

Aktiveringspolitikens medborgarskap

Närbyråkraternas syn på individens rättigheter och
skyldigheter

Abstract

Swedish labour market policy has changed towards a greater focus on activation of unemployed citizens. This can be seen as a pragmatic political solution to the problem of high unemployment and the accompanying rise in social welfare expenses. But the activation policy can also be interpreted as a development that produces new and specific values in key welfare policy issues. This master's thesis departs from the latter perspective. The purpose of the thesis is to investigate which citizenship norms that can be identified in the implementation of activation policy. The investigation is carried out as a qualitative interview study with eight "street-level bureaucrats" from two Swedish municipalities. Through an analysis of their reasonings about their clients rights and duties it is examined how the notions of citizenship is understood in this crucial part of the implementation process. The results show a complex set of citizenship norms where uncertainty and ambiguity is the most distinct common feature. Citizenship is also described as conditioned by varying demands of activation and as narrow in the sense that other social problematiques are perceived as subordinate to the problem of unemployment.

Key words: citizenship, activation policy, street-level bureaucrats, rights, duties, social assistance

Nyckelord: medborgarskap, aktiveringspolitik, närbyråkrater, rättigheter, skyldigheter, försörjningsstöd

Antal ord: 17546

Innehållsförteckning

<u>1 Inledning.....</u>	<u>5</u>
1.1 Problembeskrivning – Aktiveringspolitiken och medborgarskapet.....	5
<u>2 Aktivering som begrepp och praktik</u>	<u>11</u>
2.1 Aktivering – begrepp och praktik	11
2.2 Den legala utgångspunkten - Socialtjänstlagen.....	14
<u>3 Teoretisk referensram</u>	<u>17</u>
3.1 Närbyråkraternas roll	17
3.2 Medborgarskapande rättigheter och skyldigheter.....	19
3.3 De sociala rättigheternas principer	20
3.4 Skyldigheternas principer	21
<u>4 Metod</u>	<u>26</u>
4.1 Urval av intervjupersoner.....	26
4.2 Intervjuernas genomförande.....	28
4.3 Om analysen av materialet	29
<u>5 Analyskapitel</u>	<u>31</u>
5.1 Principerna för individens rättigheter och skyldigheter.....	31
5.2 Balansen mellan rättigheter och skyldigheter	39
5.3 Negativa effekter	44
<u>6 Slutsatser.....</u>	<u>47</u>
6.1 Ett villkorat medborgarskap.....	47
6.2 Ett motsägelsefullt medborgarskap	48
6.3 Ett snävt medborgarskap	49
6.4 Slutord.....	50
<u>7 Executive Summary</u>	<u>51</u>

8 Referenser.....54

BILAGA 1 - Intervjuguide.....57

BILAGA 2 - Intervjupersoner.....59

1 Inledning

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har förändrats i riktning mot ett större fokus på aktivering av arbetslösa i olika former av åtgärdsprogram som ska underlätta de arbetslösas integrering på arbetsmarknaden. Detta kan tyckas vara en given, pragmatisk politisk lösning på problemet hög arbetslöshet och medföljande stigande offentliga utgifter. Men aktiveringspolitiken kan också ses som en utveckling som producerar nya och specifika värden i centrala välfärdspolitiska kärnfrågor - såsom vilket ansvar staten har för den enskildes ekonomiska och sociala välbefinnande eller vilka krav som staten kan ställa på den enskilde som förbehåll för detta ansvarstagande. Syftet med denna uppsats är att kritiskt granska aktiveringspolitiken med utgångspunkt i detta senare perspektiv.

1.1 Problembeskrivning – Aktiveringspolitiken och medborgarskapet

Svensk arbetsmarknadspolitik har genom ”arbetslinjen” också tidigare betonat vikten av aktiva medborgare, men med början under 1990-talets krisår har en betydande intensifiering av politiken skett, vilket har inneburit att arbetslinjens idé om ”rätten till arbete” kompletterats med en mer kravorienterad politik (Hedblom 2004: 18). Idag aktiveras arbetslösa i bred bemärkelse inom både statlig och kommunal verksamhet. Kraven om att vara en aktiv arbetssökande förefaller dock att riktas särskilt mot de grupper av arbetslösa som av olika anledningar inte kvalificerar sig för ersättning inom arbetslöshetsförsäkringen, utan är hänvisade till kommunernas ekonomiska bidragssystem (Salonen & Ulmestig 2004: 6). Många gånger kopplas de krav som ställs också ihop med individens möjlighet till ekonomisk ersättning.

Samtidigt med denna utveckling har ett visst tema ofta återkommit i den politiska debatten, nämligen diskussionen om det så kallade *utanförskapet*. Utanförskapet har framförallt förknippats med människor som varit arbetslösa eller sjukskrivna under längre tid. Begreppets motsats - *innanförskapet* - har associerats med personer som har fast arbete. I denna debatt har aktiveringspolitiken presenterats som ett av medlen för att förändra livssituationen

för dem som anses befinna sig utanför gemenskapen¹. Sammanlänkningen som görs mellan förvärvsarbete och innanförskap kan ses som ett uttryck för ett *medborgarskapsideal* i vilket förvärvsarbete uppfattas som en central beståndsdel. Aktiveringspolitiken kan tolkas i liknande termer: genom att formulera krav om aktivering av arbetslösa och koppla dessa till rätten till ekonomiskt bistånd uttrycks och skapas normer för medborgarskapet. Det är intresset för detta *medborgarskapande* som är den överordnade orsaken till mitt val av ämne för denna uppsats. Uppsatsens generella problemställning kan därför formuleras på följande vis:

- Vilka medborgarskapsnormer kan identifieras i aktiveringspolitiken?

För att kunna formulera en mer empirisk forskningsfråga som beskriver hur den generella frågeställningen angrips i uppsatsen är det nödvändigt att precisera tema och upplägg något, vilket skall göras i det följande.

1.1.1 Precisering av undersökningen

Både kommunerna och staten arbetar med aktiva insatser för arbetslösa. De statliga insatserna finns inom ramen för Arbetsförmedlingen och riktar sig framförallt till individer som är berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Kommunerna har möjlighet att med utgångspunkt i socialtjänstens verksamhet arrangera olika typer av insatser för personer med försörjningsstöd². En större del av de aktiva insatserna bedrivs därför inom kommunerna³. Med utgångspunkt i socialtjänstlagen kan kommunerna också i viss mån kräva av försörjningsstödstagarna att de deltar i någon form av aktiv insats.

Jag menar att det är viktigt att granska denna förhållandevis nya aktiveringsdiskurs eftersom den påverkar många människors vardag. Aktivering av försörjningsstödstagare har utvecklats till något som de flesta kommuner ägnar sig åt och det framstår för mig som om det generellt uppfattas som ett relativt okontroversiellt inslag i den svenska social- och arbetsmarknadspolitik, trots att inte finns några entydiga bevis för att aktiveringen förbättrar deltagarnas möjligheter till arbete (Lundin 2008:1).

Det är också en särskilt utsatt grupp som den kommunalt baserade aktiveringspolitiken vänder sig till. De som hanteras inom ramarna för kommunernas aktiveringsåtgärder har inte några alternativa

¹För ett exempel på detta se Arbetsmarknadsdepartementets beskrivning av regeringens arbetsmarknadspolitik i publikationen "Fler i Arbete. Svensk arbetsmarknad 2006-2010".

²Försörjningsstöd är den term som idag används för det ekonomiska bistånd som den enskilde kan erhålla enligt kapitel 4 i socialtjänstlagen. Tidigare var termen för detta socialbidrag.

³I och med den omstrukturering av arbetsmarknadspolitik som följt av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (SFS 2010:197) som trädde i kraft 1 december 2010 har staten genom arbetsförmedlingen övertagit ansvaret för aktiveringen av nyanlända invandrare. Denna grupp av arbetslösa får inte längre ekonomiskt bistånd från kommunen och omfattas därmed inte heller längre av de aktiveringsinsatser som kommunerna driver.

försörjningsmöjligheter – försörjningsstödet är deras ”sista utväg” – och de befinner sig därför i en särskild beroendesituation gentemot de offentliga myndigheterna. Detta gör också att deras möjligheter att ställa krav på kommunernas verksamheter och att motsätta sig olika former av krav på aktivering är begränsade (Angelin 2009: 163; Johansson & Hvinden 2007: 337). Aktiveringen av försörjningsstödstagare är ur denna synpunkt särskilt intressant ur ett medborgarskapsperspektiv. Utformningen av försörjningsstödet kan nämligen ses som ”det yttersta testet” av innehållet i och gränserna för statens sociala ansvarstagande. Medborgarskapets normer blir med andra ord extra påtagliga i insatser som riktas mot grupper som avviker från genomsnittet (Dahlstedt 2009: 32).

Medborgarskapsbegreppet är brett och det är därför en god idé att precisera vilka dimensioner av det som skall granskas. Jag lägger i denna uppsats fokus på ansvarsrelationen mellan staten och individen i termer av den enskildes skyldigheter och rättigheter eftersom detta är centrala dimensioner för den som söker försörjningsstöd - vilken hjälp menar man att försörjningsstödstagarna har rätt till och vad förväntas de själv göra?

Att aktiveringen av försörjningsstödstagare är ett övervägande kommunalt ansvarsområde innebär att politiska beslutsfattare och tjänstemän i kommunernas verksamheter har möjlighet att utöva ett väsentligt inflytande över innehållet i aktiveringspolitiken - och således över den verklighet som den arbetslöse möter. Sist i implementeringsledet befinner sig de arbetsmarknadssekreterare, socialsekreterare och andra tjänstemän som hanterar varje arbetslös försörjningsstödstagares specifika fall och som beslutar om rätten till ekonomiskt bistånd och aktiveringsinsatser för den enskilde. Dessa så kallade ”närbyråkraters” arbetsrutiner och uppfattningar om exempelvis den arbetslöses roll och välfärdsstatens ansvar spelar en avgörande roll för aktiveringspolitikens slutgiltiga form och därmed för hur politiken påverkar den enskilde och hans eller hennes relation till staten (Lipsky 1980; Hedblom 2004: 12). Med anledning av tjänstemännens specifika roll koncentrerar jag mig i denna uppsats på just dessa aktörer och på hur de resonerar kring sina aktiveringspolitiska arbetsuppgifter.

Utifrån dessa specifikationer kan jag nu formulera uppsatsens empiriska frågeställning:

- *Hur resonerar närbyråkraterna kring de aktiverades rättigheter och skyldigheter?*

Syftet med uppsatsen är alltså att beskriva innehållet i aktiveringspolitikens sista implementeringsled i termer av normer kring rättigheter och skyldigheter.

Frågeställningen besvaras genom en analys av intervjumaterial från åtta intervjuer med anställda på Malmö och Helsingborgs kommuns enheter för arbetsmarknad och socialtjänst.

1.1.2 Tidigare forskning

Det har forskats en del om svensk kommunal aktiveringspolitik, försörjningsstöd och individens rättigheter och skyldigheter utifrån olika infallsvinklar. Antalet studier är emellertid fortfarande ganska begränsat i relation till den utbredning som politiken har fått. Jag skall här nämna de studier som är mest relevanta utifrån denna uppsats fokus⁴.

Håkan Johansson (2001) och Rickard Ulmestig (2007) studerar den enskildes rättigheter och skyldigheter med utgångspunkt i lagstiftningen samt de tolkningar som gjorts av denna i central och lokal policy. Johansson undersöker hur rätten till ekonomiskt bistånd tolkats centralt (av Regeringsrätten och Socialstyrelsen) och lokalt (i Norrköpings och Linköpings kommun) under 1980- och 1990-talet. Johansson beskriver att uttolkningarna av socialtjänstlagens paragrafer under perioden förändrades dramatiskt. I början av perioden uppfattades socialbidraget som en universell rättighet - en slags socialförsäkringsförmån som alla hade rätt till. Detta sätt att tolka rätten övergavs alltmer under 1990-talet och istället började man tolka socialbidragsrätten enligt selektiva principer. Johansson konkluderar att det finns en socialpolitisk ambivalens i förhållande till socialbidraget; å ena sidan ses bidraget som självklar beståndsdel av det sociala medborgarskapet, å andra sidan ses det som ett stöd till den enskilde som bör ligga utanför medborgarskapets ramar. Socialbidragets status som rättighet har, menar Johansson, därmed fortfarande drag av äldre tiders fattigvård. Ulmestig gör ett liknande resonemang i sin översikt av aktiveringsprogrammen i Sverige. Han beskriver hur kommunerna långsamt kommit att överta ansvaret för den del av arbetsmarknadspolitiken som riktar sig till socialbidragstagarna. Detta har inneburit stora förändringar i rättigheter och skyldigheter för denna grupp av arbetslösa, medan motsvarande förändringar enligt studien inte kan identifieras för de arbetslösa som är berättigade till arbetslöshetsförsäkring. Ulmestig beskriver den arbetsmarknadspolitik som riktas till socialbidragstagarna idag som att den gränsar till fattigvården. Även Anders Giertz (2004) finner att aktiveringsprogrammen principiellt sett har likheter med gamla tiders fattigvårdssystem på så vis att rätten till bidrag grundas dels på ett "behovstest" och dels på ett "arbetstest". I 1800-talets Sverige innebar "arbetstestet" ett sätt att skilja på "värdiga" och "icke-värdiga" bidragssökande; ville man inte arbeta för det bistånd man fick klassades man som icke-värdig och antogs inte vara i tillräckligt stort behov av hjälp för att ha rätt till det (Giertz 2004: 210).

Ett mindre antal studier har undersökt aktiveringen med fokus på närbyråkraternas arbete. Katarina H. Thorén (2008) undersöker hur två närbyråkrater i två svenska kommuner, Skärholmen och Osby, arbetar med aktivering av försörjningsstödstagare. Studien visar att arbetet med aktiveringen kännetecknas av en uppsättning informella rutiner och praktiker som gör att aktiveringspolicyn i praxis skiljer sig från de mål som formulerats i policy och

⁴Jag håller mig här liksom Hollertz (2010:23) till den svenska kontexten. Det finns en hel del forskning om aktivering och försörjningsstöd i andra länder (särskilt i USA), men resultaten är ofta svåra att jämföra eftersom de social- och arbetsmarknadspolitiska systemen skiljer sig avsevärt åt.

program. Exempelvis karaktäriserades handläggningen av ”mass processessing” av fall istället för av individuella bedömningar utifrån varje enskild klients behov. Thorén konkluderar att handläggarnas normativa uppfattningar om klienterna strukturerar och formar implementeringen. Den formella policyn och de generella principerna för socialt arbete hade enligt studien ett mindre inflytande på utfallet. Agneta Hedblom (2004) studerar hur fyra stadsdelar i Malmö arbetar med aktivering för personer med annan etnisk bakgrund med syftet att undersöka om handläggningen av aktiveringspolitiken öppnar eller stänger dörrar till arbetsmarknaden för denna grupp. Hedblom konstaterar att implementeringen av aktiveringspolitiken uppvisar lokala variationer samt att hur handläggningen går till spelar en avgörande roll för försörjningsstödtagarnas möjligheter till inkludering på arbetsmarknaden. Utifrån detta resultat ifrågasätter Hedblom om man kan tala om en universell välfärdspolitik i fråga om aktivering och försörjningsstöd, eftersom skillnaderna mellan hur politiken uttolkas på lokal nivå är så olika. Även Katarina Hollertz (2010) har studerat organiseringen av kommunala insatser. Hon fokuserar på unga med försörjningsstöd i fyra svenska kommuner (bland annat Helsingborgs kommun) med syftet att förklara varför de, liksom de flesta andra kommuner, uppvisar ett ökat fokus på insatser för denna grupp, trots att antalet arbetslösa unga har minskat jämfört med när insatserna initierades på 1990-talet. Hollertz menar att organiseringen av insatserna i kommunerna kan förstås som en institutionaliseringsprocess, där insatserna förblir desamma oavsett det faktum att problemet som man försöker lösa har minskat.

Ett antal studier har också undersökt aktiveringsprogrammets effekter. Nämda avhandling av Giertz (2004) utvärderar resultaten av ett aktiveringsprogram i Malmö. Undersökningen redovisar ett ganska nedslående resultat; endast 22 procent av deltagarna i det utvärderade programmet gick vidare till arbete efter avslutad aktivering, 30 procent av deltagarna gick vidare till en annan insats och - kanske mest uppseendeväckande - lite mindre än hälften av deltagarna gick varken vidare till arbete, utbildning eller ny aktiveringsinsats (Giertz 2004: 196-197). Pia Milton (2006) har i sin doktorsavhandling jämfört *Uppsalamodellen* - en aktiveringsmodell som karaktäriserades av stark kontroll av försörjningsstödtagarna, sanktioner och strikt behovsprövning - med en mindre ”strikt” modell. Hon finner inga systematiska skillnader mellan de två modellernas förmåga att förkorta klienternas bidragsperioder. Inte heller sannolikheten att deltagarna får ett arbete eller påbörjar en utbildning påverkades i positiv riktning. Veronica Ekströms (2005) studie av *Skärholmsmodellen* - även den en modell med tydliga krav på försörjningsstödtagarna - ger inga säkra resultat angående effekten i termer av deltagarnas arbetsmarknadsmöjligheter. Ett tydligt resultat i studien är däremot att deltagarnas och handläggarnas åsikter om aktiveringen är mycket olika. De deltagare som intervjuats i studien är kritiska till verksamheten som de beskriver som meningslös, medan handläggarna har en mer positiv uppfattning. Anna Angelin (2009) noterar liknande uppfattningar bland aktiverade i sin studie om hur långtidsarbetslösa, unga vuxna med försörjningsstöd upplever sin situation. Hennes respondenter uppger bland annat

att deras erfarenhet är att aktiveringsåtgärderna ofta är meningslösa och att de upplevs som kränkande (Angelin 2009: 156). Dahlberg, Johansson och Mörks jämförelse (2008) av stadsdelar i Stockholm som har infört aktiveringskrav och stadsdelar som inte har infört krav identifierar positiva resultat av aktiveringskraven i form av lägre socialbidragstagande och högre sysselsättning. Författarna reserverar sig dock för att analysen inte tar hänsyn till att individer som lämnar socialbidragssystemet kan ha överförts till någon annan del av socialförsäkringssystemet eller - än värre - står helt utan inkomst.

