

# Svenska för aktiva invandrare

En studie av medborgaridealet i ett samhälle präglad av  
workfare

Klara Persson  
Linna Fredström

# Abstract

Vägen in i det svenska samhället går för många invandrare via Svenska för invandrare – sfi. Den här uppsatsen syftar till att undersöka om politikens beskrivning av denna utbildning förändrats under tidsperioden 2002-2010 utifrån Magnus Dahlstedts teori om det svenska samhällets övergång från welfare till workfare. Resultatet analyseras sedan utifrån Chantal Mouffes teori om medborgarskapet som en exkluderande politisk identitet. Propositioner som rör sfi har analyserats med hjälp av idéanalytiska dimensioner som sorterar materialet i kategorierna welfare eller workfare. Studien visar att under den undersökta tidsperioden har en viss förändring skett, där welfare-värden som kollektivism, government och dekommodifierad välfärd i allt större utsträckning får lämna plats för workfare-idéer så som individualism, governance och en rekommodifierad välfärd. Givet denna förändring kan det svenska medborgarskapet, enligt Mouffes beskrivning av medborgarskapet som politisk identitet, ses inkludera aktiva, arbetande individer som värdiga medborgare och exkludera arbetslösa och i samhället oengagerade grupper.

Nyckelord: workfare, sfi, medborgarideal, kollektivism, individualism, government, governance, rekommodifiering, dekommodifiering, inkludering, exkludering

Antal ord: 8642

# Innehållsförteckning

<b>Abstract</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Syfte och frågeställning .....	3
1.1.1 Syfte.....	3
1.1.2 Frågeställning .....	4
1.2 Disposition.....	4
1.3 Tidigare forskning .....	5
1.4 Metod och Material.....	6
1.4.1 Metod.....	6
1.4.2 Material.....	8
<b>2 Teori</b> .....	<b>9</b>
2.1 Welfare till workfare.....	9
2.2 Medborgarskapet enligt Chantal Mouffe.....	11
2.3 Idéanalytiska dimensioner .....	12
2.3.1 Samhällsteori .....	12
2.3.2 Styrning .....	13
2.3.3 Välfärd .....	13
<b>3 Resultat och analys</b> .....	<b>15</b>
3.1 Resultat .....	15
3.1.1 Samhällsteori .....	15
3.1.2 Styrning .....	17
3.1.3 Välfärd .....	18
3.2 Analys .....	20
3.2.1 Welfare till workfare.....	20
3.2.2 Medborgarskapet utifrån workfare enligt Mouffe .....	21
<b>4 Slutsats</b> .....	<b>24</b>
<b>5 Referenser</b> .....	<b>25</b>

# 1 Inledning

Svenska medborgare är en alltmer heterogen grupp. Från att tidigare i allra högsta grad bestå av människor födda och uppvuxna i Sverige är nu en allt större andel svenskar födda i ett annat land. 2015 var drygt 1,5 miljoner svenska medborgare utlandsfödda, vilket i många fall också innebär att de vuxit upp och utbildats i ett annat land. För de som kommer till Sverige i vuxen ålder är vägen in i det svenska samhället ofta via de olika integrationsverktyg som erbjuds. Ett av dessa är Svenska för invandrare, sfi, som enligt läroplanen syftar till att ge "språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv" (Skolverket, 2012:7). I denna uppsats vill vi dock utröna vilka politiska värden och idéer som styr sfi, för att sedan analysera hur politikerns syn på sfi reflekterar ett medborgarideal.

Uppsatsen utgår från Magnus Dahlstedts (2009: 20f) teori om hur samhället gått från *welfare* till *workfare*. Dahlstedt förklarar innebörden av denna förändring som ett skifte från den allmänna välfärd som tidigare varit den svenska modellen, till en mer neoliberal version, där arbete ses som en skyldighet och individen själv har ansvar för att utforma sin välfärd. För att undersöka vilken effekt en eventuell övergång från *welfare* till *workfare* inneburit för medborgarskapsidealet har vi använt Chantal Mouffes teori. Mouffe (1993:60 - 69) anser att medborgarskapet inte bara är en formell och rättslig titel, utan bygger på ett skapande av en politisk gemenskap. För att skapa denna gemenskap i samhället krävs enligt Mouffe även ett exkluderande av de som inte passar in i idealbilden. Med hjälp av dessa teorier vill vi undersöka om förändring från *welfare* till *workfare* tagit sig uttryck i beskrivningen av sfi och hur denna eventuella förändring påverkat medborgaridealet.

## 1.1 Syfte och frågeställning

### 1.1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka om det skett en förändring över tid i framställningen av sfi i offentliga dokument, mer specifikt i propositioner mellan år 2002 och år 2010. Vi vill undersöka om politikerns beskrivning av sfi kan ses som ett fall av den övergång från *welfare* till *workfare* som enligt Dahlstedt skett. Detta ska vidare kopplas till hur ett eventuellt skifte från *welfare* till *workfare* reflekterar det

svenska medborgaridealet utifrån Chantal Mouffes medborgarskapsteori. Syftet ska uppnås med hjälp av de två följande frågeställningarna.

### 1.1.2 Frågeställning

- Har framställningen av sfi förändrats i enlighet med teorin att samhället har gått från welfare till workfare?
- Hur påverkar en eventuell förändring från welfare till workfare medborgaridealet enligt Mouffes teori om medborgarskapet som exkluderande?

## 1.2 Disposition

Vi kommer i denna uppsats tillämpa Dahlstedts teori, genom en operationalisering i form av idéanalytiska dimensioner, på det empiriska materialet för att besvara vår första fråga. Svaret på den första frågan kommer sedan ligga till grund för analysen av den andra frågan.

Detta första kapitel av uppsatsen kommer härnäst fortsättas med att tidigare forskning presenteras, för att ge läsaren en förståelse för hur det valda ämnet tidigare studerats och dessutom visa att den valda infallsvinkeln hittills inte behandlats. Därefter avslutas det första kapitlet med en presentation av den metod som legat till grund för uppsatsen, som utgörs av en idéanalytisk läsning av propositioner, med det mer specifika analysverktyget idédimensioner. Även materialvalet kommer därefter redovisas och motiveras.

I uppsatsens andra kapitel presenteras de teorier som arbetet bygger på. Först beskrivs Magnus Dahlstedts teori gällande welfare och workfare, som kommer vara den teoretiska utgångspunkten för den första frågan, dels allmänt men främst ur ett svenskt perspektiv. Efter det redovisas Chantal Mouffes teori om medborgarskapets konstruerande, vilket kommer användas för att besvara den andra frågan. Vi avslutar kapitlet med att presentera de idéanalytiska dimensioner vi konstruerat för att besvara vår första fråga.

I det tredje kapitlet behandlas uppsatsens resultat och analys. Vi tillämpar först de valda dimensionerna på vårt empiriska material, för att utröna om det går att påvisa en förändring från welfare till workfare. Vi behandlar en dimension i taget och lyfter exempel ur materialet som går att koppla till welfare eller workfare, för att sedan analysera detta. Utifrån resultatet i fråga ett analyseras sedan vilka konsekvenser detta får för konstruerandet av medborgarskapsidealet utifrån Mouffes teori.

I det avslutande fjärde kapitlet kommer slutsatser dras utifrån de resultat som framkommit och den analys som gjorts.

### 1.3 Tidigare forskning

Vi har valt att undersöka hur medborgarskapsidealet tar sig uttryck genom sfi-undervisningen, då vi tycker att infallsvinkeln i just denna form verkar utforskad. Till skillnad från barn som föds och uppfostras samt utbildas i Sverige är människor som kommer till landet senare i livet inte från början sedda som medborgare utan måste erhålla denna identitet. Att lära sig svenska blir en viktig del i individens integrering, men utbildningen i svenska för invandrare har också en ”påtaglig koppling till en bredare samhällelig kontext med skiftande ekonomiska konjunkturer och förändringar i migrationspolitik samt utbildning och arbetsmarknadsfrågor” (Carlson, 2013:818). Trots att svenskundervisningen skilts från den samhällsorientering invandrare också erbjuds, är sfi ett resultat av ”historiska, sociala och politiska intressen och rådande maktförhållanden” (2013:819). Hur politiker beskriver och motiverar utbildningen säger därför inte bara något om vad de förväntar sig av utbildningen, utan bör ses som en beskrivning av vilka värden och egenskaper som anses önskvärda i svenska medborgare.

