilket sätt?
16. Är arbetslinjen viktig?
17. Finns där normer som är knutna till arbetslinjen inom Ekonomiskt bistånd?
18. Hur ser ni på arbetslinjen?
19. Hur uppfattar ni att klienten ser på arbetslinjen?
20. Din syn på reglerna, finns det annat som skulle kunna göras för långbidragstagarna?
21. Tycker du att vi har glömt att fråga något?

13.3 Bilaga 3: Utskickad e-post presentation till handläggarna

Hej!

Vi är två socionomstudenter på Lunds Socialhögskola på Campus Helsingborg. Vi har påbörjat C-uppsatsen och tänker undersöka tillvägagångssättet på handläggningen av socialbidrag. Främst vad för krav som ställs samt målen för klienterna. Vår tanke är att fördjupa oss i de klienter som är långtidsbidragstagare.

Vår önskan är att få intervjua fem ekonomi / biståndshandläggare. Intervjun kommer att ta ca 1 timme. Vi kommer att avidentifiera kommunen och handläggarna i vår C-uppsats.

Vi skulle vilja intervjua så snart som möjligt men senast den 1 december.

Hoppas på positivt svar!

Med vänliga hälsningar,

Zandra Olsson och Rosita Nilsson

14. Referenser

Andersson, Gunvor och Swärd, Hans (2008). *Forskningsmetodik för socialvetare*. Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans & Eliasson-Lappalainen, Rosmari & Jacobsson, Katarina (red), *Etiska reflektioner*, s. 235-248. Stockholm: Natur och Kultur.

Andersson Per-Arne (2010). *Internationella exempel på samordning, Sveriges kommuner och landsting*, Stockholm.

Aspers, Patrik (2007). *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*. 1. uppl. Malmö: Liber

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1979). *Kunskapssociologi: hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand

Blennberger, Erik (2005). *Etik i socialpolitik och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur

Blom, Björn, Morén, Stefan & Nygren, Lennart (red.) (2006). *Kunskap i socialt arbete: om villkor, processer och användning*. 1. utg. Stockholm: Natur och kultur

Bourdieu, Pierre (1999). *Praktiskt förnuft: bidrag till en handlingsteori*. Göteborg: Daidalos

Eriksson, Lena (2004). *Arbete till varje pris: arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Diss. Stockholm : Univ., 2004

Furuåker, Bengt (1998). Kan arbetslinjen överleva på morgondagens arbetsmarknad?: rapport från en forskningskonferens i Göteborg 25-26 september 1997. I Furuåker, Bengt & Blomsterberg, Marianne (red.), *Arbetslinjen i svensk arbetsmarknadspolitik*, s. 56-63, Stockholm: Rådet för arbetslivsforskning

Grape, Ove (1998). Bistånd och tvång i den svenska arbetslinjen. *Organisation och välfärdsstat / Rafael Lindqvist (red.)*. S. 105-126

Junestav, Malin (2001). *Arbetslinjen i den svenska socialförsäkringsdebatten och lagstiftningen 1930-1955*. Uppsala: Forskningsprogrammet Svensk modell i förändring

Junestav, Malin (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Diss. Uppsala : Uppsala universitet, 2004

Jönsson, Leif Roland (2003). *Arbetslöshet, ekonomi och skam: om att vara arbetslös i dagens Sverige*. Diss. (sammanfattning) Lund : Univ., 2003

Järvinen, Margaretha (2002). Perspektiv på sociala problem. I Meeuwisse A. och Swärd H. (red.), *Hjälpens universum – ett maktperspektiv på mötet mellan klient och system*, sid. 253 - 273. Stockholm: Natur och Kultur.

May, Tim (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur

Munthe, Christian (2008) Arbets(o)förmåga: ur ett mångdisciplinärt perspektiv. I Vahlne Westerhäll, Lotta (red.), *Arbets(o)förmåga – begreppsliga och etiska anmärkningar*, sid. 21 – 46. Stockholm: Santérus

Otter, Casten von (2004). *Aktivt arbetsliv: om dagens behov och framtidens möjligheter: en trendanalys*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet

Samtal om socialförsäkring nr 4. (2005-). Stockholm: Socialförsäkringsutredningen

Sjögren, Mikael (1997). *Fattigvård och folkuppfostran: liberal fattigvårdspolitik 1903-1918*. Diss. Umeå : Univ.

SOU1974:39

SOU 1996:151

SOU 2008:66 ><http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/10/75/95/9908982b.pdf>< Hämtad 2010-12-04 kl. 15.30

Trost, Jan (2005). *Kvalitativa intervjuer*. 3. uppl. Lund: Studentlitteratur

Ulmestig, Rickard (2007). *På gränsen till fattigvård?: en studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Diss. Lund: Lunds universitet, 2007

Zäll, Fabian (2001). *Jobb i stället för bidrag: Farummodellen i svenska kommuner*. Stockholm: Timbro/CVV

Åström, Karsten (2008). Villkorandets politik: fattigdomens premisser och samhällets åtgärder - då och nu. I Swärd, Hans & Egerö, Marie-Anne (red.), *1918 års fattigvårdslag: mellan social kontroll och sociala rättigheter*, sid. 80 – 88. 1. uppl. Malmö: Égalité