Mitt bidrag till kunskaperna om aktiveringsinsatserna består i en kombination och nyansering av några av de ansatser som redovisats ovan. Flera studier har lyft fram normerna kring individens rättigheter och skyldigheter i lagstiftning och policy men närbyråkraternas arbete har inte studerats med detta fokus. Min utgångspunkt liknar Thoréns på så vis att jag utgår från närbyråkraternas arbete, men medan Thorén (och andra) lägger vikt vid hur och varför politiken antar en viss form fokuserar jag på de idéer som är i spel, vilket innebär att jag samtidigt hämtar inspiration från Johanssons och Ulmestigs angreppssätt. Ambitionen är att denna kombination kan utgöra ännu en pusselbit i vår förståelse av aktiveringspolitiken som helhet.

1.1.3 Uppsatsens disposition

I nästa kapitel (kap. 2) presenteras aktivering som begrepp och praktik, vilket följs av uppsatsens teoretiska ramverk (kap. 3). I kapitlet därefter (kap. 4) beskrivs hur intervjuerna genomförts. Därpå följer redovisningen av analysen (kap. 5) och i uppsatsens sista kapitel (kap. 6) summeras de huvudsakliga resultaten.

2 Aktivering som begrepp och praktik

I detta kapitel beskriver jag begreppet aktivering utifrån hur det har förståtts i forskning och praktik samt ger en kortfattad introduktion till aktiveringens legala utgångspunkt: Socialtjänstlagen.

2.1 Aktivering – begrepp och praktik

Vad syftar begreppet aktivering på? För att svara på denna fråga skall jag i de följande tre avsnitten sätta aktiveringsbegreppet i relation till den aktiva arbetsmarknadspolitiken som helhet samt beskriva och diskutera de generella motiv som vanligen anges till politiken.

2.1.1 Aktiv arbetsmarknadspolitik

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har tre generella mål: att stabilisera ekonomin, att främja en fungerande arbetsmarknad och att trygga de arbetslösa ekonomiska försörjning (Ulmestig 2007: 50). De åtgärder som återfinns inom arbetsmarknadspolitiken brukar delas upp i två grupper: passiva respektive aktiva åtgärder (Salonen och Ulmestig 2004: 15). Passiva åtgärder handlar om att erbjuda ekonomisk trygghet vid arbetslöshet medan aktiva åtgärder är inriktade på att genom utbildning och tillfälliga arbeten stabilisera obalanser på arbetsmarknaden, förbättra svaga gruppers möjlighet till arbete, stimulera till arbetssökande samt att matcha arbetslösa med lediga arbeten. De aktiva insatserna ingår alltså som en central del av den svenska arbetsmarknadsmodellen (ibid).

Internationellt sett kan en generell trend mot aktivare arbetsmarknadspolitik identifieras i de västliga välfärdsstaterna. Trenden skiljer sig något åt mellan olika länder, men ett antal gemensamma drag kan identifieras. Salonen och Ulmestig (2004:11) nämner bland annat de följande:

- en ökad tonvikt på deltagande och minskad på individuell rättssäkerhet och kompensation för strukturell jämlikhet,
- decentralisering av ansvar från stat till lokala aktörer samt från myndigheter till individen,
- ökning av nya typer av välfärdsproducenter t.ex. privata och ideella,
- en syn på individen som kompetent att ta eget ansvar samt

- delvis nya arbetssätt och nya lagar.

Jørgen Goul Andersen et al. menar att också en förändring i de underliggande principerna för välfärdspolitiken generellt kan skönjas: från att tidigare framförallt ha handlat om att skapa social rättvisa, är argumentet för välfärden nu snarare att socialt och ekonomiskt välfungerande medborgare är en god investering ur ekonomisk synpunkt (Goul Andersen et al. 2005: 2).

Den *aktiva* arbetsmarknadspolitiken i Sverige brukar i sin tur delas in i två grupper. Dels finns den traditionella formen som är statligt styrd och som riktar sig till arbetslösa som är berättigade till ersättning från socialförsäkringssystemet. De typer av insatser som finns inom ramen för denna politik erbjuds enligt en frivillighetsprincip. Parallellt med denna politik finns den nyare kommunalt styrda verksamhet som riktar sig till de personer som mottar behovsprövad ekonomisk ersättning. Denna typ av aktiva insatser är, till skillnad från de traditionella, tvingande till sin karaktär (Salonen & Ulmestig 2004: 16). Ett annat sätt att uttrycka skillnaden mellan de två typerna av politik är i termer av snäv respektive bred aktivering. Den snäva typen av aktivering syftar på insatser som riktar sig mot försörjningsstödstagare medan den breda typen hänvisar till insatser som relaterar till socialförsäkringssystemet (Johansson & Hornemann Møller 2009: 19). I den här uppsatsen är det denna snäva form som står i fokus och aktiveringsbegreppet används endast i denna betydelse. Jag menar att den principiella skillnaden som följer av att försörjningsstödet, till skillnad från arbetslöshetsförsäkringen, är behovsprövat uppmuntrar till en åtskillnad också i terminologisk bemärkelse.

Aktiveringspolitiken är inte fullständigt åtskild från den statliga aktiva arbetsmarknadspolitiken. Till exempel kan personer med försörjningsstöd i vissa fall vara berättigade till insatser och ekonomiskt bistånd från arbetsförmedlingen (t.ex. finns ”nystartsjobb” och ”jobbgarantin” för unga arbetslösa (Arbetsförmedlingen 2011)), liksom personer med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan delta i kommunala insatser om arbetsförmedlingen köper tjänster av kommunerna eller om man delar extern leverantör av aktiveringsinsatser. Men generellt är uppdelningen mellan försörjningsstödstagare och de som är berättigade till arbetslöshetsersättning idag en realitet. Arbetsmarknadspolitiken kan alltså sägas vara differentierad i två nivåer: en statlig för de med försörjning från arbetslöshetskassorna och en kommunal för dem med försörjningsstöd (Ulmestig 2007: 2). Denna differentiering är relativt ny. Tidigare var skillnaderna små mellan de båda grupperna. Kraven som ställdes var ungefär desamma och det fanns en möjlighet för personer med försörjningsstöd att genom deltagande i olika insatser bli berättigade till ersättning från arbetslöshetskassa (Ulmestig 2007: 1-3).

Skillnaderna mellan den tidigare mer integrerade politiken och den nya, diversifierade hanteringen uppträdde i samband med den ekonomiska kris som Sverige upplevde under 1990-talet. Till följd av den stigande arbetslösheten fick kommunerna ökande utgifter för ekonomiskt bistånd vilket ledde till en mycket

ansträngd ekonomisk situation i många kommuner (Johansson & Hornemann Møller 2009: 10). Missnöjet med arbetsförmedlingens hantering av situationen var stor hos kommunerna. I förlängningen ledde detta till att kommunerna påtog sig ett allt större ansvar när det gällde aktiva insatser för de arbetslösa försörjningsstödstagarna. I samband med denna ansvarsförändring formulerades i kommunernas verksamheter i stigande utsträckning också krav om motprestationer för rätten till försörjningsstöd (ibid). Dessa krav hade egentligen inte ett uttalat stöd i socialtjänstlagen när förändringarna skedde, men tolkningen av lagen gjordes på ett sådant sätt att det gavs utrymme för att ställa dem (ESS 2006: 3). I den nya socialtjänstlag som trädde i kraft 1998 gavs socialtjänsten däremot uttalade möjligheter att ställa krav på försörjningsstödstagarna. Lagförändringarna riktade sig till unga arbetslösa, men har i praktiken kommit att tillämpas för alla arbetslösa försörjningsstödstagare (Edmark 2007: 5).

2.1.2 Motiven

Liksom andra förändringar av välfärdssystemen som innebär en skärpning av kraven på de enskilda och en minskning av samhällets ansvar beskrivs aktiveringspolitiken ofta som en nödvändig anpassning till en situation där vissa processer har satt välfärdsstaternas ekonomier under press. Som exogena orsaker nämns vanligen till exempel globalisering, ekonomisk utveckling och europeisk integration medan ökande arbetslöshet och demografiska förändringar är exempel på endogena orsaker som brukar anges (Jensen et al. 2005: 1-8). Förändringarna beskrivs ofta som ofrånkomliga och nödvändiga för att hantera dessa olika former av utmaningar (Goul Andersen et al 2005: 3). (Kanske är denna starka förändringsdiskurs också en av anledningarna till att aktiveringspolitiken, vilket Magnus Dahlstedt (2009: 63) noterar, förefaller att genomföras med en relativt stor konsensus över de politiska blockgränserna.) Dessa typer av förklaringar har emellertid kritiserats och ett fåtal har höjt ett varnande finger mot att ta problemformuleringarna för givna (Goul Andersen 2000). Till exempel lyfter Bo Rothstein (1994: 25) fram ideologiska förändringar som ökad individualism och misstro till statens kompetens att klara sina välfärdspolitiska uppgifter som andra tänkbara orsaker.

Motiven som anges för aktiveringspolitiken varierar, vilket också utformningen av politiken gör. I Sverige har tyngdpunkten legat på aktivering som ett sätt att föra de arbetslösa närmare arbetsmarknaden, medan man i exempelvis de anglosaxiska länderna huvudsakligen har varit inriktad på att bidragstagaren ska 'göra rätt för' det ekonomiska stöd han eller hon mottar, med andra ord en modell som utgår från en devis om "arbete för bidrag" (Johansson & Hornemann Møller 2009: 17-18). Det amerikanska begreppet "workfare" hänvisar till denna mer disciplinerande aktiveringspolitik (ibid). Även i Sverige kan dock inslag av "workfare"-liknande resonemang skönjas. Ulmestig (2007: 155-156) menar till exempel att kommunerna är av uppfattningen att försörjningsstödstagare förhåller

sig alltför passiva för att för att kunna bli självförsörjande och ”friska” samhällsmedborgare, och att aktivering är en bra metod för att motverka detta. Ofta formuleras också orsakerna till aktiveringen på individnivå. Det är ”utanförskapet” avvikande individer som ska hjälpas att ”göras om” till någonting bättre (Dahlstedt 2009: 136); aktiveringen är nyttig för deltagarna – den ger dem en möjlighet att utveckla sina kompetenser och få hjälp att söka jobb, bygga nätverk etc. En kritik mot detta är att aktiveringen, till skillnad från den aktiva arbetsmarknadspolitik som riktar sig till de som kvalificerar sig inom arbetslöshetsförsäkringen, tenderar att fokusera på individernas *aktivitet* och inte på förvärvsarbete och den öppna arbetsmarknaden (Salonen och Ulmestig 2004: 16).

Andra skäl som brukar anges är att aktiveringen har en positiv effekt på den generella viljan till arbete i ett samhälle. Tanken är att möjligheten att få ekonomiska bidrag från det offentliga minskar incitamenten att arbeta, vilket är negativt både för den generella ekonomiska utvecklingen och för den enskilde. Denna aspekt bör dock vägas mot de negativa effekter som aktiveringskraven kan få i de fall de kopplas till den enskildes ekonomiska försörjning och den risk för ekonomisk nöd detta kan leda till för den enskilde (Giertz 2004: 24). Ett annat skäl som lyfts fram är att aktiveringen kan motverka missbruk av bidragsrätten genom att fungera som ett test av den bidragssökandes moral; eftersom det är svårt att värdera om en person verkligen har gjort allt som står i dennes rätt för få ett arbete, kan aktiveringen på det viset fungera som en form av ”arbetstest”. Om den arbetslöse bidragstagaren verkligen vill arbeta så föreligger inget hinder för att man också kan delta i aktivering. Om man omvänt inte är villig att ställa upp på detta så är man förmodligen heller inte i behov av ekonomiskt bistånd, är tankegången (Giertz 2004:25). En invändning mot detta kan vara att aktivering inte kan likställas med arbete eftersom det inte genererar samma vinster för den enskilde i form av lön och andra förmåner, status etc.

2.2 Den legala utgångspunkten - Socialtjänstlagen

Den svenska aktiveringspolitikens har en legal utgångspunkt i Socialtjänstlagens (SFS 2001:453) fjärde kapitel. Socialtjänstlagen reglerar socialtjänstens arbete och beskriver socialtjänstens skyldigheter att sörja för den enskilde individens sociala välfärd - bland annat genom att stipulera regler för ekonomiskt bistånd. Socialtjänstlagen är utformad som en ramlag vilket innebär att den ger möjlighet för kommunerna att själva bestämma hur de skyldigheter som lagen beskriver skall uppnås. I lagens inledande paragraf beskrivs det överordnade syftet för socialtjänstens arbete:

”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 grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.” (SFS 2001:453 1 kap 1 §)

Detta är alltså huvudprincipen för socialtjänstens arbete, vilket innebär att också socialtjänstens hantering av arbetslösa med försörjningsstöd också utgår från denna. Det är emellertid i Socialtjänstlagens fjärde kapitel ”Rätten till bistånd” som de regler som påverkar försörjningsstödstagarens skyldigheter att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i samband med mottagande av ekonomiskt bistånd finns. Kapitlet beskriver innehållet i rätten till försörjningsstöd och de krav som kan ställas på biståndstagarna. I kapitlets första paragraf ställs ett implicit arbetskrav på den enskilde:

”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.” (SFS 2001:453 4 kap 1 §)

Individen skall alltså endast ha rätt till försörjningsstöd om försörjning på andra vägar inte går att uppnå – exempelvis genom arbete. Enligt socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av paragrafen kan detta också tolkas på ett sätt som kan ge socialtjänsten möjlighet att ställa krav på aktivering:

”Om den enskilde är arbetslös, bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta anvisat arbete. I detta krav bör också ingå att den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder.” (Socialstyrelsen 2009: 15)

Enligt Socialstyrelsens stöd för rättstillämpning och handläggning (Socialstyrelsen 2003: 84) skall allmänna råd som detta endast ses som huvudprinciper för tillämpning av lagen. Rådet ovan kan alltså inte ses som en precisering av generella krav som ska ställas på alla som söker försörjningsstöd, men det kan antas att det ingår som en del i de överväganden som handläggarna gör i sitt dagliga arbete.

Mer specifika möjligheter att ställa krav om aktivering ges i det fjärde kapitlets fjärde paragraf. Här beskrivs socialtjänstens särskilda möjligheter att ställa krav på vissa grupper:

”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.”*

(SFS 2001:453 kap 4 § 4).

Enligt denna paragraf kan kommunerna alltså ställa krav på unga som är under 25 år, studerande med studieuppehåll samt personer som är över 25 år men som av särskilda skäl anses ha behov av kompetenshöjande insatser. Som jag nämnde tidigare har paragrafen dock kommit att användas också för personer över 25 år.

Avslutningsvis bör det understrykas att aktiveringpolitiken - trots att ovanstående paragrafer reflekterar en utveckling mot tydligare regler - fortfarande präglas av oklarheter kring vad individens skyldigheter består i och vad innehållet i aktiveringspolitiken egentligen skall erbjuda för typ av insatser. Detta betyder att kommunernas handlingsutrymme, liksom den enskildes handläggarens, fortsatt är stort (Thorén 2005:5). I nästa kapitel presenterar jag ett teoretiskt perspektiv på detta handlingsutrymme. Jag utvecklar också det teoretiska perspektivet på individens rättigheter och skyldigheter som kommer att strukturera analysen.

3 Teoretisk referensram

Detta kapitel beskriver de perspektiv som utgör den teoretiska basen i uppsatsen och som följaktligen påverkar både dess utformning, tolkningsram och resultat. I korta ordalag utgår jag i uppsatsen från två centrala teoretiska antaganden: att aktiveringen av försörjningsstödstagarna formar medborgarskapsvärden och att socialtjänstens och arbetsmarknadsenheternas medarbetare spelar en viktig roll i skapandet av dessa värden. Teorierna i uppsatsen fyller därmed något skilda syften; medborgarskapsperspektivet används för att förstå och analysera innehållet i politiken, medan förvaltningsteori om närbyråkraternas roll implementeringsprocessen används som argument för valet av analysnivå och som ett redskap i analysen. Det medborgarskapsteoretiska perspektivet struktureras i ett analysinstrument som kommer att utgöra utgångspunkten för min analys. Detta återfinns sist kapitlet.