Marie Carlson, docent i sociologi, ser en förändrad bild av medborgarrollen lysa igenom beskrivningen av sfi, där ekonomiska värden och individfokus allt tydligare lyfts fram. Carlson skriver i kapitlet ”Sfi och Sfi-läromedel i tid och rum; föreställningar, politik och tidsanda” i boken *Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle* att ”när uttryck som ”eget ansvar”, ”social kompetens”, ”anställningsbarhet”, ”flexibilitet” och ”arbetslinjen” används i argument för politiska beslut och social praxis bygger dessa på vissa antaganden om deras innebörd” och fortsätter ”i linje med dessa resonemang kan till exempel läromedel, pedagogiska texter ses som bärare av information och kunskap, men också uppfattas som att de uttrycker och bidrar till att vidmakthålla socialt bestämda sätt att se på världen”(2013:820). I denna uppsats utgår vi från samma problemområde som Carlson för att utreda om en förändring i skildringen av sfi har skett. Istället för att i likhet med Carlson undersöka det pedagogiska material sfi-elever erbjuds undersöker vi offentliga dokument riktade till Riksdagen för att undersöka de underliggande politiska ställningstaganden som finnes i samband med beskrivningen av sfi.

Den andra delen av uppsatsen behandlar hur en eventuell förändring inom sfi reflekterar ett förändrat medborgarskapsideal. Medborgarrollen kommer att analyseras utifrån Chantal Mouffes medborgarskapsteori som bland annat tidigare förekommit i Ylva Stubbergaards analys om det svenska medborgarskapet. I kapitlet ”Making citizens: theories and practices of constructing citizenship” från boken *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia* har Ylva Stubbergaard inspirerats av bland annat Mouffes teorier och tillämpat dem på kvalitativa intervjuer för att

utreda på vilket sätt den svenska integrationspolitiken har betydelse för invandrades medborgarskap, i både formell form och i den samhälleliga praktiken (Stubbergaard, 2010:215). På grund av den något mer komplexa medborgarroll som invandrare bär anser Stubbergaard att integrationspolitiken har en stor roll i processen att skapa den önskvärda medborgaren. Utifrån integrationspolitiken kan relationen mellan den politiska och den kulturella tillhörighet som ryms i medborgarskapet analyseras. Stubbergaard ser att det inom integrationspolitiken finns två olika sätt för att sträva efter ett integrerat samhälle, antingen genom att ändra individuella förhållanden, till exempel genom utbildning, eller genom att ändra den institutionella strukturen för att underlätta för alla att delta i samhället. I Sverige ryms båda dessa delar, dels genom att hela befolkningen erbjuds samma rättigheter, ansvar och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund, dels genom att det också finns riktad politik mot invandrare med till exempel ett introduktionsprogram med undervisning i svenska och om det svenska samhället (2010:221).

Stubbergaards analys stödjer vår tanke om att medborgarskapet är av särskilt intresse att studera utifrån invandrare, eftersom de dels ska erhålla ett juridiskt medborgarskap med rättigheter och skyldigheter, men också leva upp till de informella krav och förväntningar som finns på dem som medborgare. Carlson har vidare poängterat att just sfi är en intressant infallsvinkel då hon förklarar att utbildningen skiftat fokus, vilket också tycks utforskat i fråga om medborgarskap och passar bra för en undersökning av workfare i en svensk kontext.

Stubbergaard har även inspirerat oss till att använda just Mouffes teori som behandlar medborgarskapet. Stubbergaard kombinerar Mouffes teori med kvalitativa intervjuer med invandrare. I denna uppsats kommer Mouffes teori istället anläggas på den eventuella övergång från welfare till workfare som studeras, för att analysera vilken effekt denna möjliga förändring har på medborgarrollen.

## 1.4 Metod och Material

### 1.4.1 Metod

För att uppnå uppsatsens syfte och svara på dess frågeställning krävs en undersökning av hur sfi och syftet med denna utbildning formuleras av politiker, för att undersöka om sfi är ett fall av workfare. Lennart Lundquist betonar i *Det vetenskapliga studiet av politik* (1993:99) vikten av att "operationaliseringen verkligen [täcker] det aktuella begreppet" som i vårt fall är welfare kontra workfare. Då dessa begrepp är politiska idéer menar vi att en lämplig operationalisering är en idéanalys. Vi kommer med hjälp av idéanalysen pröva teorin om att det skett ett skifte från welfare till workfare

inom sfi, för att efter detta utifrån Mouffes syn på medborgarskapandet analysera vad en eventuell förändring innebär.

Idéanalysen karaktäriseras av att dess fokus ligger på innebörden i den analyserade texten, och syftet med analysen är att undersöka vilka sorters idéer som förekommer i materialet (Bergström & Boréus, 2012:24f). Göran Bergström och Kristina Boréus definierar i boken *Textens mening och makt* (2012:140) begreppet idé som en uppfattning av verkligheten, en värdering av ett fenomen eller en normativ uppfattning om agerande. Undersökningsobjektet i en idéanalys kan antingen bestå av en politisk ideologi, eller ett specifikt fenomen där syftet är att rekonstruera vilka idéer som förekommit (2012:145). I denna uppsats är det ingen politisk ideologi som ska utforskas, utan fenomenet sfi som kommer undersökas för att se vilka politiska idéer som det förknippas med.

Bergström och Boréus (2012:150–157) presenterar olika verktyg som är lämpliga vid användning av idéanalys som metod. Ett av dessa är idealtyp, där ett schema över ideologiska karaktärsdrag ställs upp som ett instrument för läsning av materialet. Det andra analysverktyget som beskrivs är att definiera olika dimensioner, som är väl anknutna till frågeställningen, för att med hjälp av dessa urskilja vilka idéer som genomsyrar materialet. Eftersom denna uppsats syftar till att just undersöka vilka idéer som framställs i samband med sfi, kommer verktyget dimensioner att användas. Dimensioner används för att “bryta upp och fånga in innebörder” av en idé eller ideologi utifrån vissa parametrar, för att sedan analysera och sortera materialet (2012:157f). De förslag på dimensioner som ges i Bergström och Boréus är mycket allmänna och välförankrade i etablerade ideologier. I denna uppsats kommer dimensionerna utgå från Dahlstedts teori angående workfare, för att utreda om det tar sig uttryck i materialet. Vi använder alltså inte traditionella ideologier, utan de mer specifika idéerna welfare och workfare som grund för vår utformning av dimensioner. De valda dimensionerna kommer att presenteras i kapitel 2.3.

När en textanalys utförs är det av yttersta vikt att värdera tolkningens betydelse för resultatet. Om dimensionerna är otydligt formulerade inbjuder det till att författarens egna tolkningar av materialet läggs in. En nackdel med att kategorisera materialet efter olika dimensioner är också att dimensionerna ofta kan vara en efterkonstruktion som skapats när materialet redan studerats, snarare än något som i förväg definierats som analysram. Efterkonstruktioner kan då medföra en risk att analysramen anpassas för att uppnå det önskvärda resultatet. Trots medvetenhet om metodens brister anses den ändå fungera i detta fall, för att utreda hur framträdande de olika dimensionerna av workfare är i materialet. Vi har i utformandet av analysramen haft en viss förförståelse för materialet, vilket kan ha påverkat vårt val av dimensioner, men vi anser att vi funnit stöd för dessa parametrar i vårt teoretiska material, främst i Dahlstedts text. Resultatet av idéanalysen kommer sedan användas för att besvara vår andra fråga. Vi kommer alltså med hjälp av en specifik teori, här Mouffes syn på medborgarskapet, undersöka vad en eventuell övergång från welfare till workfare innebär för medborgaridealet (Esaiasson et al, 2012:40ff).



## 1.4.2 Material

För att besvara frågeställningarna har propositioner inlämnade till riksdagen under perioden 2002 till 2010, som behandlar Svenska för invandrare, undersökts. Fördelen med offentligt material för denna uppsats är att de utgör primärkällor för hur sfi formuleras inom den ledande politiken. De är dessutom samtida med den period som ska undersökas. Något som ytterligare påpekas som viktigt i val av material är huruvida källan är neutral eller tendentiös (Esaiasson et al, 2012:289) men i detta fall är tendens inget problem eftersom det är just den samtida politikens syn på sfi som ska undersökas, och inte en objektiv bild av utbildningen. Genom en extensiv läsning av propositioner mellan 2002 och 2010 har cirka 24 sidor relevant material identifierats, kopplat till olika aspekter av sfi. Det utvalda materialet läses sedan mer intensivt och används för idéanalysen. Urvalet har gjorts med syftet att täcka in två mandatperioder, 2002-2006 och 2006-2010, där det 2006 också genomfördes ett regeringsskifte, då den borgerliga Alliansen tog makten. Vi tror oss kunna se ett ökat fokus på vissa värden förknippade med workfare i samband med detta skifte, men är samtidigt medvetna om att “[d]et politiska skiftet påbörjades långt innan den borgerliga Alliansen gick segrande ur 2006 års val. Förändringen av sättet att se på arbete är en del av en mer generell förändring i sättet att se på och organisera välfärd” (Dahlstedt, 2009:63). Syftet är alltså inte att jämföra de två mandatperioderna utan undersöka om en förändring skett över tid. Den valda perioden är nära i tiden vilket gör undersökningen intressant och relevant, men innefattar inte nutid, vilket förenklar arbetet och gör det möjligt att bortse från vissa externa faktorer. Till exempel hade de ökade flyktingströmmar som idag överskuggar diskussionen ännu ej nått samma höjder.

Esaiasson med flera skiljer i *Metodpraktikan* (2012:218) på idécentrala och aktörscentrala studier. Vår undersökning bör ses som en idécentral studie då vi undersöker en eventuell övergång från en samhällsidé till en annan. Trots det menas i *Metodpraktikan* att preciseringen av idébärare eller aktör påverkar arbetet och att det är viktigt att göra ett medvetet och väl motiverat val av avsändare till de texter man studerar (Ibid. 219). I vår undersökning har vi valt att analysera enbart regeringens propositioner, inte riksdagens motioner. Denna avgränsning har genomförts för att fånga in de dominerande och regerande åsikterna, och politiskt starkaste meningarna angående sfi medan mindre förankrade åsikter gallras bort.

Att undersöka medborgarskapet utifrån det empiriska materialet propositioner gällande sfi kan kritiserars. Den bild dessa propositioner målar upp kanske inte stämmer överens med den allmänna utvecklingen inom welfare/workfare och vidare diskussionen om medborgarskapet. Vi är medvetna om detta men vidhåller som tidigare nämnt att beskrivningen av sfi är en hittills utforskad infallsvinkel i denna form. De slutsatser vi drar utifrån vårt material kan inte tolkas som allmängiltiga men å andra sidan kan de erbjuda nya insikter och, i kombination med andra studier gällande skapandet av det svenska medborgarskapet, öka förståelsen för detta begrepp i en svensk kontext.

## 2 Teori

### 2.1 Welfare till workfare

Utifrån Marie Carlsons (2013:820) analys av en utveckling inom sfi där begrepp som ”eget ansvar”, ”social kompetens”, ”anställningsbarhet”, ”flexibilitet” och ”arbetslinjen” använts i den politiska argumentationen, kopplar vi an till Magnus Dahlstedts teori om ett skifte i den svenska välfärdspolitiken. Dahlstedt har i sin bok *Aktiveringens politik* (2009:9–12) betraktat den samtida politiken, för att studera hur den klassiska svenska välfärdsmodellen som utarbetades under efterkrigstiden, förändrats. I denna förändring analyserar och kritiskt granskar Dahlstedt även hur det politiska skiftet påverkat vår tids medborgarideal. Vi kommer dock bara använda Dahlstedts teori gällande welfare/workfare och i vår diskussion om medborgarskapet enbart utgå från Mouffe.

Sverige har länge klassats som en socialdemokratisk välfärdsregim som syftar till att erbjuda alla medborgare, oavsett samhällsklass, en jämlik välfärd. Detta har varit möjligt med hjälp av en omfattande offentlig sektor, som finansierats av skatteintäkter från medborgarna (2009: 16f). Under åttiotalet fick denna svenska välfärdsmodell utstå kritik för att vara ineffektiv och låsa individer i bidragsberoende. Kritiken utvecklades under nittiotalet till en förändring av den svenska modellen som nu delvis tycks antagit skepnaden av, vad Bob Jessop benämner, en ”post-national workfare regime” (Dahlstedt, 2009:17–21). Teorin som Dahlstedt framhåller bygger just på detta begrepp och hur samhället har gått från welfare till workfare. Welfare står i teorin för den socialdemokratiska välfärdsregim som så länge präglade det svenska samhället, med en generell och jämlik tillgång till välfärdstjänster. Denna välfärdsmodell var också starkt förknippad med nationalstaten och dess territoriella ramar. I och med de stundande förändringarna på 90-talet blev det alltmer aktuellt att kunna mäta sig i en global konkurrens. Detta medförde ett skifte bort från nationalstaten i förmån för Europeiska unionen som tog en större plats. Europeiska unionen påpekade individens initiativtagande roll i processen för att göra medlemsländerna mer konkurrenskraftiga. Det är just denna process, där medborgarens rätt till välfärd skiftar mot en plikt att bidra till samhället, som Dahlstedt syftar på med teorin från welfare till workfare (Dahlstedt, 2009:21f).

Workfare kännetecknas av neoliberal inslag, uttryckt i begrepp som innovation, flexibilitet och konkurrenskraft. Med denna modell blir syftet med sociala utgifter snarare att öka arbetskraften än att omfördela resurser och öka jämlikhet. Även den

traditionella svenska välfärdsmodellen hade inslag av workfare, men det fanns en tydligare balans i samhället med ett välutvecklat bidragssystem för de som inte hade ett arbete. Sedan workfare fick sitt stora genomslag under nittiotalet har frågan om rätten till arbete enligt Dahlstedt blivit mer individualiserad. Huruvida en person har arbete eller inte tycks inom politiken bero allt mer på den enskilda individens anställningsbarhet än ett kollektivt samhällsproblem (2009: 63f). Inom workfare ses därför individen som mer fri och ansvarstagande för sin egen välfärd, snarare än som en del av det kollektiva. Det ställer krav på medborgarna att vara mer aktiva och ansvarstagande, vilket medfört att politiken ska främja "individens autonomi, initiativförmåga och valfrihet" snarare än "statlig styrning, jämlikhetssträvanden och omfördelning av samhällets resurser" (2009:11).

Förändringen mot workfare har också inneburit att samhällsstyrningen har skiftat från government till governance. Denna omvandling innebär att styrningen har gått från att tidigare ha inneburit en hierarkisk styrningsform där staten styr individen ovanifrån, till en mer horisontell struktur där staten utgör en aktör bland många i olika partnerskap. Samverkan mellan olika aktörer har sedan länge förknippats med svensk politik, det är snarare begreppet partnerskap som fått ett större genomslag sedan nittiotalet och förnyat samverkanstanken för att passa i en mer globaliserad värld (Dahlstedt, 2009:163). Det partnerskapande samhället drivs av ett fokus på tillväxt, effektivitet och utveckling (2009:188) och partnerskapen ses i det som en förutsättning för att en innovativ miljö ska kunna skapas och utvecklas till förmån för en ekonomisk tillväxt (2009:170f). Dessa partnerskap och dess fokus på tillväxt, effektivitet och utveckling har också inneburit ökade samarbeten mellan privata och offentliga aktörer. Den tydliga gräns som tidigare funnits mellan privat och offentlig sektor har därmed alltmer suddats ut (2009:164). Statens roll i det partnerskapande samhället blir att möjliggöra för partnerskap att uppstå och att ansvara för att mobilisera, kontrollera och koordinera partnerskapen, snarare än att bestämma över samhällsutvecklingen i direkt mening (2009: 188).