3.1 Närbyråkraternas roll

Aktiveringen av försörjningsstödstagare är, som jag tidigare nämnt, ett kommunalt ansvarsområde med endast ramartad styrning genom socialtjänstlagen (SFS 2001:453 kap 4). En sådan decentraliserad implementeringsstruktur ger utvidgat utrymme för tolkning hos de lokala aktörerna (Larsen et al. 2001: 12). Det sätt på vilket ett politiskt beslut implementeras inverkar på politikens slutliga innehåll. Politik som innebär bedömningar för varje enskild individ, som i fallet med ekonomiskt bistånd och aktiveringsinsatser, placerar därmed ofrånkomligen makt i händerna på de aktörer som skall göra dessa bedömningar. För att kunna säga något om innehållet i politiken är det därför nödvändigt att ”beakta förvaltningen” (Lundquist 1994: 21). Att genomförandefasen av en policy kan ha stora konsekvenser för dess utfall visar till exempel Isabell Schierenbeck (2003) i sin studie av integrationspolitik i Sverige och Israel. Schierenbeck söker en förklaring till varför de båda ländernas integrationspolitik skiljer sig markant åt i praktiken, trots att deras regelverk på området är snarlika. Det visar sig att de svenska och israeliska handläggarnas *tillämpning* av de respektive regelverken ser mycket olika ut. Anledningen till detta är enligt studien att handläggarna *uppfattar och tolkar* regelverkens innehåll på mycket skilda vis. Handläggarnas approach till de verktyg och policyer som de har vid handen kan alltså ha stora konsekvenser för

politikens slutgiltiga form – och därför bör deras arbete också betraktas som politiskt.

Michael Lipsky (1980) har beskrivit de många sätt på vilka tjänstemän med direkt kontakt med och beslutsutrymme gentemot den enskilde medborgaren påverkar politikens utformning. Lipsky benämner dessa tjänstemän ”street level bureaucrats”. Det finns olika svenska termer för dessa aktörer. Jag anser att ”närbyråkrat” (Lundquist 1994:24) fungerar väl i detta sammanhang. Det framstår mer värdeneutralt än till exempel ”frontlinjebyråkrat” (bl.a. Schierenbeck 2003) vilket jag menar anspelar på en form av negativ kampretorik, eller ”gräsrotsbyråkrat” (bl.a. Esping 1984:76) som motsatt kan föranleda föreställningar om en positiv underifrånförankring.

Lipskys utgångspunkt är att närbyråkraternas arbetsbeskrivning ger dem långtgående möjligheter att handla efter eget omdöme i varje möte med medborgaren, samtidigt som deras arbetssituation präglas av en rad omständigheter som gör att de har svårt att leva upp till både sina egna och de beslutande politikernas ideal om hur klienthanteringen bör se ut. I praktiken, menar Lipsky, tenderar närbyråkraternas arbete istället att präglas av olika former av ”mass processessing” (1980: xii, 13-18). Ett antal arbets- och organisationsmässiga betingelser skapar denna otillfredsställande situation. Lipsky (1980: 81) nämner bland annat resursbrist kombinerat med ökande krav på medarbetarna liksom otydliga och motsägelsefulla instruktioner med osäker och inkonsekvent handläggning som följd.

För att hantera problemen utvecklar närbyråkraterna vissa rutiner och strategier för att till exempel minska efterfrågan på deras tjänster, maximera användningen av de resurser som de befogar över och göra det lättare att utöva kontroll över klienterna (Lipsky 1980:83). Det kan till exempel handla om att införa olika arbetssätt eller regler som inverkar på klienternas benägenhet att söka om hjälp (Lipsky 1980: kap. 7), eller att utveckla olika differentieringsprinciper för att sortera ut de klienter som förefaller mest ”mottagliga” för förändring eller hjälp (så kallad ”creaming”) vilket leder till en ojämlig hantering av klienterna (Lipsky 1980: kap. 8). Vidare kan närbyråkraterna utöva kontroll över klienterna genom att utforma ramen för klienternas kontakt med myndigheten på ett sådant sätt att klienternas makt i förhållande till myndighetsföreträdarens minskar. Exempel på sådana praktiker är närbyråkraternas möjlighet att styra klientens handläggningsförlopp och mötesagendor eller att på olika vis bestraffa motstånd från klientens sida. Närbyråkraterna kan också försöka minska sin arbetsbörda genom att överta andra myndighetsföreträdarens klientbedömningar, eller att undgå ansvar genom att överföra klienter till andra verksamheter (Lipsky 1980: kap 9). Ett annat mönster som uppträder är att närbyråkraterna förändrar sin syn på sina arbetsuppgifter och på sina klienter för att bättre anpassa dessa till den verklighet man upplever (Lipsky 1980: 83).

Av ovanstående framgår att närbyråkraten har möjlighet att utöva ett ansenligt inflytande över klienten. Det betyder dock inte att klienterna står helt utan möjligheter att påverka eftersom närbyråkraten också har något att vinna på att

tillgodose klientens vilja. Närbyråkratens yrkesidentitet är byggd kring en tanke om att göra det bästa för klienten och arbetet underlättas av att klienten känner ett förtroende för närbyråkraten (Shierenbeck 2003: 35). Närbyråkraternas fortsatta möjligheter till att utöva sitt arbete beror dessutom på om deras arbete uppfattas som nyttigt (av chefer, politiska beslutsfattare, och allmänhet t.ex.). Som *en* del av denna uppfattning ingår också klienternas omdömen av det stöd som närbyråkraterna erbjuder. Men det är uppenbart att relationen mellan närbyråkrat och klient är asymmetrisk; närbyråkraterna har betydligt större möjligheter till att utöva inflytande över klienterna än omvänt (Shierenbeck 2003:35).

Lipsky sammanfattar sin teori som att närbyråkraterna genom de beslut de fattar, de rutiner och metoder de utarbetar för att hantera osäkerheter och krav i deras arbete *gör politik* (Lipsky 1980: xxi). Detta *bottom-up* perspektiv är utgångspunkten för denna uppsats upplägg.

3.2 Medborgarskapande rättigheter och skyldigheter

I detta avsnitt presenteras uppsatsens medborgarteoretiska tolkningsram. Jag skall beskriva *vad* det är som närbyråkraterna kan påverka med sina rutiner, beslut och åsikter.

Medborgarskapsbegreppet är en konceptualisering av relationen mellan individen och en större gemenskap – exempelvis ett samhälle eller en nation. Ofta används begreppet i förhållande till gemenskapens administrativa och politiska organ och kommer på så vis att hänvisa till relationen mellan individen och *staten*, vilket också är den relation som står i fokus i denna uppsats. Relationen som medborgarskapsbegreppet beskriver är en relation där staten och individen är likställda på ett annat sätt än i tidigare samhällsordningar, eftersom relationen inte bygger på individens *subjektsskap* i förhållande till staten (Hvinden & Johansson 2007:33). Istället fastslår medborgarskapet ett ömsesidigt, men dock inte lika, ansvar mellan de båda. För att specificera vad medborgarskapsbegreppet kan betyda i förhållande till aktiveringspolitiken skall jag till att börja med vända mig till T.H. Marshalls inflytelserika föreläsningsserie ”Citizenship and Social Class” som först publicerades i skrift 1950. För Marshall är medborgarskapet en *status* som tilldelas de individer som uppfattas som fullvärdiga medlemmar av en gemenskap (Marshall 1992:18). Medborgarskapet *föreskriver lika rättigheter och skyldigheter* för alla som tilldelas det. Likheten i rättigheter och skyldigheter skulle enligt Marshall fungera som ett medel för större jämlikhet mellan medborgarna (ibid.). Det råder osäkerhet om ”Citizenship and Social Class” skrevs som ett försök till en historiebeskrivning av utvecklingen i England, eller om målet var att ta fram en idealtyp med heuristiska kvaliteter (Bulmer & Rees 1996: 270). Detta spörsmål är emellertid av begränsad betydelse här eftersom mitt syfte med att använda Marshalls terminologi endast är att nå en mer avsmalnad bestämning av medborgarskapsbegreppet.

Marshalls medborgarskapsterminologi utgår från en identifiering av tre områden av rättigheter och skyldigheter vilka enligt Marshall har förändrats under utvecklingen av det brittiska medborgarskapet: det civila, det politiska och det sociala (Marshall 1992: 8-17). Det civila medborgarskapselementet utgörs av rättigheter som fastslår individens frihet, exempelvis yttrandefrihet, äganderätt, rätten att ingå kontrakt och rätten till likhet inför lagen. I det politiska elementet ingår rätten att delta i det politiska beslutsfattandet, vilket realiserar genom rösträtten, rätten att vara medlem i ett politiskt parti och rätten att kunna väljas till en demokratisk församling. Det sociala elementet, vilket Marshall menar utvecklats sist av de tre områdena, avser sådana rättigheter som skall garantera medborgaren en grundläggande ekonomisk välfärd och trygghet samt ett liv i enlighet med den i samhället dominerande levnadsstandarden.

Det är detta sista element, det sociala, som kan kopplas till de aktiveringspolitiska åtgärderna. Aktiveringspolitiken påverkar relationen mellan staten och individen i termer av de bådas respektive ansvar för den senares ekonomiska och sociala välfärd. När jag fortsättningsvis talar om medborgarskap är det alltså detta sociala medborgarskapselement jag refererar till.

3.3 De sociala rättigheternas principer

Marshall framhåller att innehållet i medborgarskapet – det vill säga vilka rättigheter och skyldigheter det bör föreskriva – beror på kontexten (Marshall 1992:18). Detta gäller också hans beskrivning av de sociala rättigheterna. Den enda regel som kan etableras med utgångspunkt i Marshalls beskrivning är att det sociala medborgarskapet ska innebära en ekonomisk lägsta standard som motsvarar den lägsta tänkbara i den aktuella gemenskapen (Panican 2007: 52).

Men om det sociala medborgarskapets form är så kontextbunden, hur kan medborgarskapsbegreppet då användas i en analys av ansvarsrelationen mellan individen och staten? Jag behöver till att börja med ett perspektiv på rättigheter som kan hjälpa mig att urskilja skillnader och gemensamma drag i karaktären på de sociala rättigheter som är knutna till aktiveringen av försörjningsstödstagare. Alexandru Panican (2007: 59-61) föreslår en fördjupad indelning av de rättigheter som Marshalls sociala medborgarskapsbegrepp implicerar. Denna indelning kommer väl till pass här. Enligt Panican vilar de sociala rättigheterna på principer som skiljer sig från civila och politiska rättigheter. Medan det civila och politiska medborgarskapet vilar på principer som ger medborgaren full rätt att ovillkorligen förfoga över de rättigheter som fastslagits (vilket producerar så kallade *suveräna rättigheter*), vilar det sociala medborgarskapet på andra principer, vilka i tillämplig form skapar tre olika typer av rättigheter: ”erbjudande rättighet” ”villkorad rättighet” och ”tvingande rättighet” (Panican 2007: 59-61):

- *Erbjudanderättigheter* grundas i principen att det är statens ansvar att “bereda tillgång till ett paket av sociala nyttigheter”. Medborgaren är

i full rätt att, ”i samråd med den erbjudande parten” nyttja dessa rättigheter om hon skulle önska. Medborgaren erkänns därvid status som *rättighetsanvändare* (s. 59).

- *Villkorade rättigheter* baseras på principen att det är statens ansvar att ge medborgaren möjlighet att utnyttja vissa sociala nyttigheter. För att få rätt att utnyttja denna möjlighet ska medborgaren uppfylla de kriterier som ställs från statens sida. Medborgaren har således status som *rättighetsansökande* med ”en villkorad lika rätt till” (s. 60).
- *Tvingande rättigheter* baseras på principen att det är statens ansvar att se till att medborgaren utnyttjar vissa sociala nyttigheter därför att detta är en förutsättning för att medborgaren senare ska kunna utnyttja andra medborgerliga rättigheter. Till exempel är det nödvändigt för att medborgaren ska kunna utnyttja sin rätt till yttrandefrihet att hon lär sig att läsa och skriva - och således är obligatorisk grundskola ett krav som staten bör ställa. Tvingande rättigheter låter alltså den sociala plikten få ”företräde framför medborgarens rätt att inte bruka denna (...) medborgerliga rättighet”. Medborgaren kan därmed sägas ha status som *rättighetsövertagare* med ”en tvingande lika rätt till” (s. 61).

Detta sätt att tolka rättigheter skiljer sig ganska markant från tanken om ”rättighet” som något som individen utan vidare har tillgång till i det hon erkänns status som medborgare. Det visar på att de sociala rättigheterna i praktiken kan vara mer komplexa än så, och att statens ansvarstagande i förhållande till individen kan se mycket olika ut.

3.4 Skyldigheternas principer

Marshall's medborgarskap föreskrev som jag nämnde i kapitlets inledning inte bara lika rättigheter för alla medborgare utan också lika *skyldigheter*. Denna del av medborgarskapet beskrivs dock i mycket begränsat format av Marshall. I ”Citizenship and Social Class” omnämns plikterna att betala skatt, att utbilda sig och att göra militärtjänst som krav samhället bör ställa på individen (Marshall 1992: 45). I övrigt ger Marshall's medborgarskap mycket lite *specifik* vägledning i fråga om hur de medborgerliga skyldigheterna bör se ut. En indikation om en mer generell medborgarplikt ges dock; medborgaren har enligt Marshall en skyldighet att ”live the life of a good citizen, giving such service as one can to promote the welfare of the community” (1992: 45). Två skyldigheter alltså; att vara en god medborgare och att bidra till samhällets välfärd i den utsträckning man kan.

Detta perspektiv på medborgarens skyldigheter är emellertid inte tillräckligt utmejslat för att fånga upp idéer om skyldigheter i min analys. För att kunna

belysa principerna bakom aktiveringspolitikens krav behöver jag ett teoretiskt perspektiv som kan hjälpa mig att urskilja olika föreställningar om den goda medborgaren. Två medborgarskapsteoretiska perspektiv som lyfter fram vikten av medborgarskapets skyldigheter är de republikanska och komunitära perspektiven. Dessa ger två - inte helt olika - bud på av vad det vill säga att vara en god medborgare. I det republikanska medborgaridealet identifieras den goda medborgaren som en person som tar aktiv del i den politiska styrningen av samhället. Resonemanget har sina rötter i Aristoteles tanke om vikten av att både styra och att styras; för att betraktas som en fullständig medborgare ska individen ta ansvar för samhällets gemensamma politiska ordning (Stubbergaard 1999:184). Den republikanska medborgaridén bygger på att medborgarna skall känna tillhörighet med staten (ibid.). Genom denna känsla av tillhörighet upplever medborgarna att de skyldigheter som åläggs dem är legitima samtidigt som uppfyllandet av samma skyldigheter förstärker känslan av tillhörighet. Den goda medborgaren är alltså ur det republikanska perspektivet en individ som genom förpliktelser gentemot staten är aktiv i styret av det gemensamma och som på så vis tar ansvar för statens fortsatta välfärd. Det komunitära medborgarperspektivet lyfter också fram individens skyldigheter gentemot det gemensamma. Men istället för att individen ska känna tillhörighet till staten eller någon annan politisk-administrativ ordning så är det de kulturella och historiska traditionerna som står i centrum för den komunitära gemenskapen (Stubbergaard 1999:185). En gemensam moral uppfattas som mycket viktigt för att ett samhälle skall förbli välfungerande. Därför bör samhället ta ett ansvar för att fostra medborgarna till att vara solidariska gentemot sin omgivning. Fostran i den gemensamma värdegrunden sker genom att individen åläggs plikter gentemot det gemensamma (ibid.).

Gemensamt för de båda medborgarperspektiven är deras fokus på behovet av individuellt ansvar samt föreställningen om att plikter och rättigheter hör ihop. Båda skolorna menar också att individen genom sina skyldigheter gentemot det allmänna stärks i sin medborgarroll och på så sätt uppmuntras att vara en aktiv medborgare (Carstens 1998: 37-38). I dessa båda ideal är alltså inte medborgarskapet en status som tilldelas individen eller en uppsättning rättigheter att nyttja, utan någonting som skapas och upprätthålls genom ömsesidigt ansvar gentemot varandra i ett samhälle. På så vis står dessa två perspektiv i kontrast till Marshalls beskrivning av medborgarskapet som övervägande var rättighetsbaserat och statiskt.

3.4.1 Balansen mellan skyldigheter och rättigheter

Marshalls medborgarskapsbegrepp förefaller att lyfta fram rättigheter *framför* skyldigheter medan det komunitära och det republikanska medborgarskapet förordar en omvänd ordningsföljd. Perspektiven förefaller alltså att förespråka antingen skyldigheter över rättigheter, eller tvärtom. För att kunna reda ut hur

detta tolkas i aktiveringspolitiken behöver jag ett verktyg som kan hjälpa identifiera var närbyråkraterna lägger fokus – på rättigheter eller på skyldigheter. För detta skall jag vända mig till en artikel av Karin Borevi (2010). Borevi (2010:41) pekar på att en förändring från en rättighetslogik till en skyldighetslogik kan identifieras på det integrationspolitiska området i vissa europeiska länder. Istället för att se vissa rättigheter som en nödvändighet för att invandrare ska kunna uppfylla vissa skyldigheter, är det individens uppfyllande av vissa skyldigheter som öppnar dörren till rättigheterna och till det inkluderande medborgarskapet. En liknande logik på det arbetsmarknadspolitiska området skulle innebära att medborgarens skyldighet att aktivera sig kommer före rätten till social och ekonomisk hjälp. Den som söker ekonomiskt bistånd skall alltså bevisa sig vara berättigad det genom att aktivera sig *innan* han eller hon får tillgång till det ekonomiska biståndet, samt att den som inte aktiverar sig förlorar sin rätt till försörjning. Borevi skisserar utifrån synen på hur integration bäst uppnås en modell innehållande två idealtypiska och motsatta logiker för medborgarskapet där den ena logiken betonar rättigheter och den andra logiken betonar skyldigheter (2010: 26-28). De två logikerna ger skilda svar på tre centrala frågor som speglar synen på relationen mellan staten och individen: vem som har huvudansvar för att integrationen lyckas (stat/individ), hur detta bäst görs (resurser/incitament) samt vilket rättighetssystem som bör användas för att politiken ska vinna förtroende bland allmänheten (universellt/behovsprövat) (ibid.). Jag tillåter mig att inspireras av Borevis resonemang och har i det följande fritt anpassat hennes modell till uppsatsens politikområde och syfte:

	<i>Rättighetslogik</i>	<i>Skyldighetslogik</i>
1. <i>Vem har huvudansvaret för den enskildes sociala trygghet?</i>	Huvudansvaret ligger hos samhället.	Huvudansvaret ligger hos individen.
2. <i>Med vilka metoder/styrningsmedel når man mest effektivt aktiveringspolitikens mål?</i>	Genom att individen ges de resurser som är nödvändiga för att nå målet.	Olika typer av incitament/krav för att öka individens motivation att nå målet.
3. <i>Hur bör det sociala skydds nätet utformas?</i>	Som ett universellt system med allmänna regler.	Som ett behovsprövat system, baserat på kontroll och krav på de sökande.