Skiftet mot workfare innebär enligt Dahlstedt (2009:22) vidare att medborgarnas välfärd har gått från att vara dekommodifierad till att bli allt mer rekommodifierad. Denna beskrivning av medborgarens tillgång till välfärd hämtar han delvis från sociologen Gösta Esping-Andersen. Esping-Andersen skriver om hur dekommodifiering är processen då medborgarens välfärd frikopplas från värdet på dennes arbete. Han diskuterar hur en välfärd strikt kopplad till den enskildes förvärvsarbete är orimligt då individer i ett eller flera skeden av sina liv kommer sakna förmåga att möta statens förväntningar. Barn, sjuka och gamla fodrar insatser som staten bara kan hoppas kommer mötas vid annat tillfälle. Att, som är normen gällande varor, sätta ett pris på välfärden menar Esping-Andersen både enligt konservativ och socialdemokratisk ideologi är ett ohållbart och icke önskvärt system. Liberala tänkare är alltså de enda som öppnar upp möjligheter för en rekommodifierad välfärd (1990:79).

Jamie Peck beskriver i *Workfare States* hur det dekommodifierade välfärdssystemet av amerikanska politiker under 1900-talets andra hälft utmålades som passiviserade

och skadligt. Dessa politiker menade att en välfärd som gav utan att kräva något tillbaka skapade hjälplöshet och "entitlement" (ung. berättigande) vilket påverkade det amerikanska samhället negativt. Mot denna bild ställde de workfare, som skulle aktivera och engagera medborgarna i sina liv och arbeten (Peck, 2001:117ff). Man förespråkade alltså en rekommifiering av välfärden, ett utbyte mellan medborgare och stat, istället för ett ensidigt statligt givande. Genom att utmåla medborgare i det gamla välfärdssystemet som lata och svaga lyckades man därmed initiera en övergång till workfare och en rekommifiering av medborgarskapet (Ibid. 9). Samma konstruerade dikotomi menar Dahlstedt använts i Sverige i beskrivningen av den passiva respektive aktiva medborgaren vilket möjliggjort övergången mot ett mer workfare-inspirerat välfärdssystem, något som ligger i linje med det skifte från socialdemokratiska till mer neoliberala politiska tongångar som skett i landet (2009:22). Dahlstedt förtydligar dock att det inte rör sig om "ett totalt regimskifte" då den svenska välfärdsapparaten fortfarande präglas av socialdemokratiska värderingar, men att tydliga liberala tendenser går att se.

Utifrån Dahlstedts teori har dimensionerna för idéanalysen konstruerats och dessa kommer att beskrivas och förklaras mer ingående i kapitel 2.3.

## 2.2 Medborgarskapet enligt Chantal Mouffe

Vår förståelse av fenomenet medborgarskap hämtar vi ur Chantal Mouffes teori om medborgarskap som ständigt föränderligt och ett reproducerat skapande av "vi" genom ett avståndstagande från "dem". Chantal Mouffe ser medborgarskapet som något mer än de formella rättigheter och skyldigheter det lagbundet medför, och menar att det istället handlar om att bygga en gemensam politisk identitet. Skapandet av denna identitet menar hon också på många sätt visar vilket samhälle som är önskvärt då "The way we define citizenship is intimately linked to the society and political community we want" (1993:60). Den demokratiska politiken är vidare enligt Mouffe den arena där konflikter artikuleras och dagordningen tillåts ifrågasättas. Hon beskriver politiserandet av konflikter som grundpelaren i att undvika antagonism och istället kunna beskriva meningsskiljaktigheter och motsättningar som agonism, vilket hon definierar som oenighet där "the opponents are treated with respect and as adversaries instead of enemies" (Mouffe i Stubbergaard, 2005:219).

Utifrån denna syn på politiken som präglad av konflikt motsätter hon sig den liberaldemokratiska filosofins beskrivning av den nya demokratiska eran som pluralistisk och samtidigt grundad i konsensus. Hon menar att "while politics aims at constructing a political community and creating unity, a fully inclusive political community and unity can never be realized since there will permanently be a "constitutive outside" an exterior to the community that makes its existence possible" (1993:69). Här för hon åter in medborgarbegreppet, och konstaterar att detta åtskiljande och exkluderande sker även i skapandet av medborgaren. För att definiera en politisk identitet måste

någon uteslutas, då den politiska identiteten grundas i en slags gemensam uppfattning om medborgarskapets innebörd, och “consensus is by necessity based on acts of exclusion”(1993:69).

Dessa förutsättningar innebär att medborgarskapet inte är statiskt utan reproduceras eller förändras genom grupperns kamp om vilka som ingår och vilka som exkluderas i begreppet. Mouffe menar att diskussionen om vem som är medborgare ständigt pågår inom politiken, och som tidigare nämnt bygger den form av identitetsskapande som sker på ett exkluderande av ”de andra”, som förlorar den maktkamp politiken innebär. Vi vill utifrån denna förståelse av medborgarskapet och skapandet av detta undersöka hur det politiska resonemanget kring undervisningen i sfi reflekterar en bild av medborgaren, samt vilka “de” är, som exkluderas ur medborgarskapets “vi”.

## 2.3 Idéanalytiska dimensioner

De dimensioner som utformats för idéanalysen bygger på teorin om welfare och workfare och syftar till att användas för att fånga in de eventuella förändringar som skett. Det är viktigt att se dimensionerna som en skala snarare än som statiska värderingar, eftersom materialet sällan antar den extrema karaktär som representeras av dimensionerna.

	<b>WELFARE</b>	<b>WORKFARE</b>
<b>SAMHÄLLSTEORI</b>	kollektivistisk	individualistisk
<b>STYRNING</b>	government	governance
<b>VÄLFÄRD</b>	dekommodifiering	rekommodifiering

### 2.3.1 Samhällsteori

Först och främst använder vi en dimension som säger något om avsändarens grundläggande syn på samhällets uppbyggnad. Av denna dimension föds frågor som om politikens fokus bör ligga på individen eller kollektivet, vem förändringar genomförs för, och vem handlingskraften tillskrivs. Welfare bygger på en kollektivistisk samhällsteori, där alla ska ha rätt till en jämlik välfärd oavsett prestation. Den enskilda individens negativa frihet kompromissas genom skatt, för att ge samhällets alla medborgare en viss positiv frihet, i form av utbildning, sjukvård och omsorg. Workfare som en individualistisk samhällsteori fokuserar istället på

individens och dennes rättigheter. Systemet bör ge den enskilde möjligheten att förverkliga sig själv och enligt egna önskemål och förmågor anskaffa sig sin välfärd. Inom den individualistiska tankeskolan beskrivs individen också i högre utsträckning som en aktör, med handlingskraft och ansvar för sig själv (Dahlstedt, 2012:64f).

Vi kommer alltså i materialet söka efter passager som säger något om avsändarens syn på kollektivet respektive individen. En fråga som kommer att användas under läsningen är om förslagen avser hjälpa grupp eller individ.

### 2.3.2 Styrning

Den andra dimensionen syftar till att undersöka hur det är önskvärt att samhället ska styras utifrån de politiska förslag som presenteras. Här utgör government styrningen inom welfare, som kan definieras som den mer traditionella hierarkiska styrningen, där staten utifrån reglerar medborgarna och välfärdsapparaten. Inom workfare, menar Dahlstedt, är styrningen mer horisontell och är uppbyggd av partnerskap mellan både privata och offentliga aktörer, något som ligger i linje med begreppet governance. Här har statens roll i samhället förskjutits till att vara en av parterna utan att vara överordnad (Dahlstedt, 2009:164). Statens roll blir till exempel att ”koordinera och följa upp, ”styra på distans” och ”hjälpa till självhjälp” (2009:30). Detta kan kopplas till den individualistiska samhällsteorin, då individen ”styr sig själv” utifrån statens ideal. Övergången från government till governance är dock en process som påbörjades innan 2002, som är början av den period som i denna uppsats studeras. Dahlstedt menar att “fenomenet *samverkan* har en [...] lång tradition i svensk politik”(2009:163) och vi kan därför förvänta oss att se inslag av samverkan, partnerskap och horisontell styrning även i propositioner från början av 2000-talet. Governance är alltså inte renodlat workfare-relaterat, men partnerskap, särskilt mellan offentlig och privat sektor, blir i takt med att “gränserna mellan offentligt och privat blir alltmer porösa” (ibid) allt vanligare, något Dahlstedt beskriver som ett tecken på workfare.

I den intensiva läsningen utifrån dimensionen styrning kommer vi därför leta efter inslag av horisontell styrning, samverkan och partnerskap samt privata aktörer som viktiga för arbetet med sf. Sammansättningen av partnerskapen kommer alltså att vara i fokus för att se om dessa förändrats och inkluderar en annan sorts aktörer.

### 2.3.3 Välfärd

Till sist undersöker vi dimensionen välfärd med hänsyn till de rättigheter medborgaren erbjuds inom välfärdssystemet, utifrån begreppen dekommodifiering och rekommodifiering. Här beskriver Dahlstedt hur medborgaren inom welfare-regimen frikopplas från marknadsvärdet på sitt arbete. Medborgaren erhåller vissa

rättigheter oavsett motprestation och kostnader för välfärden jämförs inte med medborgarens ekonomiska bidrag till samhället, vilket kännetecknar dekommodifiering. Workfare å andra sidan handlar snarare om ”medborgarens plikt att ”göra rätt för sig”, att aktivt arbeta och bidra till samhället” (Peck, 2001 i Dahlstedt, 2009:22) vilket innebär en rekommodifiering av medborgarnas välfärd, där staten ställer motkrav på att medborgaren aktiverar sig och engagerar sig i sin välfärd.

I materialet kommer vi utifrån denna dimension därmed söka efter förslag som utmålar välfärden som ett givande och tagande, där individen alltmer utmålas som ansvarig för att tillförska sig detta, vilket i så fall indikerar en övergång mot workfare.

De tre valda dimensionerna täcker in flera olika nivåer av samhället och är väl anknutna till Dahlstedts teori angående welfare och workfare. Även om dimensionerna inte täcker in alla aspekter av welfare och workfare och varje dimension inte kan ses bestå av direkta motpoler tror vi oss kunna använda dessa dimensioner för att se tendenser av welfare och workfare och om det skett en gradvis förändring inom dimensionerna.

## 3 Resultat och analys

### 3.1 Resultat

I resultatet kommer relevanta delar av det valda materialet presenteras utifrån de dimensioner som definierats i föregående kapitel.

#### 3.1.1 Samhällsteori

Under den intensiva läsningen av materialet framkommer dimensionen samhällsteori både ur ett kollektivistiskt och ett individualistiskt perspektiv. I budgetpropositionen 2001/02:1 (s.32) för utgiftsområdet invandrare och flyktingar finns ett tydligt kollektivistiskt inslag i ett förslag om att sfi bör vidgas för att också inkludera invandrare som inte är nyanlända. Detta förslag visar på en jämlikhetstanke där alla ska inkluderas i utbildningen, även de invandrare som bott i Sverige under en längre tid men ännu inte lärt sig svenska. Därutöver föreslås det i propositionen *Vissa frågor om vuxnas lärande mm* (2005/06:148 s.79) att "Vidare skall de som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter ha möjlighet att förvärva sådana färdigheter inom ramen för utbildningen. Läs- och skrivinläringen kan ske på den studerandes modersmål". Även detta citat tyder på en ökad inkludering, i detta fall av personer som inte kan läsa eller skriva. Denna grundläggande jämlikhetstanke som framträder i dessa två exempel är något som enligt Dahlstedt (2009:11) är ett av dragen i welfare, och som kan kopplas till en kollektivistisk samhällsteori där alla får ta del av välfärden oavsett motprestationer.

Trots dessa kollektivistiska inslag finns det dock igenom hela materialet ett stort fokus på att sfi ska vara utformat efter individens behov, förutsättningar och planerade framtid. Ett exempel på den individualiserade sfi-formen är taget från budgetpropositionen för utbildning och universitetsforskning 2003 (2002/03:1 s.97) där det står att "Deltagarna i sfi är en mycket heterogen grupp. Verksamheten måste anpassas efter varje deltagares förutsättningar och behov. Den nya kursplanen inbegriper därför tre olika studievägar vilka var och en innehåller två kurser. De tre studievägarna har olika mål." Utifrån detta citat måste dock ordet jämlikhet, som förknippats som ett kollektivistiskt värde, problematiseras. Även om propositionen syftar till att ge en mer individanpassad utbildning kan den också ses som jämlik eftersom den har för avsikt att verka för att olika individer ska kunna delta utifrån



sina egna förutsättningar. Som tidigare nämnts är det en av de kollektivistiska tankarna inom welfare, att medborgare ska ha rätt att ta del av välfärden oavsett prestation. Därför kan det i detta fall vara svårt att avgöra om politikernas syfte med olika utbildningsnivåer innebär en mer individualistisk eller kollektivistisk samhällsteori.

Även om det funnits tecken på individualism under början på 2000-talet är individualismen något som ännu mer betonas efter regeringsskiftet 2006. I propositionen om budget för utbildning och universitetsforskning (2006/07:1 s.121) går att läsa att "Utbildningen har kommit att utformas på ett sådant sätt att den i första hand har riktats till ett kollektiv och inte till individen. Det är regeringens mening att utbildningen måste förändras och utformas på ett sådant sätt att det är möjligt med både individanpassning och olika utbildningsnivåer". Trots att det alltså tidigare funnits inslag av individualisering inom sfi anser den då nyttillträdde regeringen att utbildningen behöver individualiseras ytterligare. Det tydligaste tecknet på individualism som sedan framkommer under den senare mandatperioden är att öka möjligheten för invandrare att själva välja sfi-utbildning. Efter att till viss del behandlats i tidigare propositioner föreslås mer konkret i propositionen *svenskundervisning för invandrare i folkhögskola* (prop. 2009/10:68s.15) att "den som har rätt att delta i en kommuns svenskundervisning för invandrare (sfi) ska ha rätt att i stället delta i en folkhögskolas utbildning som motsvarar sfi.". Vidare följer en argumentation för förslaget som bygger på att "Regeringens förslag syftar till att öka den enskildes valfrihet" (prop. 2009/10:68 s.15). Som tidigare nämnts medför workfare enligt Dahlstedt (2009:17–22) en samhällsteori där samhällssystemet ska ge de enskilda individerna möjligheter att själva anskaffa sig välfärd utifrån sina egna önskemål. Fokus på att individen ska vara ledande i att fatta rätt beslut och själv veta vad hen behöver, eller vill ha, för välfärd återfinns också i följande citat ur samma proposition: "Vuxenutbildningen gynnas liksom andra skolformer av etableringsfrihet. Det är individens val som skall vara styrande. Den enskilde individen bör kunna välja den utbildningsanordnare som passar bäst för just honom eller henne." (ibid.) Denna argumentation faller väl samman med beskrivningen av individen som fri och ansvarstagande för sin egen välfärd, och kan därför ses som ett tydligt tecken på individualism.

Även om den nyttillträdde regeringen betonade vikten av individanpassad sfi-utbildning, och föreslog ökad valfrihet för individen, finns i materialet tydliga tecken på att också de kollektivistiska tankarna fortsatt tagits upp. Bland annat betonas vikten av att kvinnor, som inte arbetar eller studerar, ska påbörja en utbildning i det svenska språket för att de ska ta tillvara på sina rättigheter och inte hamna i utanförskap (prop. 2008/09:156, s.13). Dessutom utarbetas syftet med sfi ännu mer i budgetpropositionen för arbetsmarknaden till att också inkludera analfabeter (prop. 2006/07:1 s.19). Det har alltså funnits både kollektivistiska och individualistiska tecken under hela den studerade tiden. Den förändring som skulle kunna tydas är att det med tiden tycks finnas fler individualistiska tecken i propositionerna. Inte minst eftersom den nyttillträdde regeringen år 2006 anser att sfi varit alltför inriktad på

kollektivet och att de velat öka individens valfrihet att själv välja utbildningssamordnare.

### 3.1.2 Styrning

När dimensionen om styrning ska studeras kommer det främst att operationaliseras genom att undersöka förekomsten av partnerskap och hur dessa partnerskap är utformade. Ett fokus på samverkan mellan olika parter är något som syns under hela den studerade perioden 2002-2010. Eftersom samverkan varit ett ständigt återkommande tema går det inte att utifrån detta material se någon förändring i frågan om en hierarkisk statlig styrning till en mer horisontell styrning, där statens roll är att främja partnerskap mellan olika aktörer. I propositionen *Vissa frågor om vuxnas lärande mm* framhålls samverkan genom att "Regeringen anser att det är viktigt att myndigheterna samverkar så tidigt som möjligt så att det inte uppstår målkonflikter kring en individs utbildning och försörjning". Vidare poängteras vikten av att kommunen ska samarbeta med arbetsförmedlingen för att sfi ska kunna kombineras med andra aktiviteter, som praktik (prop. 2005/06:148 s.35). Detta exempel tyder på att staten delegerar mer makt åt kommun och myndighet att utforma en samverkan inom verksamheten för att det inte ska uppstå någon målkonflikt, i stället för att staten går in och dikterar tydligt åtskilda mål. Staten styr därmed mer på distans och försöker att främja ett partnerskap, dock främst mellan offentliga aktörer.