Figur 1. Idealtypiska aktiveringsnormer: rättigheter kontra skyldigheter.

Den första frågan kan hjälpa mig att belysa ansvarsförhållandet mellan stat och individ i aktiveringspolitiken. Vilken roll har staten och det gemensamma för det sociala medborgarskapets trygghet? Vilka ansvarsuppgifter kan staten ta på sig och vilka ses som ofrånkomligen individens? Den andra frågan aktualiserar frågan om ”morot” kontra ”piska” som medel för att få individen agera på ett sådant sätt

att de mål som fastslagits för aktiveringspolitiken nås. Den tredje frågan utgår från att en skyldighetslogik relaterar till ett behovsprövat system (dvs. en residual eller selektiv syn på välfärdsstatens logik) medan en rättighetslogik förutsätter ett universellt trygghetssystem. Här har jag valt en bredare ansats än Borevi som också specificerar legitimitet som grund till valet av socialt trygghetssystem.

Som alla idealtypiska resonemang skiljer sig Borevis två idealtyper från verklighetens politiska praktik (Lundquist 1994: 19). Jag föreställer mig att båda idealen är närvarande i aktiveringspolitiken och att utmaningen för närbyråkraterna ligger i att försöka balansera de två idealen mot varandra. Motstående logiker kan fungera relativt väl sida vid sida i den praktiska politiska tillämpningen så länge de används på skilda områden, men konflikter och problem uppstår ofta vid försök att kombinera dem eftersom de i grunden bygger på olika antaganden om hur verkligheten ser ut och hur man bäst arbetar utifrån detta (Lundquist 1994: 20). Det är alltså rimligt att föreställa sig att båda logikerna är i spel i aktiveringspolitiken och att närbyråkraterna har strategier för att hantera konflikter mellan dem i sin dagliga praktik.

3.4.2 En dynamisk förståelse av medborgarskapsnormerna

Det sätt på vilket jag hittills skildrat rättigheter och skyldigheter ger intrycket av att en analys av aktiveringspolitikens principer för ansvarsfördelning kan ge ett relativt entydigt svar på vilket medborgarskap som aktiveringspolitiken står för, med andra ord en beskrivning av den verklighet som de aktiverade medborgarna möter. Detta är emellertid en förenklad bild av funktionen av rättigheter och skyldigheter i medborgarskapandet; medborgarskapets rättigheter och skyldigheter kan nämligen inte antas ha samma innebörd för alla individer som berörs av dessa.

En kritik mot perspektiven som jag har skisserat ovan har varit just detta, att perspektiven utelämnat det faktum att rättigheterna och skyldigheterna också har en mottagande part vars specifika situation *också* påverkar medborgarskapets slutgiltiga form. Ett exempel på hur medborgarskapsnormer och -regler kan få diversifierade verkningar är följderna av kvinnans ökade möjligheter till förvärvsarbete utanför hemmet (Lister et al. 2007:11). Inkluderingen av kvinnorna i arbetslivet innebar att arbete samtidigt blev både en rättighet och en skyldighet. För många kvinnor representerade denna förändring en emanciperande kraft som öppnade dörren till fler sociala rättigheter. Men samtidigt har kraven om förvärvsarbete också fungerat exkluderande och disciplinerande för kvinnor som av olika anledningar inte kunnat eller velat arbeta utanför hemmet, eftersom detta betytt att de inte fått tillgång till de sociala rättigheter som följde med förvärvsarbetet (ibid.). På liknande vis kan kraven på att invandrare skall lära sig majoritetsspråket i det land till vilket de invandrat upplevas som disciplinerande, samtidigt som det genom att öka möjligheterna för individens deltagande i den offentliga sfären också kan ha en emanciperande effekt (ibid.).

Aktiveringspolitikens rättigheter och skyldigheter behöver alltså inte nödvändigtvis innebära samma sak för de individer som möts av dem. En analys av medborgarskapande behöver därför inkorporera en dynamisk förståelse av rättigheter och skyldigheter och deras konsekvenser. Lister et al. beskriver denna medborgarskapsdynamik med begreppet medborgarskapets dubbla janusansikte (Lister et al. 2007:11) vilket skall illustrera att medborgarskapet simultant kan fungera både inkluderande och exkluderande, samt både emanciperande och disciplinerande. Aktiveringspolitikens olika delar kan därmed förväntas ha en positiv påverkan på vissa medborgare och samtidigt negativa följder för andra.

3.4.3 Sammanfattning - analysinstrument

I detta avsnitt har jag beskrivit de perspektiv på medborgarskapande som kommer att forma uppsatsens analys. Medborgarskapande förstås generellt som de skyldigheter och rättigheter som formar individens sociala och ekonomiska trygghet. Jag har identifierat tre infallsvinklar på medborgarskapande som skall hjälpa mig att analysera och förstå medborgarskapsnormerna i aktiveringspolitiken: a) principerna för rättigheter och skyldigheten att vara en god och aktiv medborgare, b) balansen mellan dessa och c) de diversifierade konsekvenser som värdena på (a) och (b) kan få i samhället. Dessa tre infallsvinklar sammanfattas i tabellen nedan (Figur 2).

Perspektiv på medborgarskapande	Dimensioner
a) <i>Principerna för individens rättigheter och skyldigheter</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Principerna för statens ansvarstagande i förhållande till individen: rättigheter som erbjudande, villkorade eller tvingande - Principerna bakom skyldigheterna: den aktiva medborgaren som ideal
b) <i>Vad har företräde - skyldigheter eller rättigheter?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Två medborgarskapslogikers svar på hur individens sociala trygghet bäst värnas, med utgångspunkt i synen på: <ul style="list-style-type: none"> - Huvudansvar för den sociala tryggheten - Metoder för genomförande - Det sociala skyddsnetzets form
c) <i>Det dubbla janusansiktet – politikens konsekvenser</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Inkluderande/exkluderande - Emanciperande/disciplinerande

Figur 2. Analysinstrument. Perspektiv på medborgarskapande.

4 Metod

I detta kapitel presenteras uppsatsens metod. Jag redogör först för urvalet av intervjupersoner samt för intervjuernas genomförande, därefter diskuterar jag genomförandet av analysen.

4.1 Urval av intervjupersoner

Uppsatsens analys baseras på åtta intervjuer med personer som arbetar med aktivering och ekonomiskt bistånd för arbetslösa personer som uppbär försörjningsstöd.

Valet av metod hänger naturligtvis samman med perspektivet att politik inte endast "görs" i politikernas händer utan också formas genom alla de led som är nödvändiga för att genomföra beslutet (Lundquist 1994: 42). I uppsatsen representerar kommunens socialsekreterare den typiska tjänstemannen i linje med Lipskys definition; det är socialsekreterarna som handlägger och beslutar om ekonomiskt bistånd och som har möjlighet till myndighetsutövning gentemot klienterna. De har alltså en uppenbar roll i utformandet av politiken. Utöver socialsekreterarna har jag också intervjuat personer som inte representerar den typiske närbyråkraten, men som på andra sätt kan påverka den verklighet som den enskilde försörjningsstödstagaren möter. Aktiveringspolitiken har nämligen inneburit att nya typer av yrkeskategorier har gjort inträde i kommunernas social- och arbetsmarknadspolitiska verksamheter, framförallt handlar det om personer som arbetar med handläggning och planering av försörjningsstödstagarnas aktiveringsinsatser och/eller fungerar som handledare för den enskilde under aktiveringsförloppet. I de två kommuner som jag har hämtat mina intervjupersoner finns bland annat så kallade arbetsmarknadssekreterare, coacher och matchare. Dessa arbetar ofta i samarbete med respektive klients socialsekreterare och kan alltså förmodas ha ett visst inflytande över dennes uppfattning om klientens situation och eventuellt de beslut som fattas. Samtidigt arbetar de direkt gentemot den enskilde försörjningsstödstagaren vilket innebär att de har inflytande över innehållet i den enskildes aktiveringsförlopp. Om socialsekreterarna har mer inflytande över den del av aktiveringspolitiken som handlar om ekonomiskt bistånd, motsvaras detta inflytande hos övriga intervjupersoner av en inverkan på själva aktiveringen. Även samarbetet mellan dessa två grupper av anställda kan förväntas påverka aktiveringspolitiken. På denna bakgrund har jag valt att intervjua fyra socialsekreterare, två

arbetsmarknadssekreterare, en coach och en matchare. En förteckning (anonymiserad) över intervjupersonerna finns i bilaga 2.

Mina intervjupersoner arbetar i två olika kommuner, Malmö och Helsingborg. Organiseringen av aktiveringen ser lite olika ut i kommunerna.

- I Malmö är det socialtjänsten i de olika stadsdelarna som tar emot ansökan om försörjningsstöd. Hur man handlägger försörjningsstödet kan därför skilja sig något åt inom kommunen. Det aktiveringspolitiska arbetet i kommunen är, efter en omorganisering i mars 2011, förlagt till *JobbMalmö*, som är en enhet under serviceförvaltningen. Under JobbMalmö finns två så kallade *Arbets- och integrationscentrum (AIC) – AIC Pildammen och AIC Hindby* – som arbetar med aktiviteter för personer som anses stå relativt nära arbetsmarknaden. Arbetslösa försörjningsstödstagare som har andra former av problematiker än endast arbetslöshet ska i princip inte hänvisas till AIC.
- I Helsingborg ligger ansvaret för arbetet med försörjningsstöd och aktiveringsinsatser på utvecklingsnämndens förvaltning. Försörjningsstödet handläggs inledningsvis av en central enhet, *Entrén*, som därefter kopplar den sökande till en socialsekreterare samt hänvisar den sökande till *Jobbtorget* som är kommunens standardinsats för arbetslösa försörjningsstödstagare.

Valet av Malmö och Helsingborg och intervjupersonerna gjordes utifrån både praktiska tillfälligheter och analytiska överväganden. Malmö kommun valdes eftersom det är den storstadskommun som generellt har haft den högsta andelen av hushåll med försörjningsstöd och är den stad i Sverige där omfånget av ekonomiskt bistånd överlag är störst (Giertz 2004: 95, 123). Malmö redovisar också en högre arbetslöshet än riket i snitt (Malmö stadskontor 2011:5). Incitamenten för Malmö kommun att arbeta för en minskning av bidragshushållen borde alltså vara stora. Andelen bidragshushåll varierar markant mellan Malmös olika stadsdelar, från bara 1% i Limhamn/Bunkeflo till 27% i Rosengård (siffror för 2007) (Malmö stadskontor 2008). Eftersom handläggningen av försörjningsstöd görs på stadsdelsnivå i Malmö var det viktigt för mig att de socialsekreterare jag kom att intervjuas arbetade i en stadsdel där handläggning ekonomiskt bistånd var en central del av verksamheten. Denna önskan sammanföll med att de två socialsekreterare som visade intresse för att ställa upp på intervju arbetar på Hyllie stadsdelsförvaltning. I Hyllie hade 8% av invånarna ekonomiskt bistånd under 2007, vilket motsvarar genomsnittet i Malmö kommun och Hyllies socialtjänst handlägger därmed en relativt stor mängd biståndsärenden (Malmö Stadskontor 2008).

Vid tidpunkten för min undersökning hade det i Malmö kommun precis genomförts en större omorganisation av det arbetsmarknadspolitiska arbetet (framförallt som en följd av kommunens minskade ansvar i och med *Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*) och arbetsbördan för de anställda var tillfälligt högre än normalt. Detta innebar att det var svårt för mig att

hitta intervjupersoner. Utöver de två socialsekreterarna från Hyllie lyckades jag att få kontakt med två arbetsmarknadssekreterare på de två Arbets- och integrationscentrumen.

För att stärka bredden i intervjuvaren behövde jag dock fler intervjupersoner. Jag vände mig därför till Helsingborgs kommun, där jag gavs möjlighet att intervjua två socialsekreterare samt en coach och en matchare. Helsingborg skiljer sig från Malmö på flera sätt. Det rör sig om en mindre kommun som haft ett växlande politiskt styre - till skillnad från Malmö som med få undantag varit socialdemokratiskt styrt. Helsingborg redovisar också en lägre andel försörjningsstödstagare: 4,3% av invånarna i Helsingborg hade försörjningsstöd under 2007 (Helsingborgs kommunstyrelsens förvaltning 2011) vilket är 3,7 procentenheter lägre än Malmös siffror för samma år. Jag menar att kombinationen av de två kommunerna är en styrka eftersom det öppnar för en större bredd i närbyråkraternas utsagor och på så vis kan ge mig ett mer innehållsrikt och nyanserat material. Av samma anledning var en ambition med hänsyn till urval av intervjupersoner att de skulle arbeta med varierande klientgrupper med hänsyn till ålder vilket lyckades relativt väl (se bilaga 1 för beskrivning av intervjupersoner). Tanken bakom detta var inte att intervjumaterialet skulle kunna ses som representativt eller generaliserbart, utan att en mer varierad sammansättning av intervjupersonerna alltså skulle kunna ge en bredd av synpunkter och insikter att analysera och således mer kunskap om uppsatsens undersökningsområde.

4.2 Intervjuernas genomförande

Intervjuerna kan beskrivas som halvstrukturerade vilket innebär att de snarare hade formen av styrda samtal än utfrågningar av intervjupersonerna (Yin 2009: 106). Utmaningen med denna typ av intervjuer är att ställa intervjufrågorna på ett sådant sätt att jag får ett material som är relevant utifrån min frågeställning och teoretiska perspektiv samtidigt som frågorna bör vara så öppna som möjligt (ibid.). Intervjuer är en utmärkt metod för att samla in ny kunskap, men för att lyckas med detta är det nödvändigt att ge intervjupersonen plats att utveckla sina resonemang och att komma med ny input som kanske inte passar in i intervjuarens ursprungliga förställningar om ämnet. Detta ställer höga krav på mig som intervjuare att kunna vara flexibel i genomförandet av intervjun. Till min hjälp hade jag en intervjuguide som innehöll de teman jag ville täcka under intervjun samt ett antal frågor under varje tema. Intervjufrågorna inriktades dels på hur handläggarnas praktiska arbete ter sig och dels på hur deras tankar kring detta ser ut. För att undvika att överföra mina föreställningar och min teoretiska referensram på intervjupersonen strävade jag efter att inledningsvis ställa så öppna frågor som möjligt (Flick 2009: 151). Intervjupersonerna uppmuntrades att reflektera fritt kring frågorna och jag följde upp de samtalstrådar som inte fanns

representerade i min intervjuguide men som jag upplevde ändå kunde vara relevanta utifrån min frågeställning. Mer teoridrivna och specifika frågor ställdes längre in i intervjuerna. För att tillåta intervjupersonen att fördjupa sina resonemang anpassades även ordningsföljden av frågorna och formuleringen av dem efter intervjusituationen och intervjupersonens arbetsområde – istället för kring uppsatsens teoretiska struktur. Det gjorde att det blev lite mer arbetsamt att bearbeta det transkriberade materialet, men gav ett mer naturligt flyt i intervjuerna. Alla specifika frågor som fanns med i intervjuguiden ställdes inte till alla intervjupersoner, men alla teman täcktes i varje intervju. Vissa frågor fick ta mer plats under intervjuerna med socialsekreterarna och mindre under de övriga intervjuerna, och omvänt. Om jag upplevde att ett tema inte täckts i tillräcklig utsträckning försökte jag leda tillbaka samtalet till detta för att på så vis säkerställa att de aspekter som var relevanta för att svara på uppsatsens frågeställning tagits upp under intervjun (Flick 2009: 151).

Syftet med intervjuerna är att ta reda på handläggarnas ”subjective views” (Flick 2009: 168) kring medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Att undersöka uppfattningar, föreställningar eller attityder genom intervjuer innebär vissa svårigheter. Attityder brukar sägas bestå av flera komponenter; en känslomässig komponent, en viljemässig komponent samt en beteendemässig komponent. Problemet är att de tre komponenterna inte alltid är överensstämmande (Andersson 1994: 33). Det vill säga att det intervjupersonen uppger att han eller hon tycker inte alltid motsvaras av ett likartat beteende. Detta sätter en gräns för vad som är möjligt att konkludera utifrån en intervjustudie, men i brist på möjligheter till omfattande deltagande observation eller liknande, är intervju som metod ändå en metod som kan möjliggöra en djupare kunskap om ett ämnesområde genom att intervjupersonerna kan ges möjlighet att berätta om det som är relevant utifrån dennes erfarenheter och perspektiv (Holme & Krohn Solvang 1991:100). I detta fall ligger också fokus på värderingar och uppfattningar vilket gör intervjumetoden mycket relevant.