Även om begreppet samverkan funnits med under hela den studerade perioden, kan en utvidgning av begreppet uttydas. I 2004 års budgetproposition för utbildning och universitetsforskning skriver regeringen att "[d]et är viktigt att samverkan mellan olika myndigheter och olika regioner kommer till stånd" (prop. 2003/04:1 s.39f). Återigen är detta ett tecken på statens styrning på distans med försök att främja samverkan. År 2007 föreslås vidare, inom området för utbildning och universitetsforskning, att invandrare lättare ska kunna kombinera arbete och undervisning genom ett "nära samarbete mellan kommun, arbetsförmedling, frivilligorganisationer och näringsliv" (prop. 2006/07:1, s.121). Från att i begreppet samverkan inbegripa olika delar av den offentliga sektorn år 2004 har det år 2007 utvecklats till att även innefatta andra aktörer. Detta kan dels ses som ännu ett tecken på en mer horisontell styrning, men det visar också att partnerskapen allt oftare har kommit att kombineras mellan offentlig och privat sektor. Just partnerskap som är blandat mellan offentliga och privata aktörer är gestaltande drag för governance, och därmed skulle detta vara ett tecken på att styrningen blivit mer präglad av governance under den studerade tiden.

En annan viktig del i governance är tilltron till alternativa förvaltningspolitiska lösningar. Andra aktörer än de som traditionellt givits en viss roll inom förvaltningen anses kunna bidra med innovativa lösningar och partnerskap samt att omfördelat ansvar kan ge förbättrade resultat. Ett exempel på detta, som inte tar sig uttryck i ett samarbete utan istället i en expanderande av uppdraget för sfi är regeringens förslag att

tillåta folkhögskolor bedriva svenskundervisning för invandrare: ”Regeringen anser att folkhögskolans form och pedagogik kan vara ett bra alternativ till den kommunala utbildningen” (prop. 2009/10:68 s.15). Invandrades val av sfi-utbildare tyder alltså inte enbart på en mer individualiserad syn i och med individens valfrihet inom sfi, som behandlades inom ramen för dimensionen om samhällsteori. Det indikerar även en övergång mot governance eftersom staten valt att delegera ansvar till flera olika aktörer.

Eftersom det genom hela materialet är tydligt med en decentraliserad förvaltning, där det inte finns någon tydligt top-down-styrning, går det inte att hävda att det skett en förändring från en hierarkisk styrning till en mer horisontell styrning. Denna förändring har förmodligen skett redan tidigare. Den förändring som kan ses ha skett är att partnerskapen omfattar fler aktörer än kommuner och myndigheter, och allt oftare inkluderar privata aktörer, vilket är tecken på en styrning som är präglad av governance.

### 3.1.3 Välfärd

Under perioden mellan 2002-2010 finns det exempel i materialet som både uppvisar dekommodifierande och rekommodifierande karaktär. I propositionen ”Demokrati för det nya seklet” (2001/02:80), konstaterar den dåvarande regeringen att skolverket bör se över undervisningsmaterialet för att kontrollera att det ”förmedlar kunskaper om och förståelse för den svenska demokratin” i avseende att utbilda invandrare om grundläggande svenska rättigheter, och den svenska demokratin. Detta kan ses som ett tecken på en bild av medborgarens välfärd ur ett dekommodifierat perspektiv, eftersom medborgaren ska få chans att lära sig om sina rättigheter i samhället. Denna undervisning som ämnar ge invandrare insikt i svenska värderingar verkar nämligen, enligt vår förståelse, inte erbjudas för att påskynda nyanländas inträde på arbetsmarknad och så också bidragande till samhället. I stället skänker det individen en bättre förståelse om sin omvärld och avhjälper därmed social isolering och alienation. Denna typ av tjänst utan krav på gentjänst kännetecknar traditionellt welfare. I en senare proposition (2002/03:1, s.85) om utbildning och universitetsforskning betonas dock sfi som en plattform som bör utformas efter den enskilde individens förutsättningar och dess ”planerade verksamhet i Sverige”. Här ses medborgaren i stället som en aktör med skyldigheten att ha en plan över sin framtid i Sverige. Det tyder på en rekommodifierad bild av välfärden eftersom det innebär att individen själv har ett ansvar att skaffa sig den välfärd hen behöver.

Följande citat från en budgetproposition om utbildning och universitetsforskning från 2007 skulle kunna tolkas på olika sätt: ”Varje kommun skall vidare arbeta aktivt med att rekrytera och motivera behöriga personer att delta i sfi.” (prop. 2006/07:1 s.108). Antingen utläses detta som ett tecken på att man från statligt håll försöker skapa en tillgänglig och attraktiv verksamhet, en typ av erbjudande av välfärd som

kännetecknar rekommifiering. En rekommifierad välfärd hade snarare kännetecknats av en mer passivt erbjuden service, där individen själv får uppsöka och delta i verksamheten. Man skulle å andra sidan kunna tolka avslutad sfi-undervisning som ett sätt för individen att bättre förbereda sig för att "ge tillbaka" till det svenska samhället, och att den rekrytering/motivering som föreslås i propositionen i så fall är en slags påtryckning att skapa medborgare som kan ansvara för sin egen välfärd, vilket i så fall skulle innebära att detta stycke är ett exempel på rekommifiering. Magnus Dahlstedt beskriver hur rekommifieringen av välfärden ofta sker genom att staten vidtar åtgärder som syftar till att motivera, aktivera och ge möjligheter för individen att "ta makten över det egna livet" (2009:64f). Med detta i åtanke tolkar vi alltså detta stycke som ett exempel på en slags rekommifiering av välfärden.

I budgetpropositionen för utbildning och universitetsforskning 2008 återfinns ett annorlunda exempel på hur välfärden rekommifieras över tid. I en motivering av sfi:s positiva effekter står det att "[g]oda kunskaper i svenska underlättar inte bara inträdet på arbetsmarknaden och i det svenska samhället i övrigt för de vuxna utan ger dem även möjligheter att hjälpa och stötta sina barn i skolarbetet." (prop. 2007/08:1 s.116). Detta citat skulle kunna tolkas som att ansvaret för utbildning som en välfärdstjänst förskjutits från kommunen, i form av skolan, till föräldrarna, som menas behöva spela en aktiv roll i sina barns skolarbete.

2008 konkretiserar regeringen ytterligare syftet med sfi-utbildningen. "Inriktningen på regeringens politik är att nyanlända invandrare så snart som möjligt ska etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande." (prop. 2008/09:156 s.13). Det här kan man också se som en inriktning mot en rekommifierad välfärd, där regeringen uttrycker en önskan om att så snart som möjligt lägga över ansvaret för försörjning på invandraren själv. Detta återkommer också i 2010 års budgetproposition för integration och jämställdhet där regeringen skriver att "Incitamenten för individen att snabbt lära sig svenska och kunna försörja sig själv [...] behöver förstärkas ytterligare." (prop. 2009/10:1, s.24)

Denna rekommifierade välfärdsbild där invandrades självförsörjning står i fokus exemplifieras kanske tydligast genom den sfi-bonus som alliansregeringen införde år 2010. År 2008 initierades en försöksverksamhet med en sfi-bonus, som skulle delas ut till de studerande som fått ett godkänt betyg i sfi inom en viss tidsram. "I propositionen föreslås en ny lag om försöksverksamhet med prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisning för invandrare (sfi-bonus). Den föreslagna lagen syftar till att pröva i vilken utsträckning ekonomiska incitament för deltagare i sfi kan bidra till att de snabbare lär sig svenska och därmed förbättrar sina möjligheter att få ett arbete." Syftet med denna bonus var alltså att skapa en ekonomisk uppmuntran för invandrare att snabbare lära sig svenska för att sedan lättare få ett arbete. Den dåvarande regeringen argumenterade vidare för detta förslag och betonar ytterligare att de vill att invandrare så snabbt som möjligt ska bli självförsörjande (prop. 2008/09:156, s.1-13). Just individens ansvar för sin egen försörjning som här poängteras är en stor beståndsdel av det rekommifierade

medborgarskap som Dahlstedt belyst. Den form av "aktiveringsbidrag" sfi-bonusen skulle kunna ses som är också enligt Dahlstedt ett typiskt tecken på hur ansvar skiftar från stat till individ att sörja för sitt eget välmående. Man utgår från premissen att individen, i det här fallet invandraren som läser sfi, kan klara av utbildningen "i tid" bara hen vill, och att statens uppgift därför blir att motivera och skapa incitament för individen att "ta tag i sitt liv" (Dahlstedt, 2009:64f). Detta är därför ett tydligt exempel på hur välfärden blivit alltmer rekomm modifierad.