Av praktiska skäl genomfördes intervjuerna på respektive intervjupersons arbetsplats. Intervjuerna varade mellan 45-70 minuter. Alla intervjuerna spelades (efter intervjupersonernas godkännande) in och transkriberades efterföljande. I de citat som anges har vissa talspråksmässiga fenomen som inte har någon betydelse för innebörden i det som sägs redigerats bort för att förenkla läsningen.

4.3 Om analysen av materialet

Min analys av intervjumaterialet syftar till att undersöka vilka medborgarskapsidéer, normer och ideal som uttrycks. Analysen är därmed en form av idéanalys. Ambitionen är att beskriva och tolka handläggarnas utsagor enligt mitt teoretiska perspektiv. Beskrivande ambitioner har kritiserats för att endast vara refererande och för att sakna den *förklarande* vinkel som berättigar en analys

titeln vetenskaplig forskning (Beckman 2007: 48-49). Det stämmer i viss mening på denna uppsats - jag försöker inte förklara varifrån idéerna som handläggarna uttrycker kommer ifrån eller varför de uttrycker dem. Uppsatsens förklarande ambition ligger däremot i att materialet skall tolkas i förhållande till mitt specifika teoretiska perspektiv, och att med bakgrund i denna tolkning också dra slutsatser om vilka medborgarskapsnormer som handläggarna ger uttryck för.

Att analysera är att ”avskille noget i dele eller elementer” (Kvale 1997: 183). För att kunna göra detta behöver jag en analysteknik, det vill säga en metod för att sortera, strukturera och tolka mitt material. Analysinstrumentet som jag ställde upp i uppsatsens teorikapitel är min utgångspunkt för hur jag skall gå till väga för att genomföra min analys av intervjumaterialets idéer. Analysinstrumentet är de glasögon genom vilka jag granskar materialet. Uppsatsens tre huvudsakliga infallsvinklar påverkar därmed uppenbarligen vad jag letar efter i intervjumaterialet, liksom det påverkat vilka frågor jag ställt i intervjuerna. Detta resulterar följaktligen också i att jag får vissa svar. Mitt analysinstrument är inte alltomfattande. Jag har valt ut vissa aspekter som jag menar har relevans i sammanhanget. Men det utesluter inte att andra aspekter också kan ha det. Till exempel berör jag inte medborgarskapet ur ett internationellt perspektiv i analysen. Medborgarskapet påverkas och är bundet till förändringar och idéer utanför Sveriges gränser, till exempel EU:s inflytande på den svenska politiken. Man kan utifrån denna beskrivning av angreppssättet säga att uppsatsen lider av det som brukar kallas för ”perspektivistisk subjektivitet” (Kvale 1997: 209)⁵. ”Lider” är emellertid ett opassande ordval, eftersom denna form av subjektivitet inte behöver ses som någonting negativt, snarare är det ett grundvillkor för samhällsvetenskaplig vetenskap. Och om valet av perspektiv och dess tillämpning tydligt redogörs för ger en sådan tillämpning av varierande perspektiv möjlighet för forskningen att belysa ett visst forskningsområde utifrån en mängd olika vinklar, vilket möjliggör för djupare och bredare kunskap om forskningsområdet. I motsats till denna förståelse av kvalitativ vetenskap har det föreslagits att analys av intervjutexter (och annat material för den delen) bör ske uteslutande induktivt, det vill säga forskaren bör *låta texten tala* och utifrån detta utveckla relevanta teoretiska dimensioner och kategorier (Beckman 2007:21). Jag är, liksom Beckman (ibid.), inte enig i detta eftersom jag menar att man som forskare oundvikligen kommer att ta med sig vissa förståelser och antaganden in i en analys. Forskaren bär med andra ord alltid ett visst par *teoretiska glasögon* (Beckman 2007: 21). Genom att upplysa om glasögonens karaktär ges läsaren möjlighet att se hur det teoretiska analysredskapet har påverkat resultatet och om det har varit lämpligt i förhållande till exempelvis forskningsfråga och material (Beckman 2007: 22). Perspektivistisk subjektivitet är alltså en förutsättning för en öppen och intersubjektiv, additionell samhällsforskning.

⁵Subjektivitet i betydelsen att forskaren i analysen av materialet endast lägger märke till fynd som stöttar hennes egna uppfattningar, eller på andra vis endast rapporterar sådant som stödjer hennes tes är naturligtvis däremot dålig forskning (Kvale 1997: 209).

5 Analyskapitel

I detta kapitel presenteras analysen av intervjuerna. Redogörelsen följer analysinstrumentets uppbyggnad: först redovisas analysen av intervjupersonernas skildringar av de överordnade principerna för rättigheterna och skyldigheterna, därefter hur man väger dessa mot varandra i fråga om ansvar, metod och system och till sist ser jag på vilka negativa dynamiker som intervjupersonerna identifierar utifrån sitt arbete. Tanken är att beskrivningen av dessa tre dimensioner tillsammans ska ge en bild av det aktiveringspolitiska medborgarskapet, sett med intervjupersonernas glasögon.⁶

5.1 Principerna för individens rättigheter och skyldigheter

I det här avsnittet är det den första dimensionen av medborgarskapet som står i fokus: principerna för individens rättigheter och skyldigheter. För att skapa en bild av rätten till social och ekonomisk trygghet har jag först analyserat rättighetens villkorande utifrån intervjupersonernas uppfattningar om rätten till ekonomiskt bistånd och kraven på försörjningsstödstagarna. Jag har också undersökt principerna för kraven utifrån hur intervjupersonerna ser på skyldigheten att delta i aktivering.

5.1.1 Rättighetens villkorande och innehåll

Intervjupersonernas berättelser om hur man tillämpar av aktiveringskraven i de båda kommunerna indikerar en relativt bred automatik i hur kraven ställs på den enskilde sökande. Om man som försörjningsstödstagare har angivit arbetslöshet som grund till behovet av ekonomiskt bistånd är det generella kravet i kommunerna att man ska vara aktiv i någon form av insats. Om individen ”bryter planeringen”, det vill säga exempelvis är frånvarande från sin praktikplats, kan socialsekreteraren nedsätta försörjningsstödet.

⁶Intervjupersonerna använder sig av olika benämningar på försörjningsstödstagarna: ”klienter” och ”deltagare”. Jag använder i detta kapitel båda dessa uttryck samt ”sökande” och ”försörjningsstödstagare”.

I Helsingborg hänvisas merparten av de arbetslösa sökande direkt till en obligatorisk åtgärd för aktivering - *Jobbtorget*. Jobbtorget insats består av bland annat hjälp att söka arbete, planering och kartläggning av deltagarens kompetenser och problem samt praktikförmedling. Oftast är det socialtjänstens mottagningsenhet som ansvarar för hänvisningen av individen till Jobbtorget, vilket innebär att de sökande ofta inte träffar sin personliga socialsekreterare förrän de har varit på Jobbtorget under en tid. Modellen är enligt intervjupersonerna standard i Helsingborg. En av de intervjuade socialsekreterarna (IP2) berättar att hänvisningen till Jobbtorget "går rätt så automatiskt" för att "man ska komma igång så snabbt som möjligt". I Jobbtorget insats kan man vara i upp till tre månader. Därefter kan deltagaren gå vidare till exempelvis praktik eller ges möjlighet att söka arbete på egen hand under en tid.

I Malmö förefaller de omedelbara villkoren för deltagarna att vara något mer varierande. Det är socialtjänstkontoren i de olika stadsdelarna som tar emot ansökan om försörjningsstöd och praxis skiljer sig enligt intervjupersonerna något mellan de olika kontoren. En av de intervjuade socialsekreterarna (IP5) berättar att man på socialtjänsten i den stadsdel hon arbetar träffar de sökande *innan* man hänvisar klienten till en aktivitet och därefter en gång i månaden, men att det i de andra stadsdelarna är vanligare att man träffar klienterna senare i förloppet och mer sällan. I Malmö finns en standardinsats för sökande som menas kunna ta ett arbete omedelbart eller inom rimlig tid. Insatsen kallas Arbets- och integrationscenter (AIC) och de flesta klienter är inskrivna där under en tid. På AIC ska klienten normalt inte vara inskriven mer än ett år och maximalt två år.

Som synes är villkorandets av rätten till socialbidrag i form av aktivitet i en insats något som är relativt standardiserat i de båda kommunerna. Intervjupersonernas uppfattning i principiella termer om villkoren för rätten till försörjningsstöd stämmer ganska väl överens med denna ordning. Det generella intrycket från intervjuerna är nämligen att intervjupersonerna överlag anser att försörjningsstödet som utgångspunkt bör kräva någon form av krav om aktivitet från den sökande. En av intervjupersonerna beskriver sin uppfattning på följande vis, vilket är ganska typiskt för intervjupersonerna:

"[...] Jag tycker det är rimligt att man har krav på närvaro och om det missköts så kan det få ekonomiska konsekvenser." (IP4)

Principiellt sett är uppfattningen alltså att försörjningsstödet bör vara en "villkorad rättighet"; de sökande ska uppfylla vissa kriterier för att ha rätt till den trygghet som det ekonomiska biståndet innebär. Men samtidigt som intervjupersonerna menar att aktiveringskravet rent principiellt är rimligt, finns det i intervjuvären också en tveksamhet till hur väl villkorandets fungerar i praktiken. Att intervjupersonerna är eniga i att det bör ställas krav på försörjningsstödstagarna betyder alltså inte att man upplever att sättet kraven ställs på eller att innehållet i det man kräver att individerna skall delta i är rimligt. Flera intervjupersoner påpekar att kraven bör vara mer individanpassade och att

kvaliteten på insatserna borde vara högre. På så vis har flera av intervjupersonerna en ambivalent inställning till aktiveringen som en skyldighet. Följande intervjuцитat ger en bra bild av denna ambivalens:

"Det är väl lite dubbelt, alltså det är väl bra att man är aktiv som försörjningsstödstagare, att det finns aktiviteter. För många kan det vara destruktivt att inte ha någon daglig rutin [...] Samtidigt så behöver ju inte alla vara i en daglig aktivitet, men det blir väldigt generaliserat att alla ska vara igång och ibland tar man inte hänsyn till individen och individens behov tycker jag." (IP2)

Samtidigt som intervjupersonerna beskriver att kraven som ställs är allt för generella pekar flera av de intervjuade också på att kraven på individerna och hur de följs upp beror mycket på den enskilda handläggarens förhållningssätt till reglerna. Särskilt intervjupersonerna i Malmö kommun beskriver att de krav som ställs på individerna kan variera beroende på vilken arbetsmarknadshandläggare och/eller socialsekreterare som individen träffar, samt vilken stadsdel individen tillhör. Om detta säger en intervjuperson följande:

"Folk kan säga att det inte är rättvist och rättssäkert, och nej, det är det inte". (IP5)

Med andra ord varierar villkorens form och styrka också med vilken handläggare försörjningsstödstagaren tilldelas. En ökad individualisering av bedömningarna identifieras på så vis också ha en baksida. Anledningen till skillnaderna är enligt intervjupersonerna att uppfattningen om vad som är rimliga krav att ställa kan vara väldigt olika. En intervjuperson (IP5) berättar om ett fall där hon blivit kritiserad av andra handläggare för att hon ansett att det var orimligt att tvinga en klient som inte ville arbeta med alkoholhantering att ta arbete på en restaurang som serverar alkohol. En annan intervjuperson beskriver att sanktionerna kan variera mellan handläggarna eftersom det kan vara svårt att veta vad som bör betraktas som "förmildrande omständigheter" när en deltagare inte har levt upp till de krav som ställts. Intervjupersonen berättar följande:

"Ibland är det risk att det blir godtyckligt. Och det är ju på något sätt så ibland att vissa är stränga, eller hårdare än andra, och att det då går ut över klienterna." (IP8)

De intervjuade socialsekreterarna i Helsingborgs kommun uppger inte på samma sätt att skillnaderna i handläggarnas hantering är stora. De ger uttryck för att policyn är mycket tydlig gällande kravet på aktivering; alla individer som uppger arbetslöshet som orsak till sitt behov av ekonomiskt bistånd skall aktiveras. Bryter försörjningsstödstagaren planeringen så leder det till avdrag på biståndet. Vissa skillnader kan dock finnas när det gäller att undanta en sökande

från aktivering, eftersom handläggarna uppger att de måste motivera detta på ett övertygande sätt inför sina överordnade. En intervjuperson berättar om varför detta kan leda till olika behandling:

"Jag tror att det är skillnad från handläggare till handläggare. Att det krävs en viss erfarenhet och pondus och verkligen motivera varför man gör just det här för den här klienten. Och det är inte så lätt alla gånger." (IP2)

Ett annat tema som framkommer i intervjuerna är att intervjupersonerna menar att rätten till social trygghet för de sökande egentligen borde innehålla mer än vad det i praktiken gör idag. Man beskriver att fokus ligger på aktivering vilket gör att det offentliga inte tar ett tillräckligt stort ansvar för att stötta försörjningsstödstagarna till en mer varaktig social och ekonomisk trygghet genom att stötta dem på andra sätt än genom aktiveringsinsatserna. En intervjuperson säger:

"[...] Vi säger ju bara vi skickar ut pengarna va. Men det är ju ingen tillfredsställande lösning. Det som är tillfredsställande är ju att man gör något för dom här personerna, att dom kan få hjälp. När man nu är socionomutbildad, att man ska kunna ta sin utbildning och säga att det här ska vi nog kunna fixa ihop och så prata lite med dom, lite 'go' och lite självförtroende. Detta som jag tror att alla socionomer kan." (IP6)

Särskilt frustrerande upplevs denna bristande möjlighet till ansvarstagande vara i förhållande till de klienter som "bryter sin planering". Följande intervjuцитat illustrerar detta:

"[...] varför en människa väljer att inte göra som vi säger, det hade ju varit intressant att kunna bry sig mer om." (IP5)

Som orsaker till att det offentliga brister i detta ansvar nämns framförallt en hög arbetsbelastning samt att organisationen och den aktivering som erbjuds inte är tillräckligt anpassad efter deltagarnas behov. En intervjuperson säger:

"Just nu är vi dimensionerade för 100 stycken och vi är uppe i 127 tror jag. Så att nu är det bristningsgränsen [...] och när vi är så många så blir det svårt att leverera den här kvaliteten som vi vill." (IP3)

De brister som intervjupersonerna lyfter fram indikerar en diskrepans mellan det ansvar som staten (kommunen) tar och det ansvar som intervjupersonerna anser att staten bör ta. För att överbrygga denna skillnad berättar flera av intervjupersonerna att de har personliga strategier för att fullfölja detta ansvarstagande. En intervjuperson berättar om hur han agerade när en deltagare inte kom till sin aktivering enligt planeringen:

"Så jag började köra hem till honom på morgonen, väckte honom hade med mig bullar, vi drack kaffe tillsammans och så var han på banan. Jag fixade jobb till honom i Danmark, så jag körde honom till Danmark de två första veckorna. [...] Och sen så var han på banan, han jobbade där i ett par månader till, hittade jobb här i Sverige för att han tyckte det var jobbigt att pendla. Och sen fortsatte han av sig själv." (IP3)

I intervjumaterialet återfinns också en kritik mot organiseringen av insatserna i kommunerna och vad intervjupersonerna upplever vara en förenklad syn på klienternas problem. Som aktiveringskraven i kommunerna är utformade krävs en relativt snabb indelning av klienterna efter de som ska aktiveras och inte. Detta innebär att de enheter som ansvarar för de aktiverade klienterna, i realiteten också tar emot klienter som inte passar in i den egentliga målgruppen för enheten. Detta gäller både i de enheter som handlägger det ekonomiska biståndet och i de enheter som ansvarar för aktivering. Två intervjupersoner beskriver situationen på följande sätt:

"[...] tanken är att vi ska ha de personer som söker försörjningsstöd för att man inte har arbete. Och det är ju kanske väldigt enkelt och säga så, men det gömmer sig ju en stor bredd av problematiker bakom det." (IP2)

"Så hos oss i [enhet] arbete så har vi ju i stor sett allt ju, innan vi har hunnit bena upp det och det kan ju också ta 'x' antal gånger." (IP1)

Intervjupersonerna (framförallt de från Helsingborgs kommun) beskriver att resultatet av att av den tidiga indelningen i "arbetsföra" och "icke-arbetsföra" är att handläggarna måste "omkategorisera" de personer som hamnat fel och överföra dem till en korrekt enhet, exempelvis för rehabilitering av olika slag. Detta gör handläggningen mer omständlig och påverkar klientens relation till myndigheten på ett negativt sätt.

En intervjuperson berättar om en klient som efter en tid i aktivering berättar att han har alkoholproblem:

"... sen blir det ju lite konstigt eftersom med vår indelning som vi har här så får ju inte jag jobba vidare med honom för han ska flyttas över till enhet beroende. Och det är lite som han tyckte så klart, att här har han suttit och berättat för mig och han kände sig trygg i vårt möte. Och så säger jag att jag måste lämna över honom. Det blir väldigt konstigt. Det är organisationen som är så." (IP1)

Flera av intervjupersonerna är alltså kritiska till indelningen och organisationen. Man menar att ett mer helhetsorienterat perspektiv på de sökande är att föredra:

"[...] du har väl inte heller ett problem i taget. Utan det kommer ju som det kommer." (IP5)

Kritiken kan ses som en invändning mot ett för snävt medborgarideal, som intervjupersonerna upplever styr organisationen av aktiveringen. Med andra ord är deras bild av medborgaren bredare än vad den form av "aktiv/passiv"-indelning av medborgaren som kommunernas organisation av aktiveringen inbjuder till. Berättelserna visar också tydligt att den individbaserade hanteringen åtminstone inledningsvis haltar. Handläggningen har vid de sökandes första möte med myndigheten formen av en sorts "mass-processing" där klienternas problem förenklas för att passa den policy och organisationsstruktur som finns. Detta innebär att rätten till ekonomisk bistånd kan vara mer begränsad för den som på "felaktiga" grunder hänvisas till aktivering och som därför inte uppfyller de satta målen - exempelvis på grund av missbruksproblem. Rätten till en individuell bedömning är uppenbarligen i vissa fall begränsad i det första ledet av handläggningen. Skyldigheten att aktivera sig är däremot tydlig från start.

5.1.2 Problembild och arbetets syfte

För att beskriva principerna bakom aktiveringsskyldigheten tar jag här utgångspunkt i intervjupersonernas beskrivningar av klienternas problem (dvs. vad det är som ska rättas till) samt hur man motiverar målet om arbete.

Den generella uppfattningen bland intervjupersonerna är att orsakerna till att deras klienter/deltagare är arbetslösa är mycket varierande. Orsakerna som anges kan delas upp i två grupper efter vad det är man anser behöver förändras: attitydproblem och kompetensbrist. Brist på kompetens handlar om sådant som att klienterna saknar kunskaper om t.ex. hur man skriver ett ansökningsbrev, att man inte talar tillräckligt bra svenska, att man saknar körkort etc. Hit hör också brister i mer socialt relaterade kunskaper, t.ex. hur man uppför sig på en arbetsplats, att komma i tid etc. Kompetensbristerna förklarar intervjupersonerna med att individerna saknar det nätverk och den sociala bakgrund som behövs för att kunna lära sig detta. Här pekar vissa av intervjupersonerna också på att staten borde ta ett större ansvar för att stärka individens kompetenser än vad man gör i nuläget. De attitydrelaterade orsakerna handlar om att deltagarna på olika sätt saknar rätt "mind set" för att kunna komma vidare till egen försörjning; de har för lågt självförtroende och saknar den optimistiska och positiva inställning som intervjupersonerna menar behövs för att kunna få ett arbete. På frågan vad som är det viktigaste som klienterna ska ha med sig från insatserna svarar t.ex. en av intervjupersonerna på följande vis:

"[...] Ja det är väl lite det här positiva. Och framförallt att de kan mer än vad de tror många gånger. Det finns ju en del som kommer hit och som känner sig

värdelösa. Men det är de inte, alla har någonting positivt. Och då gäller det att plocka fram det.” (IP1)

Olika orsaker lyfts fram till att de sökande saknar den rätta inställningen, t.ex att samhälle och familj inte har lyckats förse individerna med de rätta verktygen under uppväxten, att arbetslöshet och att leva på försörjningsstöd är normen i de sökandes sociala sammanhang, eller att individerna har gått utan arbete länge och därför vant sig vid passivitet. En intervjuperson ger följande exempel:

”För att om du är ung, och inte gör något och går hemma under en mycket lång tid, så får du ett jättedåligt självförtroende och du tror inte du klara av någonting till slut. Och sen blir det så här, vi har sett det vid några tillfällen, att du inrättar ditt liv efter de förhållandena som finns.” (IP6)

Utöver kompetens- och attitydproblem så lyfter ett fåtal av intervjupersonerna också fram hög arbetslöshet och en arbetsmarknad där de okvalificerade arbetstillfällena är få som en förklaring till att individerna står utan arbete. En intervjuperson säger:

”En annan tanke är ju att vi har en arbetslöshet på kanske 8%. [...] Och chanserna är ganska små att dom ska få ett jobb. Och sen pratar man om det här med jobbcoachning, och att det alltid är individens ansvar. Och om du ska få ett jobb beror på dig. Men så kan man ju inte säga till alla, för då skulle det inte finnas någon arbetslöshet.” (IP4)

Utifrån denna problembild blir aktiveringsinsatserna ett medel för att förse försörjningsstödstagarna med vissa nyckelkompetenser samt rätt attityd till sina möjligheter så att de så småningom kan komma vidare i arbete. Aktiveringen skall hindra att försörjningsstödstagarna förblir passiva, stärka deras självförtroende, bredda deras nätverk, öka deras ”jobb-sökar” kompetenser och så vidare. Uppfattningen om problemen och aktiveringen som lösning visar på att intervjupersonerna framförallt identifierar förklaringarna till försörjningsstödstagarnas arbetslöshet på individnivå.

Det är ett uppenbart mål för intervjupersonerna att individerna till slut skall försörja sig själva genom arbete. Att deltagarna kommer vidare i arbete beskriver intervjupersonerna som viktigt av flera anledningar. I motiveringarna kan vissa spår av kommittära och republikanska tolkningar av medborgarskapet identifieras i att arbete framställs som att nyckeln till gemenskapen. Arbete uppfattas leda till en större delaktighet i samhället och ses som en förutsättning för att kunna ta del i samhällsdebatten. En av intervjupersonerna säger att arbete är positivt eftersom det påverkar *”hur pass man är med i samhället och inte”* (IP8).

Att rättigheter och skyldigheter hör ihop kan identifieras i några av intervjupersonerna. Det handlar om att det är viktigt att bidra till samhällets goda och

”göra rätt för sig”. Även i förhållande till aktiveringsinsatserna finns en sådan uppfattning. På frågan om det är viktigt att kräva insatser säger en intervjuperson:

”Jag tycker det va, för att det är väl Luther i oss. Att man ska göra saker och ting. Vi har ju alltid gjort någonting här i Sverige. Samhället är uppbyggt så att man ska göra rätt för sig på något sätt.” (IP6)

Kopplat till detta finns också uppfattningen att arbete är viktigt som en ekonomisk drivkraft; att medborgarna arbetar är viktigt ur samhällsekonomiskt synpunkt eftersom det leder till en ökad konsumtion.

Men perspektivet att arbete och att bidra med det man kan utgör en plikt gentemot samhället kan inte förklara alla tolkningar av arbetets och aktiveringens funktion. Arbete uppfattas nämligen inte uteslutande som en plikt gentemot gemenskapen utan intervjupersonerna lyfter också fram arbetets identitetsstärkande verkan, att ”man blir någon” genom sitt arbete, det stärker självkänsla och självförtroende. Att identiteten är starkt knuten till arbetet på detta vis faller utanför den tolkningsram som republikanska och komunitära idealen erbjuder – dvs. att rättigheter och skyldigheter hör ihop, och att arbete är en skyldighet gentemot det gemensamma. Tankegången hör snarare hemma i ett resonemang där arbete ses som en rättighet i sig och där arbete är en nyckel till ett individuellt självförverkligande istället för till en gemenskap.

5.1.3 Sammanfattning - principerna för individens rättigheter och skyldigheter

Sammanfattningsvis kan det om principerna för statens ansvarstagande för individens ekonomiska och sociala välfärd sägas att intervjupersonerna ser villkorandet i sig som en rimlig princip för statens ansvarsskyldighet. Däremot upplever man att villkorandet kräver en större individanpassning och högre kvalitet. Samtidigt ser man problem med individanpassningen eftersom denna också öppnar för godtycklighet i villkorandet. Intervjupersonerna påpekar vidare att rätten till ”nyttigheten” social och ekonomisk trygghet är för begränsad i nuvarande ordning - man skulle gärna se att rättigheten utvidgades. I anknytning till detta identifieras också kritik mot det man upplever som ett för starkt fokus på arbetslöshet i förhållande till försörjningsstödtagarnas övriga problem, vilket tyder på en bredare förståelse av det sociala medborgarskapet än vad policyn i de båda kommunerna förespråkar. Aktiveringsskyldigheten motiveras generellt utifrån att individerna behöver stöd i att förbättra sig själva attityd- eller kompetensmässigt. Aktiveringen kan hjälpa dem att leva upp till de krav som ställs. Att individerna finner ett arbete och blir självförsörjande upplevs som ett självklart mål, eftersom det är en förutsättning för att vara delaktig i samhället. Delaktigheten förefaller framförallt att vara social - arbetskollegor och krogliv nämns som exempel av intervjupersonerna, vilket tillsammans med nämnda fokus

på attitydproblematiken skulle peka på att den komunitära modellen bäst beskriver intervjupersonernas uppfattningar. Resonemanget kring arbete som identitetsskapande och självförverkligande faller emellertid något utanför denna tolkningsram.

5.2 Balansen mellan rättigheter och skyldigheter

För att ge en bild av de rättighets- och skyldighetslogiker som intervjupersonerna resonerar enligt, redovisas i detta avsnitt den del av analysen som specifikt fokuserats på intervjupersonernas uppfattningar om ansvar, metoder samt formen på det sociala skyddsnetet.

5.2.1 Ansvarsfördelningen

Det finns flera ”lines of thought” i intervjumaterialet angående vilket ansvar staten bör ta för individens sociala trygghet. Enligt ett resonemang är det statens ansvar att genom aktiveringen få individerna anställningsbara och att visa på vägar framåt. Staten kan ta ansvar för sådant som kompetensutveckling, vägledning, praktik och arbetsgivarkontakter. Men därefter tar individens ansvar vid. En intervjuperson berättar att många deltagare som söker praktik genom hans aktiveringsenhet föreställer sig att kommunen kan skaffa dem ett arbete. Men det är inte enhetens uppgift och heller inte det offentliga ansvar menar intervjupersonen som formulerar ansvarsfördelningen på detta vis:

”Vi kan knacka på dörrar och dra i kontakter och öka chanserna för att en deltagare får en praktikintervju. Men om det ska leda till jobb det är ju helt upp till personen och arbetsgivaren. [...] [Det slutgiltiga ansvaret] ligger på den enskilda personen. Absolut. Och det kan inte ligga någon annanstans tycker jag.”
(IP4)

Detta representerar en syn där statens ansvar begränsas till att rusta de sökande och att lyfta dem till en nivå där de kan konkurrera om arbeten på lika fot med övriga medborgare, medan ansvaret i slutändan ligger på individen. Det är individens ansvar att trygga sin ekonomiska situation på ett varaktigt sätt genom att ta sig ut på arbetsmarknaden. Att ge individen ett omfattande ansvar för sin sociala trygghet ses som viktigt eftersom en omvänd ansvarsordning skulle riskera att ta ifrån individen självförtroende och passivisera individen vilket skulle få negativa konsekvenser för den sociala tryggheten på längre sikt. Man menar att ett eget ansvar låter individen växa och stimulerar till handlingskraftighet vilket skapar större möjligheter för att individen kan hitta lösningar också på framtida

problem. Statens ansvar skall endast finnas som en sista utväg när individen inte själv kan hantera sin situation.

Ett annat resonemang som kan identifieras i något fler intervjusvar går i linje med den kritik av statens ansvarstagande som presenterades i föregående avsnitt, dvs. att staten bör ta ett större ansvar för att trygga individens sociala trygghet mer varaktigt än vad intervjupersonerna uppfattar att staten i nuläget gör. Flera intervjupersoner menar att ett sätt staten borde ta detta ansvar är att ge försörjningsstödstagarna en reguljär anställning med lön istället för den olönade praktik som erbjuds idag. En intervjuperson menar att staten idag det lägger allt ansvar på den enskilde. Intervjupersonen ifrågasätter visserligen inte denna ordning rent principiellt, men menar att staten har ett stort ansvar för att under skola och uppväxt sörja för att individen utvecklar de förmågor som krävs för att denne skall kunna förvalta det ansvar som sedan tilldelas honom eller henne i vuxen ålder. Detta brister staten i idag och därför kan man enligt intervjupersonen inte heller kräva av försörjningsstödstagarna att de skall ta det grundläggande ansvaret för sin sociala trygghet. Intervjupersonen beskriver detta så här:

”Enligt lagen att när du är 18 så är du en egen individ, eget ansvar osv. Men när under resans gång, var någonstans har den här individen fått den här sparringen att kunna ta ansvar för sig själv? [...]Och så kommer dom hit och så säger dom vad är det här för skit och så dyker dom inte upp. Och så får dom avslag för att dom inte tar eget ansvar! Men snälla, titta! Jag menar var någonstans skulle han under resans gång ha lärt sig att ta eget ansvar?” (IP3)

Flera av intervjupersonerna berättar precis som intervjupersonen ovan som körde en deltagare till arbetet, att de utvecklat egna strategier för att överbygga det glapp som man upplever finns mellan statens krav och individens möjligheter att uppfylla dessa, till exempel genom att hämta deltagare som inte dyker upp på sin praktikplats eller avtala ”fikapausar” med klienterna för att motivera och skapa rutiner.

Flera intervjupersoner poängterar också att staten borde ta ett mer personligt ansvar; att konkret genom kommunens insatser skapa direkt kontakt mellan staten och individen så att individen upplever att det finns en omsorg som går utöver den ekonomiska. Detta resonemang kan samtidigt ställas mot en annan tankegång som intervjupersonerna ger uttryck för, nämligen att staten har ett ansvar att behandla alla medborgare rättvist. Detta kan vara problematiskt att kombinera med det individualiserade och personliga ansvarstagande som intervjupersonerna efterfrågar. Flera intervjupersoner nämner också att de känner sig nödgade att prioritera vissa klienter vilket leder till att andra klienter prioriteras mindre.

I intervjupersonernas resonemangen kring ansvar kan alltså både resonemang som hör hemma i en skyldighetslogik och i en rättighetslogik identifieras. Å ena sidan menar intervjupersonerna att den vuxna medborgaren har ansvar för sin egen situation, vilket gör att de rent principiellt är eniga i en skyldighetslogik. Å andra sidan menar man att så som det ser ut idag och i praktiken leder till problem

för individen eftersom staten inte fullgör sitt ansvar för att medborgarna under sin uppväxt får de rätta verktygen. Därför kan staten i praktiken heller inte avsäga sitt ansvar för den vuxna individen – ett resonemang som därmed sorterar under rättighetslogiken.

5.2.2 Metoderna: resurser eller krav?

Ingen av intervjupersonerna uppger att de ser krav eller hot om sanktioner som en metod som i sig själv är effektiv. Kraven om aktivering kan vara effektiva på så vis att de leder till att en individ deltar i en aktivitet, men detta behöver inte innebära att de är effektiva på så sätt att individen blir sporrad att ta ett arbete. På frågan om krav och sanktionsmöjligheter fungerar svarar en intervjuperson så här:

”Ja eller det fungerar för man kanske tackar ja till något, men det är ju inte säkert att det fungerar för det. Det är ju många praktikförlopp som avbryts eller projekt som inte fungerar eller mycket frånvaro från kurser och så. Så att ja, till att de kanske går med på att göra något, men inte att det fungerar och inte att de kommer ut i jobb.” (IP7)

En av intervjupersonerna som arbetar med aktivering upplever att metoden att ge avslag på försörjningsstödet inverkar negativt på deltagarnas möjligheter till förändring eftersom fokus för deltagarens flyttas från personlig utveckling till att klara ekonomin för dagen. Intervjupersonen föreslår en form av kompromiss där kraven är mindre rigida så att personalen i insatsen ges längre tid att ostört arbeta för att utveckla individens förmågor och hitta varje deltagares huvudproblem:

”[...] Och då när man börjar närma sig kärnan - avslag! Det raserar helt, för så handlar det helt plötsligt om något helt annat - om pengar, pengar. [...] Jag önskar att man sa: ”du börjar på Jobbtorget och i tre månader fram så får du garanterat dina pengar”. Och ge oss det förtroendet att under tre månader arbeta upp den här närvaron.” (IP3)

De flesta av intervjupersonerna uppger också att kraven inte är ett bra medel för att motivera deltagarna, eftersom det är en alltför ytlig motivation som inte leder till förändring i ett längre perspektiv. En intervjuperson uttrycker detta på följande vis:

”Jag tycker inte om att jobba med piskan. Nej. Jag försöker att vända på det så att det blir positivt. Absolut. Tycker det är lättare att jobba med att ha individen med på banan. Jag tycker inte om att tvinga nån in i någonting. Det brukar inte bli bra.” (IP1)

Istället lyfter intervjupersonerna fram bra kontakt mellan myndigheten och klienten samt kvalitet i insatserna som de metoder som fungerar bäst. En bra kontakt mellan myndigheten och den sökande leder oftast till att sanktionsmöjligheterna inte behöver användas. En metod som nämns som särskilt effektiv för att förbättra individernas möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden är att arbeta intensivt med ett litet antal deltagare och med friare tyglar där man kan finna fram till individuella lösningar. Den typ av kvalitet i insatserna stärker alltså aktiveringens ”resurs-karaktär” och minskar dess karaktär av ”straff”. Flera av de intervjuade socialsekreterarna berättar att de försöker placera ”sina” klienter i denna typ av projekt. Flera av de övriga intervjuade berättar att de försöker att påverka deras verksamheter i denna riktning.