Trots att en rekomm modifierad välfärd funnits även under den första delen av 2000-talet kan en förändring tydas vid regeringsskiftet 2006 då denna inriktning intensifieras och förekommer allt oftare, med fler konkreta förslag av en rekomm modifierad karaktär.

## 3.2 Analys

### 3.2.1 Welfare till workfare

Det går inte att utifrån resultatet hävda att det under den undersökta perioden har skett ett fullständigt skifte från welfare till workfare. Det finns dock tecken i resultatet som tyder på mer framträdande inslag av workfare, framförallt efter alliansregeringen tillträdde år 2006. Detta har bland annat visat sig genom att den dåvarande regeringen själv uttryckte att en ökad individualisering av sfi behövdes, och dessutom ökade individens frihet i valet av sfi-utbildare. Den horisontella styrningen tycks ha blivit alltmer präglad av privata partnerskap även om det inte, vad vi kan utläsa, skett en förändring som gått från hierarkisk till horisontell styrning under den studerade perioden. Dessutom har förslag med allt mer rekomm modifierande inslag, som till exempel sfi-bonus, framlagts. Även om det inte utifrån dessa exempel går att säkerställa att en förändring har skett från welfare till workfare, visar det ändå på fler tecken med kännetecknande drag från workfare.

Dahlstedt menar att inslag av workfare förekommit sedan länge inom den svenska politiken men att regeringsskiftet 2006 innebar en tydligare arbetsaktiverande politik. Alliansen försökte underlätta för att nyanlända redan i asylprocessen skulle motiveras till att hitta en sysselsättning, och sträva efter egenförsörjning, vilket de hävdade även skulle kunna öka deras framtida anställningsbarhet (Dahlstedt, 2009:62). Denna beskrivning har tydliga tecken av den arbetsfrämjande politik som workfare står för och hur den ska skapa aktiva medborgare, och stämmer också väl överens med de resultat som framkommit i uppsatsen. Den ökning som tycks ha skett av mer workfare-inspirerade propositioner måste också ses utifrån det samtida politiska läget.

Förändringen kan bero på att en borgerlig regering tillträdde 2006, och kanske därför inte innebär ett generellt ökat fokus på workfare över perioden. Regeringsskiftet skulle å andra sidan i sig kunna ses som att allmänheten tycktes föredra en politik som alltmer fokuserade på workfare, och därmed vara just ett tecken på en generell ökning av workfare i samhället.

Utifrån de resultat som har framkommit i denna uppsats är det viktigt att inte se de analytiska dimensionerna som statiska företeelser eftersom de i hög grad är förknippade med varandra. De tre dimensionerna hänger mycket väl samman då de är hämtade från samma teori. Därför har de olika dimensionerna förmodligen påverkat varandra, vilket kan förklara varför vi sett tecken på workfare inom samtliga dimensioner. Till exempel kan statens minskade hierarkiska roll och delegerande av makt till olika offentliga och privata aktörer i diverse partnerskap gjort att individen fått ökad frihet att själv välja sin välfärd, och därmed vara ett tecken på individualism. Den individualiserade valfriheten har förmodligen i sin tur påverkat att det också ger mer ansvar till den enskilda individen att själv utforma sin välfärd och därmed vara aktiv och anställningsbar, vilket tyder på en rekonstruerad välfärd för medborgaren. Ett exempel på detta är som ovan nämnt den ökade valfriheten för personer som studerar sfi, i och med förslaget om att det även skulle gå att studera svenska på folkhögskola. Det är dels ett tecken på att staten delegerat makt till andra aktörer, dels har individen fått ökad frihet att välja, och därmed även ett ansvar att utforma sin egen välfärd.

Det är dock viktigt att i denna analys inte förminska arbetets roll för integration i det svenska samhället, eftersom det kan ha stor betydelse för att en person lär sig svenska och lär känna andra svenskar. Det som i denna undersökning analyseras är i stället vad det skapar för ideal för en medborgare när det främst är arbete som är i fokus.

Utifrån det resultat som analyserats måste också i åtanke finnas att en studie av propositioner om sfi inte kan generaliseras för hur medborgarbildningen kan ses ha förändrats i hela samhället. Vår operationalisering kan därför inte ses som allomfattande, och kanske lider undersökningen av undertäckning, då den bild som skapas i våra dokument bara innefattar invandrare inom sfi och inte den svenska medborgaren i allmänhet. Därmed skulle det kunna hävdas att det finns en bristande validitet. Vi menar dock att den undersökning vi gjort av sfi är ett provande av Dahlstedts teori om en förändring från welfare till workfare och att medborgarskapsanalysen baseras på resultatet i denna prövning, alltså inte direkt på fallet sfi.

### 3.2.2 Medborgarskapet utifrån workfare enligt Mouffe

Vi har undersökt politiska förslag gällande sfi då vi tror att invandrare, som de individer som inte från början räknas som medborgare utan som ”de andra”, ger en ny dimension åt Chantal Mouffes teori om medborgarskapet som exkluderande och

föränderligt. Just detta skapande av medborgaren, och den aktiva process som staten i det här fallet driver för att assistera skapandet, säger mycket om vilken medborgare som önskas och vem den ännu ej skapade medborgaren anses vara.

Den förändring vi ser i välfärdsregimen, där den svenska politiken alltmer präglas av workfare-principer menar vi också påverkar bilden av medborgaren. Workfare innebär en förändrad syn på staten och medborgarens relation, där staten inte längre villkorslöst erbjuder välfärdstjänster utan istället kräver en motprestation och en aktiv medborgare. Medborgaren förväntas alltså på ett annat sätt bidra och aktivera sig själv för att få delta i samhället. De som exkluderas och utgör ”de andra” blir vidare de individer som förblir passiva. Vilka som tillräknas denna grupp avgör de som lyckats etablera sig själva som politiskt dominanta, som regeringen i detta fall. Mouffe menar ju som känt att medborgarskapet ständigt förändras i den maktkamp som politiken enligt henne är. De som i de politiska förslag vi undersökt beskrivs som passiva har alltså förlorat denna maktkamp och befinner sig därför i underläge då deras förståelse av hur välfärden bör fungera undermineras av deras försvagade medborgerliga status. Detta syftar inte till den formella medborgarrollen, utan till den politiska identitet som Mouffe menar innefattar ”identitetsbildningens känslomässiga och affektiva dimensioner” (Mukhtar-Landgren, Svärd 2016:22).