Länken mellan ekonomiskt incitament och arbete är enligt intervjupersonernas erfarenheter alltså inte direkt. Däremot menar en del av de intervjuade att kraven kan fungera som ett led i att uppnå goda resultat genom att ge kommunen en möjlighet att visa försörjningsstödstagarna vad man har att erbjuda i form av kompetenshöjande insatser. Flera av deltagarna är osäkra på om aktiveringsinsatserna skulle dra till sig deltagare om det inte var för kraven. Resonemanget är därför att kraven behövs för att klienterna skall ge insatserna en chans. Men för att kraven i förlängningen skall leda till positiva resultat krävs emellertid att aktiveringen är meningsfull och anpassad till individens behov.

Intervjupersonernas uppfattningar om krav som metod kan därmed generellt beskrivas som ett motvilligt accepterande med förbehåll för kvalitet. Rättighetslogiken har företräde på så vis att ”resurser” ses som det mest effektiva medlet, medan en skyldighetslogik kan identifieras i att intervjupersonerna upplever att ett minimum av krav på att delta i aktiveringen ofta är en förutsättning för att ”resurserna” skall komma individen till godo.

5.2.3 Skyddsnetets form

Vad säger då intervjupersonerna angående det behovsprövade system som försörjningsstödet och alltså den sociala tryggheten vilar på idag?

Intervjusvaren redovisar en relativt stor enighet i frågan om rätten till försörjningsstöd skall baseras på behovsprövning eller inte; de flesta av intervjupersoner ger uttryck för att de har svårt att föreställa sig något annat system än ett som ställer någon form av krav på individen. En tankegång som ges uttryck för är att ett system som inte kräver något av den sökande skulle innebära att statens möjlighet att hjälpa individen att förändra sin situation urholkades. En intervjuperson berättar på följande vis hur hon tänker kring detta:

”Egentligen tycker jag ju att det är bra att man har ett försörjningsstöd och att man inte bara har en medborgarlön till exempel. Det är också en chans för oss att fånga individer, att kanske kunna hjälpa till och stötta. Jag vet inte om så

många hade kommit och efterfrågat oss och fått ta del av de andra insatserna om pengarna hade trillat ner i brevlådan.” (IP5)

Behovsprövningen förefaller ur intervjupersonernas perspektiv främst handla om detta, att individerna skall ges en chans att hjälpas till förändring. Systemet försvaras alltså inte med utgångspunkt i att individen skall ”göra rätt för sig” eller med att det motverkar missbruk.

Flera intervjupersoner framhäver dock att systemet för behovsprövning som det ser ut i kommunerna behöver förbättras administrativt samt att kvaliteten på insatserna är i behov av förbättring. Vissa menar att ett universellt system ur detta perspektiv hade varit att föredra eftersom det hade inneburit en administrativ förenkling. Ett par av intervjupersonerna framhäver att denna administrativa besparing skulle ge staten möjlighet att satsa mer på de individer som står långt från arbetsmarknaden och som har svårare sociala problem men som idag endast får ekonomisk hjälp eftersom det inte finns tillräckliga resurser för att stötta på annat sätt. Dessutom menar man att det system med tydliga krav som man har idag också utestänger vissa personer som har ett stort behov av hjälp från att söka ekonomiskt bistånd:

”[...] de som behöver det [försörjningsstöd] är de som känner att de inte orkar med det [kraven]. Och [just] de kanske skulle haft hjälpen” (IP1)

Intervjupersonernas uppfattningar om vilken modell som är att föredra kan inte helt enkelt beskrivas enligt den uppdelning i skyldighets- respektive rättighetslogik som beskrevs i teorikapitlet. Å ena sidan så förespråkar man ett behovsprövat system vilket skulle göra att de hör hemma i en skyldighetslogik. Å andra sidan så görs detta inte utifrån principer om att behovsprövning är viktigt för att ”man ska vara helt säker på” att individen behöver stöd. Intervjupersonerna resonerar alltså inte utifrån ett legitimitetsperspektiv, utan snarare på basis av en instrumentell föreställning om att systemet med behovsprövning behövs för att kunna erbjuda individen ett bredare stöd.

5.2.4 Sammanfattning – balansen mellan rättigheter och skyldigheter

Det är inte möjligt att placera in det samlade resultatet av analysen av intervjupersonernas uppfattningar under en av logikerna i den tabell som presenterades i teorikapitlet. Tankarna om statens respektive individens ansvar, om de mest effektiva metoderna, och om det ultimata formen för det sociala skydds nätet varierar mellan intervjupersoner samt inbördes mellan de enskilda intervjupersonens olika resonemang. I fråga om vem som bör ha huvudansvaret för den enskildes ekonomiska trygghet identifieras i analysen en skyldighetslogik i intervjupersonernas principiella resonemang, medan en rättighetslogik förefaller vara utgångspunkten för deras approach till det praktiska arbetet. Även angående

vilka metoder som man menar fungerar bäst för att de sökande skall komma vidare i arbete visade resonemangen på en dubbel logik. Skall man notera någon form av principiellt resonemang här så hör det snarast hemma i en rättighetslogik eftersom "resurser" menas fungera bättre än "krav". Kraven accepteras dock i praktiken eftersom man tror att det skulle vara svårt att "fånga upp" individerna annars. Argumentationen för det sociala skyddsnetzets utformning, slutligen, passade inte riktigt in under någon av de presenterade logikerna eftersom legitimitetsargument saknades och intervjupersonerna istället resonerade uteslutande utifrån att behovsprövning är en bättre lösning för nå ut med ett bredare stöd till de sökande. Skulle man trots detta ändå placera in utsagorna skulle de höra till en skyldighetslogik.

5.3 Negativa effekter

Under denna rubrik skall jag lyfta fram de berättelser i intervjumaterialet som pekar på att kraven om aktivering påverkar vissa klienter på ett negativt sätt genom att verka disciplinerande och exkluderande. Det är alltså de negativa sidorna av "det dubbla janusansiktet" som står i fokus i denna avslutande del av analysen.

De negativa effekter som intervjupersonerna identifierar utgår från ett gemensamt problem: att politikens fokus ligger på att göra deltagarna i aktiveringen "anställningsbara".

En grupp som man upplever missgynnas av detta fokus är de individer som av olika anledningar "står längre från arbetsmarknaden". Precis som övriga deltagare har de krav på sig att de skall delta i en aktiveringsinsats, men i motsats till för övriga deltagare finns det mycket få insatser som är anpassade efter dessa personers behov. I praktiken kan detta innebära att klienterna placeras i insatser som är meningslösa för dem, eller att de lämnas utan insats. En av de intervjuade socialsekreterarna berättar så här om hur hon upplever situationen:

"Det är så att de som står nära arbetsmarknaden de kommer ju till AIC. Alltid de som står nära, finns det alltid ställen att skicka till. Och de som inte står nära, och det är alltså merparten av våra ärenden, de får ju vi behålla, för vi har ingenstans att skicka dem." (IP6)

Den aktiveringsinsats som man i kommunen framförallt satsar på passar enligt intervjupersonen alltså inte *de flesta* klienterna utan de behöver en annan form av hjälp. Hon berättar vidare att man ändå ibland placerar klienterna i insatsen i fråga, men att detta ofta slutar med att klienterna hänvisas tillbaka till socialsekreterarna på grund av att klienten inte lyckas uppfylla de mål som formulerats med aktiveringen. Enligt intervjupersonerna får klienterna ofta inte någon annan form av insats eftersom det inte finns resurser till detta, eller för att

det helt enkelt inte ingår i den policy som gäller i kommunen. En intervjuperson berättar på följande vis hur det fungerar i hennes enhet:

"Nu är det ju fokus på att vi ska jobba hårt med dom som kan komma ut i arbete, men det finns ju många som är aktuella hos oss men som inte kan komma ut i arbete. Och där har inte vi tid att hjälpa till med de problemen för vi har ett annat uppdrag." (IP2)

Intervjupersonen pekar också på att den förda politiken har negativa effekter på de försörjningsstödstagare som har någon form av "dold" problematik, till exempel psykiska problem av något slag. Dessa klienter kan, berättar intervjupersonen, kan också bli hänvisade till insats efter insats utan några positiva resultat. En annan grupp som nämns är de deltagare som inte talar så bra svenska. De insatser som erbjuds i kommunerna har generellt svårt att möta behovet av en kompetenshöjning i svenska språket. Dessutom innebär formen på insatserna ett problem på så vis att många insatser föregår i grupp med svenska som arbetspråk, vilket innebär att de klienter som inte talar svenska utestängs från många insatser.

En sista kritik som lyfts fram mot den förda politiken är att den inte innehåller några lösningar för de klienter som man menar inte kommer att bli "anställningsbara" oavsett hur många kompetens- eller attitydhöjande insatser man sätter in från kommunens sida. Enligt denna kritik behöver politiken istället erkänna att det finns en grupp människor som inte passar in i de krav som arbetslivet idag ställer. En intervjuperson berättar hur hon tycker att det borde vara:

"Att man på något vis låtsas om att det faktiskt finns en grupp i vårt samhälle som inte är anställningsbar om dom inte får ganska mycket resurser. Och en del kommer inte att vara det hur mycket resurser vi än ger dem. Och vad ska vi göra med dem då? Och den problematiken tycker jag inte riktigt att man tagit på allvar." (IP5)

En annan intervjuperson för ett liknande resonemang och föreslår att det offentliga istället för att lägga resurser på aktiveringsinsatser borde ta ett ansvar för att dessa personer kan inkluderas på arbetsmarknaden:

" [Jag] tänker att, en ideal bild, tänk om det fanns på varje, det var standard, att alla arbetsgivare hade utifrån sin storlek och så, en viss procent [anställda] som inte var stjärnorna. Som inte hade arbetstempot i sig som de krävde från alla andra. Som behövde lite lugnare, struktur på ett annat sätt, att man inte kunde ställa så höga krav. Att man tog det ansvaret att anställa också dem. Med statligt stöd kanske. Men kanske att det gjorde man. För att hur ser samhället ut, jo vi har alla sorters människor och då vill jag också som företagare vara en del av det.

[...] Och det kan man ju inte kräva utan någon slags stöd från det offentliga. För då skulle dom ju inte gå runt." (IP4)

5.3.1 Sammanfattning – negativa effekter

Denna sista del av analysen har lyft fram ett antal exempel på hur aktiveringspolitiken i den form den har i intervjupersonernas två kommuner ger negativa effekter för vissa medborgare. Dels beskriver man att aktiveringskraven kan verka disciplinerande för vissa klienter genom att kräva deltagande i insatser som inte ger den enskilde klienten något och på så vis får form av en "motprestation". Dels beskriver man att aktiveringspolitiken förbiser de individer som har mycket svårt att leva upp till de krav som ställs från arbetsmarknaden idag vilket innebär att dessa personer utestängs från möjligheterna till att ingå i arbetslivet.

6 Slutsatser

Syftet med denna uppsats har varit att granska vilka normer om statens och individens ansvar som är i spel i aktiveringspolitiken. Detta har jag gjort genom att undersöka hur de som arbetar närmast de aktiverade uppfattar de rättigheter och skyldigheter som de skall förhålla sig till i sitt dagliga arbete. Jag summerar här de huvudsakliga resultaten från analysen.

6.1 Ett villkorat medborgarskap

Analysen av intervjusvaren visar att kraven som ställs för rätten till försörjningsstöd har en relativt standardiserad form i de båda kommunerna. De försörjningsstödstagare som bedöms som det minsta lämpade för de insatser som kommunen erbjuder, aktiveras nästan per automatik. Rätten till försörjningsstöd praktiseras därmed som utgångspunkt enligt en villkorad rättighetstyp där ”lika rätt till” den sociala nyttigheten försörjningsstöd tolkas i termer av lika behandling av alla sökande. Intervjupersonerna är utifrån en principiellt synvinkel eniga med att dessa former krav bör ställas, men de är skeptiska till hur kraven ställs i praktiken. Man menar att de krav som ställs måste anpassas efter individen och att de idag är alltför generella. På så vis visar intervjuerna att principens ”lika rätt till” i praktiken anses kräva ett handläggning där individerna erkänns en ”olika rätt till”. De intervjuade ger uttryck för att de gör sitt bästa för att inom ramarna för policyn ställa krav på ”rätt” nivå i förhållande till den enskilde klienten. Samtidigt visar analysen också att intervjupersonerna upplever att en individbaserad handläggningen har baksidor. Handläggare skiljer sig åt i deras uppfattning om vad som är rimliga krav och detta påverkar besluten. ”En olika rätt till” riskerar i intervjupersonernas ögon alltså att, samtidigt som det ses som en förutsättning för villkorandet, bli allt för orättvis.

Intervjupersonerna lyfter också fram att kvaliteten i insatserna inte alltid är tillräckligt hög för att man skall kunna legitimera de krav som ställs. Villkorandet bör, för att kunna motiveras, enligt intervjupersonerna stå i balans med det rättighetsinnehåll som staten erbjuder. Detta upplever man inte alltid är fallet i de båda kommunerna. För att överbrygga den klyfta som intervjupersonerna upplever mellan kraven och innehållet i insatserna beskriver man hur man tar till personliga strategier för att ge deltagarna den nivå av kvalitet man anser är rimlig.

Vilkorandets innehåll, dvs. skyldigheten att aktivera sig, motiveras av intervjupersonerna framförallt med att aktiveringen trots de brister man identifierar ändå är tänkt och behövs som ett steg på väg mot arbete. Försörjningsstödstagarna anses behöva hjälp att utveckla sina kunskaper och sina egenskaper för att komma vidare i arbete. Arbete ses som ett självklart mål. Intervjupersonerna motiverar detta dels utifrån tankar om delaktighet i samhällsgemenskapen och om att individen har en önskan om att göra rätt för sig, vilket indikerar att både komunitära normer och föreställningar om arbete som en skyldighet i förhållande till sin omgivning är i spel. Utöver dessa motiveringar om arbetets goda i relation till gemenskapen, redovisades i analysen också en tendens att beskriva arbetet utifrån mer individualiserat perspektiv. I detta resonemang ses arbete som identitetsgivande och självförverkligande snarare än som ett sätt att bli en del av en större gemenskap.

6.2 Ett motsägelsefullt medborgarskap

Analysen av balansen mellan rättigheter och skyldigheter ger heller inga enkla svar på frågan om medborgarskapsnormerna. Intervjumaterialet redovisar inte ett ensidigt fokus på rättigheter eller skyldigheter utan ger intryck av att man står med ett ben i båda logiker. Synen på ansvaret för individens sociala trygghet är som utgångspunkt att individen bär ansvaret för sin egen sociala trygghet och att staten endast har en stöttande funktion. Detta upplever man också är den tankegång som präglar aktiveringspolicyn i kommunerna. Men denna uppfattning, som hör hemma i en skyldighetslogik, överges samtidigt av intervjupersonerna när de talar kring hur de upplever att denna princip fungerar i praktiken. Som en förutsättning för att principen skall kunna accepteras ses nämligen att staten tar ett visst ansvar för att förbereda medborgarna inför de skyldigheter som de åläggs som vuxna. Men detta ansvarstagande brister staten i idag, menar intervjupersonerna.

Omvänt hör uppfattningarna om vilka metoder som är mest effektiva för att påskynda deltagarnas väg mot arbete och försörjning i princip hemma i en rättighetslogik, medan man i praxis accepterar en skyldighetslogik. Intervjupersonerna har nämligen svårt att se hur de resurser som man vill erbjuda försörjningsstödstagarna skulle nå dem utan ett visst mått av krav och sanktioner som incitament. Alla intervjupersoner ger dock tydligt uttryck för att de inte upplever kraven som positiva i sig och de uppskattar inte denna del av sina arbetsuppgifter. Man kan säga att intervjupersonerna försöker att göra skyldighetslogiken så ”snarlik” en rättighetslogik som möjligt, genom att utforma kraven så att uppfattas som positiva och mindre ”kravfyllda” av deltagarna.

Analysen av resonemangen kring det behovsprövade systemet för försörjningsstöd visar att detta argumenteras för ungefär på samma sätt som för

kraven. Systemet upplevs som positivt eftersom det ger en möjlighet att ”fånga upp” de individer som behöver mer hjälp än bara ett tillfälligt ekonomiskt stöd. Man argumenterar alltså inte utifrån att ett behovsprövat system upplevs som mer legitimt än ett annat, vilket gör att det utifrån analysen är svårt att placera in detta resonemang i den idealtypiska uppdelningen mellan rättighets- och skyldighetslogik som gjordes i teorikapitlet. Hade intervjufrågorna ställs med ett tydligare fokus på hur olika system upplevs skapa legitimitet hade resultatet möjligen blivit ett annat. Min ansats att bredda det teoretiska instrumentet ledde alltså till att dets idealtypiska funktion här gick förlorad. Samtidigt pekar materialets totala avsaknad av argument kring behovsprövning som ett sätt att sortera de sökande i behövande och icke-behövande, på att legitimitetsspörsmålet uppfattas som ganska irrelevant av intervjupersonerna i detta sammanhang.

6.3 Ett snävt medborgarskap

Analysen av materialet visar på att aktiveringspolitikens rättigheter och skyldigheter innebär negativa konsekvenser för vissa medborgare. I intervjuerna identifierades en genomgående kritik mot vad man uppfattar som en alldeles för snäv bild av de sökandes problem samt en allt för liten repertoar av insatser för att möta de problem som klienterna faktiskt har. Intervjupersonerna menar att aktiveringspolitiken som den är utformad i de båda kommunerna utgår från att arbetslöshet kan isoleras som problem. Men de individer de möter har ofta mer komplexa problem än så. Fokuset på arbetslösa och arbetslöshet innebär att andra sociala problemställningar kommer i skymundan. Detta visar sig i intervjupersonernas berättelser om organisationen av handläggningen av försörjningsstödet. Det visar sig också intervjupersonernas upplevelse av att vara begränsade i vilka resurser som de till förfogande för de klienter som inte blir hjälpta av aktiveringsinsatserna.

Kritiken i intervjuerna handlar också om att den förda politiken i praktiken negligerar en grupp av medborgare som man menar inte kommer att kunna konkurrera på arbetsmarknaden oavsett hur mycket resurser man lägger på dem. Tempot och kraven på arbetsmarknaden är enligt detta resonemang alltför höga för att alla individer skall kunna inkluderas. Att stötta denna grupp kräver andra lösningar än de individcentrerade menar intervjupersonerna. Aktiveringspolitiken utgör alltså ingen lösning för dessa försörjningsstödstagare utan får endast disciplinerande effekter.

6.4 Slutord

Analysen av intervjupersonernas resonemang redovisar ingen entydig bild av medborgarskapsnormerna. Snarare innehåller de flesta resonemang dubbelheter och intervjupersonerna är ofta ambivalent inställda till de rättigheter- och skyldigheter som de reflekterar över i intervjuerna. Deras principiella hållningar står ofta i kontrast till vad de förespråkar i praktiken, och vice versa.

Uppsatsen erbjuder ett "snapshot" av de medborgarskapsnormer som de aktiverade försörjningsstödstagarna kan förväntas möta i form av krav och rättigheter i sin vardag. Studien ger också en nyansering av den bild som forskningen emellanåt givit (t. ex. Ekström 2005) av handläggarnas uppfattningar av aktiveringen som positiv. Handläggarnas berättelser tyder på en komplexitet i aktiveringspolitiken som inte alltid kommer fram i den vardagliga debatten. Mer forskning behövs för att kunna erbjuda en nyanserad bild av aktiveringspolitikens möjligheter och begränsningar och av den verklighet som den formar.

7 Executive Summary

Problem and analytical approach

The Swedish labour market policy has changed towards a greater focus on activation of unemployed citizens. This may seem like a pragmatic political policy solution to the problem of high unemployment and high social welfare expenses. Activation policies can however also be seen as a development that produces new and specific values in key welfare policy issues - such as what responsibility the state has for the individual's economic and social well-being or what demands the state can impose on the citizen. The purpose of this master's thesis is to critically examine the activation policies in the light of this latter perspective.

In parallel with the development of activation policy a particular theme has in recent years often returned to the political debate, namely the discussion of exclusion (*utanförskapet*). Exclusion has mainly been associated with individuals who were unemployed or on sick leave for a longer period of time. Activation policy has in this debate been presented as one of the means of changing the lives of those who are seen as being "outside the community". The connection between work and inclusion can be seen as an expression of citizenship ideals in which paid work is perceived as a central element. The activation policy can be interpreted in similar terms: by demanding participation in activation programs, and linking this to the right to financial assistance, citizenship ideals are formulated. The interest in this "citizenship-making" is the reason for my choice of subject for this thesis. The general problem of this report is therefore formulated as follows:

- Which ideals of citizenship can be identified in activation policy?

Activation and social welfare recipients is mainly a municipal responsibility, which means that policy makers and public servants are able to exercise significant influence over the contents of the activation policy - and thus over the reality that the unemployed face. The work practices and perceptions of the so-called "street-level bureaucrats" plays an important role in the final shape of the activation policy and thus the impact of policy on the individual and his or her relationship to the state (Lipsky, 1980; Hedblom 2004: 12). Due the specific position of the street-level bureaucrats this thesis focus on them and how they perceive their work in relation to the activation policy. The empirical research question is therefore:

- How do the street-level bureaucrats understand the rights and duties of the social welfare recipients?

The research question is answered by an analysis of eight interviews carried out with eight employees in Malmö and Helsingborg municipality.

Results

The analysis of the interviewees perceptions presents no united picture of citizenship norms. In the interviews most of the reasoning contains different logics and the interviewees are often ambivalent to the rights and duties in their reflections. The lines of reasoning in principle are often in contrast to what is advocated in practice and vice versa. I will here give a summary of three main themes identified.

A citizenship with duties

The analysis of interview responses show that the requirements for entitlement to income support are relatively standardized in the two municipalities: the right to welfare assistance is generally connected to a duty of activation. From a principle point of view the interviewees agree in that these requirements are reasonable, but they are skeptical about how it is being carried out in practice. They say that the requirements must be better adapted to the needs of the individual; now they are seen as too general. Those interviewed expresses that they are doing their best within the limits of the policy to find the "right" level of requirements for the individual client. At the same time the interview responses also show an ambivalence to this individual-based processing as involves the risk of too a high difference between the demands due to the differences in opinion between the administrators.

The requirements of activation is motivated as a step that will take the participants closer to employment and self-sufficiency. Work is seen as an obvious target. The interviewees justify this in part based on ideas of participation in the community and in part based on an idea that contribution to the common good is a part of the way of thinking in the Swedish welfare society, indicating that both communitarian norms and perceptions of work as an obligation are in play. In addition to this there is also a tendency to describe employment from a more individualised perspective where the work is said to be more about identity and self-fulfilment than a way to become part of a larger community.

A contradictory citizenship

The interview material does not show a unilateral focus on the rights or obligations. Responsibility for the individual's social welfare is seen as the belonging to the individual with the state only having a supportive role. This is also how the activation policy is perceived to be understood in the policy. But the opposite perspective applies when the interviews describe what responsibility is needed in the current state of social welfare. Here the opinion in general is that the state needs to play a bigger role as regards the responsibility for those citizens who cannot provide for themselves.

As regards what is seen as the most efficient method for moving the social welfare recipients closer to employment and self-sufficiency, the views are again divided between rationales of thoughts and practice. Basically the interviewees desire a rights based approach, but as demands on the individual are seen as a way of reaching those who need help in other ways than economically, the duty-based rationale is accepted in practice.

A narrow citizenship

The analysis of the material shows that the rights and duties have a negative effect on some of the citizens. There is a criticism of what the interviewees perceive to be a much too narrow view of the social welfare receiver's problems and a too small repertoire of actions to address the problems that clients actually have.

The respondents also say that the policy is designed as if unemployment can be seen as an isolated problem for the clients. But the individuals they encounter often have more problems than only unemployment. The focus on the problem of unemployment also means that other social problems are being neglected to some extent.

Another critique point raised by the interviewees is that the activation policy neglects those citizens who will be unable to compete for jobs on the labour market no matter how much resources are spent on them by the state, as the demands of the employers are too high. For these citizens the activation therefore has only disciplining effects.

8 Referenser

- Andersson, Bengt-Erik, 1994. *Som man frågar får man svar – en introduktion i intervju- och enkätteknik*. Stockholm: Rabén Prisma
- Angelin, Anna, 2009. *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund: Socialhögskolan, Arbetsförmedlingen, 2011. *Insatser och program för ungdomar*. www.arbetsformedlingen.se den 25 april 2011
- Arbetsmarknadsdepartementet, 9 september 2010. *Fler i Arbete. Svensk arbetsmarknad 2006-2010*.
- Beckman, Ludwig, 2007. *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santerus
- Borevi, Karin, 2010. "Dimensions of citizenship. European Integration Policies from a Scandinavian Perspective" i Bengtsson, Bo – Strömblad, Per - Bay, Ann-Helén (red.). *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Bulmer, Martin – Rees, Anthony, 1996. "Conclusion: citizenship in the twenty-first century" i Bulmer, Martin – Rees, Anthony. *Citizenship Today. The contemporary relevance of T.H. Marshall*. London: Routledge
- Carstens, Anette, 1998. *Aktivering, klientsamtal og socialpolitik*, Köpenhamn: Hans Reitzel
- Dahlberg, Matz - Johansson, Kajsa – Mörk, Eva, 2008. *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*. Uppsala: IFAU.
- Dahlstedt, Magnus, 2009. *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium*. Malmö: Liber
- Edmark, Karin, 2007. *Påverkar olika hårda krav på aktivering av socialbidragstagare var man väljer att bo? Rapport 2007:6*, Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)
- Ekström, Veronica, 2005. *Individens eget ansvar och samhällets stöd: en utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid jobbcentrum Sydväst*. Socialtjänstförvaltningen, Stockholm: FoU.
- Esping, Hans, 1984. "Göra individuell förnuft av de allmänna reglerna – uppgift för Gräsrotsbyråkrat", *Tiden*, nr 2.
- Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi (ESS), 2006. *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv, ESS 2006:3*. Finansdepartementet
- Flick, Uwe, 2009. *An introduction to qualitative research. Edition 4*. London: Sage Publications Ltd

Giertz, A., 2004. *Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden*. Lund Dissertations in Social Work, No. 19: Lund: Lunds universitet

Goul Andersen, Jørgen – Guillemard, Anne-Marie – Jensen, Per. H – Pfau-Effinger, Birgit, (red), 2005. *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.

Goul Andersen, Jørgen, 2000. *Change without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency*. Paper presenterat under konferensen "What Future for Social Security? Cross-national and Multi-disciplinary perspectives", Aalborg University.

Hedblom, Agneta, 2004. *Aktiveringspolitikens janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Akademisk avhandling. Lund: Socialhögskolan Lunds Universitet

Helsingborgs kommunstyrelsens förvaltning, 2001. Statistikenheten.

Holme, Idar Magne – Krohn Solvang, Bernt, 1991. *Metodevalg og metodebruk*. Otta: Tano

Hornemann Møller, Iver - Johansson, Håkan, 2009. "Vad menar vi med aktivering?" i Hornemann Møller, Iver - Johansson, Håkan (red). *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

Hvinden, Bjørn - Johansson, Håkan, 2007. "What do we mean by active citizenship?" i Hvinden, Bjørn - Johansson, Håkan (red) *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. New York: Routledge

Jensen, Per H. - Pfau-Effinger, Birgit, 2005. "'Active' citizenship - The changing Face of Welfare" i Goul Andersen, Jørgen - Guillemard, Anne-Marie - Pfau-Effinger, Birgit (red). *The changing Face of Welfare: Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol : Policy Press

Johansson, Håkan, 2001. *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talet*. Lund: Arkiv.

Kvale, Steinar, 1997. *Interview. En introduktion till det kvalitativa forskningsinterview*. Köpenhamn: Hans Reitzelz Forlag

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Larsen, Flemming - Abildgaard, Nicolai - Bredgaard, Thomas - Dalsgaard, Lene, 2001. *Kommunal aktivering: mellem disciplinering og integration*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag

Larsen, Jørgen Elm, 2005. I Goul Andersen, Jørgen – Guillemard, Anne-Marie – Jensen, Per. H – Pfau-Effinger, Birgit (red). *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.

Lipsky, Michael, 1980. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russel Sage Foundation

Lister, Ruth – Williams, Fiona – Anttonen, Anneli – Bussemaker, Jet - Gerhard, Ute – Heinen, Jacqueline – Johansson, Stina – Leira, Arnlaug – Siim, Birte – Tobío, Constanza – Gavanas, Anna, 2007. *Gendering citizenship in*

western Europe. New challenges for citizenship research in a cross-national context. Bristol: Policy Press

Lundin, Martin, 2008. *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. Rapport 2008:13.* Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)

Lundqvist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik.* Lund: Studentlitteratur

Lundqvist, Lennart, 1994. *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem trender och program.* Lund: Studentlitteratur

Malmö stadskontor, 2008. *Områdesfakta.* www.malmo.se den 6 maj 2011

Malmö stadskontor, 2011. *Årsstatistik – 2010 Arbetsmarknad, Flyktingar o nyanlända, Ekonomisk hjälp.* www.malmo.se den 6 maj 2011

Marshall, Thomas Humphrey, 1992. I Bottomore, Tom - Marshall, Thomas Humphrey, *Citizenship and Social Class.* London: Pluto Press

Milton, Pia, 2006. *Arbete istället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna.* Uppsala: Uppsala universitet.

Panican, Alexandru, 2007. *Rättighet och Rättvisa. Användbarhet av rättighet och rättvisa i sociala projekt.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet (Lund Dissertations in Social work)

Rothstein, Bo, 1994. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik.* Stockholm: SNS förlag

Salonen, Tapio – Ulmestig, Rickard, 2004. *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering.* Rapport från vid Växjö universitet. Växjö universitet: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete.

Schierenbeck, Isabell, 2003. *Bakom välfärdsstatens dörrar.* Umeå: Boréa Bokförlag

Socialstyrelsen 2003. *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten.*

Socialstyrelsen, 2009. *Socialstyrelsens författningssamling 2009:23. Ändring i allmänna råden (SOSFS 2003:5) om ekonomiskt bistånd.*

Socialtjänstlagen, SFS 2001:453

Stubbergaard, Ylva, 1999. "Den 'goda' medborgaren som föreningsmedlem och brukare" i *Civilsamhället, Demokratiutredningen* SOU 1999:84. Stockholm.

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

Thorén, Katarina H., 2008. *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State.* Växjö universitet: Växjö University Press

Ulmestig, Rickard, 2007. *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag.* Lund: Lunds universitet

Yin, Robert, K., 2009. *Case Study Research. Design and Methods. Fourth edition.* Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

BILAGA 1 - Intervjuguide

Om problemställningar och mål	<ul style="list-style-type: none">- Hur går det till när en person kommer till er?- Vem kommer till er?- Varför? Med vilken bakgrund, vilka problem?- Vilka är dina uppgifter?
Om arbetsmarknadsinsatser	<ul style="list-style-type: none">- Vad är syftet med insatserna?- Varför/på vilket sätt är detta viktigt? (För den enskilde/för samhället?)- Din viktigaste arbetsuppgift?- Vad är det viktigast att deltagaren/klienten tar med sig från en insats?- Hur upplever du att kvaliteten är på de insatser som erbjuds i kommunen?- Upplever du att deltagaren/klienten får med sig det de ska från insatserna?- Vad fungerar bra?- Vad fungerar mindre bra? (Hur/Varför?)- Upplever du att insatserna fungerar bättre för vissa deltagare/klienter? (Hur/Varför?)
Om sanktionsmöjligheter	<ul style="list-style-type: none">- Vilka sanktionsmöjligheter har du gentemot deltagaren/klienten?- Utnyttjar du dessa? Hur/Varför?- Hur upplever du att de fungerar?- Vilka andra strategier kan du ta i bruk för att nå de mål som satts upp för deltagaren/klienten?- Hur upplever du att dessa fungerar?- Vilka rekommendationer om användningen av sanktioner/andra strategier finns internt på arbetsplatsen?- Hur använder du dig av kapitel 4 i socialtjänstlagen i ditt arbete?
Om försörjningsstödet	<ul style="list-style-type: none">- Hur tycker du att systemet med försörjningsstöd för den här gruppen av deltagare/klienter fungerar?- Skulle det kunna se ut på något annat sätt?- Upplever du att de krav som ställs klienterna/deltagarna är rimliga?- Vilket ansvar tycker du att det offentliga tar för den enskildes ekonomiska välfärd genom försörjningsstödet?- Hur stort ansvar tycker du att samhället kan/bör ta för den enskildes ekonomiska och sociala välfärd?
Om problem i arbetet	<ul style="list-style-type: none">- Är det något som är (särskilt) problematiskt i

	<p>arbetet med insatser och försörjningsstöd? T.ex.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • samarbete mellan enheter • arbetsbelastning • relaterat till klienter/deltagare • relaterat till (mål som ställs av) politisk/administrativ ledning <p>- Finns det några regler/rutiner för att hantera sådana problem?</p>
Om åsikterna kring den förda politiken	<p>- Hur går diskussionerna kring insatser och försörjningsstöd i kommunen och på din arbetsplats?</p> <p>- Diskuterar man ev. alternativa modeller?</p>

BILAGA 2 - Intervjupersoner

Namnen på de intervjupersoner (IP) som deltar har av anonymitetsskäl ersatts med ett nummer.

Intervjuperson 1 (IP1), socialsekreterare på enhet arbete/vuxenteamet, Utredningscentrum, Helsingborg. Internutbildad.

Intervjuperson 2 (IP2), socialsekreterare på enhet arbete/vuxenteamet, Utredningscentrum, Helsingborg. Socionom.

Intervjuperson 3 (IP3), coach på Jobbtorget, Kompetenscenter Norrehed, Helsingborg. Socionom.

Intervjuperson 4 (IP4), matchare på enheten Näringsliv och Matchning, Kompetenscenter Norrehed, Helsingborg. Socionom.

Intervjuperson 5 (IP5), socialsekreterare på socialtjänsten i stadsdelen Hyllie i Malmö, ansvar för klienter yngre än 25 år. Socionom.

Intervjuperson 6 (IP6), socialsekreterare på socialtjänsten i stadsdelen Hyllie i Malmö. Arbetar på mottagningsenheten. Socionom.

Intervjuperson 7 (IP7), arbetsmarknadssekreterare, Arbets- och integrationscenter Hindby, Malmö. Universitetsexamen i samhällsvetenskap.

Intervjuperson 8 (IP8), arbetsmarknadssekreterare, ungdomsteamet, Arbets- och integrationscenter Pildammen, Malmö. Universitetsexamen i samhällsvetenskap.