När politiska frågor gällande välfärd blir en diskussion om lathet och beroende kontra egenmakt och individuellt engagemang, vilket Mouffe skulle påstå är en form av avpolitisering av frågan, leder detta till att diskussionen ”blir exkluderande, eftersom oppositionella grupper mister en position från vilken det är möjligt att formulera en politisk kritik” (Mukhtar-Landgren, Svärd, 2016:24). Som Dahlstedt skriver skiftar ju fokus inom workfare-regimen till ”individens egna kvalifikationer och egenskaper, ambitioner och (o)förmågor.” (2009:63). På så sätt utmålades de som inte passar in i bilden av den aktiva medborgaren som ett fall av personligt misslyckande, snarare än ett samhälleligt sådant. Genom att exkludera dessa grupper av ”misslyckade medborgare” och hindra dem från att delta i diskussionen får de som vunnit det politiska maktspelet monopol på ”det rationella”. Mouffe driver tesen att i ett demokratiskt samhälle är ”rationalitet [...] bunden av den sociala och kulturella kontexten. Vad som uppfattas som ”rationellt” är alltid resultatet av en hegemonisk kamp, som genom ett antal uteslutningar skylt över det faktum att rationalitetens ideal kan se olika ut i olika diskurser” (Mukhtar-Landgren, Svärd, 2016:19)

Denna process, där frågor avpolitiserats och döljs beskriver Mouffe som ett postpolitiskt tillstånd. Hon ser detta ”försök att utesluta politikens nödvändiga och önskvärda konfliktdimension” som ett problem då det ”undergräver möjligheten att utöva en legitim och institutionaliserad opposition” (Mukhtar-Landgren, Svärd, 2016:24). Ett alltmer workfare-inspirerat välfärdssystem osynliggör alltså politisk opposition som anser att systemet bättre bör möta medborgarnas behov, då välfärd inom workfare-regimen är en privat snarare än en politisk fråga. Mouffe menar att ”demokratiska institutioner som gör det möjligt att inta vitt skilda politiska ståndpunkter måste upprätthållas” (Mukhtar-Landgren, Svärd, 2016:26) och vidare att diskussionen om vilket medborgarideal som råder inte får avpolitiserats utan måste

fortsätta föras inom en demokrati. Utifrån hennes syn på medborgarskap skulle alltså en övergång från welfare till workfare kunna innebära en demokratisk risk, då medborgarskapet avpolitiserats och exkluderade grupper inte längre kan driva politisk opposition.



## 4 Slutsats

Vårt syfte i denna uppsats var att undersöka om det skett en förändring i politikernas skildring av sfi, som överensstämmer med Magnus Dahlstedts teori om att samhället gått från welfare till workfare. Undersökningens resultat har sedan analyserats utifrån Chantal Mouffes medborgarskapsteori för att utforska vad en eventuell förändring till workfare har för påverkan på medborgarskapsidealet. Vi har utifrån vårt material sett tendenser till en förändring från welfare till workfare. Det går inte att utläsa en entydig övergång till workfare, men över den studerade tidsperioden har vi sett tydligare närvaro av privata aktörer i olika partnerskap, ett skifte i fokus från kollektiv till individ samt en alltmer rekomm modifierad välfärd. I kontrast till detta har vi ur materialet samtidigt funnit ett fortsatt fokus på jämlikhet, dekommodifierad välfärd och offentlig sektor som fortsatt huvudaktör i arbetet med Svenska för invandrare. För att besvara vår första fråga kan man alltså säga att en viss förändring skett under den studerade perioden, där workfare-värden i större grad tar plats i dokumenten, men att ett fullständigt skifte, från welfare till workfare, uteblivit.

Vill man vidare undersöka förändringen där propositionerna gått från att majoriteten av förslagen är präglade av welfare till att sedan ha en gestalt av workfare, skulle förmodligen material från en längre period behöva studeras. För att se en mer genomgripande förändring skulle till exempel material med början innan nittioalet studeras, eftersom workfare sägs ha haft sitt genomslag då. Då skulle eventuellt en tydligare övergång ha kunnat tydas från welfare till workfare, och inte bara en ökning av workfare-inslag. Som Dahlstedt har uttryckt fanns det ju dock inslag av workfare även innan nittioalet och därmed går det kanske inte att identifiera ett definitivt skifte.

Den klassiska definitionen av medborgare var länge ett medlemskap i samhällsgemenskapen, där medlemskapet ses som ett kontrakt mellan stat och individ som innehåller rättigheter respektive skyldigheter. I och med förändringen mot workfare har idealet för medborgarbilden förändrats till att medborgare alltmer ska vara aktivt deltagande i samhället och ansvara för sin egen utveckling. Den förskjutning mot workfare, som i denna uppsats exemplifierats i sfi, innebär att individen själv har ett större ansvar att arbeta och skaffa sig en välfärd.

Utifrån Chantal Mouffes teorier kan då det gemensamma goda som förenar folket vara ett aktivt bidragande och deltagande i samhället. Den aktiva medborgaren blir därmed idealet, medan de som saknar arbete exkluderas från denna bild. För att besvara vår andra fråga kan man alltså säga att förändringen från welfare till workfare inneburit att arbete validerar medborgaren, medan den arbetslösa och i samhället oengagerade förlorar sin självklara roll som värdig av välfärdstjänster och inte i samma utsträckning accepteras som fullvärdig medborgare.

## 5 Referenser

Bergström, Göran & Boréus, Karin, 2012, *Textens mening och makt – metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Lund: Studentlitteratur

Carlson, Marie “Sfi och Sfi-läromedel i tid och rum, föreställningar, politik och tidsanda” 2013 i Kenneth Hyltenstam & Inger Lindberg (red.) *Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle*, Lund: Studentlitteratur

Dahlstedt, Magnus, 2009, *Aktiveringens politik - demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium*, Malmö: Liber

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson och Lena Wängnerud, 2012, *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4 uppl. Visby: Norstedt Juridik AB

Esping-Andersen, Gösta 1999, *Social Foundations Of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press

Lundquist, Lennart, 1993, *Det vetenskapliga studiet av politik*, Malmö: Studentlitteratur

Mouffe, Chantal, 2005, *The return of the political*, 2 uppl. London: Verso

Mukhtar-Landgren, Dalia och Per-Anders Svärd, 2016, “Introduktion” i Chantal Mouffe *Agonistik*, Stockholm: Atlas

Peck, Jamie, 2001, *Workfare States*, New York: Guilford Press

Stubbergaard, Ylva, 2010 “Making citizens: theories and practices of constructing citizenship identities” i Bo Bengtsson, Per Strömblad & Ann-Helén Bay (red.) *Diversity, inclusion and citizenship in Scandinavia*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, s. 215 - 240

## Offentliga dokument

Proposition 2001/02:1, Utgiftsområde 8: Invandrare och flyktingar, [Elektronisk]  
Tillgänglig: <https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Budgetpropositionen-for--2002-GP031d9/?text=true>  
Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet, [Elektronisk] Tillgänglig:  
[https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Demokrati-for-det-nya-seklet-P\\_GP0380/?text=true](https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Demokrati-for-det-nya-seklet-P_GP0380/?text=true)  
Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2002/03:1, Utgiftsområde 16: utbildning och universitetsforskning, [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Budgetpropositionen-for--2003-GQ031d18/?html=true> Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2003/04:1, Utgiftsområde 16: utbildning och universitetsforskning, [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Budgetpropositionen-for-2004-U\\_GR031d19/?html=true](https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Budgetpropositionen-for-2004-U_GR031d19/?html=true) Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2005/06:148, Vissa frågor om vuxnas lärande mm, [Elektronisk]  
Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/vissa-fragor-om-vuxnas-larande-mm\\_GT03148/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/vissa-fragor-om-vuxnas-larande-mm_GT03148/html)  
Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2006/07:1, Utgiftsområde 13: Arbetsmarknad. [Elektronisk] Tillgänglig:  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2007-utgiftsomrade-13\\_GU031d16/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2007-utgiftsomrade-13_GU031d16/html)Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2006/07:1, Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning, [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2007-utgiftsomrade-16\\_GU031d19/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2007-utgiftsomrade-16_GU031d19/html) Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2007/08:1, Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning, [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2008-utgiftsomrade-16\\_GV031d23/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2008-utgiftsomrade-16_GV031d23/html) Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2008/09:156 Sfi-bonus - försöksverksamhet för att stimulera nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska, [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/sfi-bonus---forsoksverksamhet-for-att-stimulera\\_GW03156](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/sfi-bonus---forsoksverksamhet-for-att-stimulera_GW03156) Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2009/10:1, Utgiftsområde 13; Integration och jämställdhet, [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2010\\_GX031d14/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2010_GX031d14/html) Hämtdatum: 2016-04-19

Proposition 2009/10:68, Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola, [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.riksdagen.se/sv/dokumentlagar/dokument/proposition/svensk-undervisning-for-invandrare-i-folkhogskola\\_GX0368/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokumentlagar/dokument/proposition/svensk-undervisning-for-invandrare-i-folkhogskola_GX0368/html) Hämtdatum: 2016-04-19

Skolverket, 2012, "Utbildning i svenska för invandrare - Kursplan och kommentarer" [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf2939.pdf%3Fk%3D2939> Hämtdatum: 13/5 2016