



# LUND UNIVERSITY

## På västfronten en del nytt

Carlson, Benny

*Published in:*  
I & M

2002

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Carlson, B. (2002). På västfronten en del nytt. *I & M*, (1).

*Total number of authors:*  
1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:  
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# På västfronten en hel del nytt

Benny Carlson

**Några delstater i Mellanvästern har gått i täten för den bidragsreform som under 1990-talet möblerat om det socialpolitiska landskapet. Hur bär man sig åt i segregerade storstäder för att flytta människor från bidrag till arbete?**

Det verkar vara en i Sverige utbredd föreställning att USA är ett social- och arbetsmarknadspolitiskt ödelandskap. Jag var själv inte helt opåverkad av den föreställningen till dess jag häromåret fick möjlighet att skriva en bok om *Den amerikanska välfärdsvägen* (Timbro/CVV 2000), som var ett försök att sätta in 1996 års "welfare reform" (bidragsreform) i ett historiskt och översiktligt sammanhang. På några få år hade man i USA halverat antalet socialbidragstagare, i huvudsak genom att slussa dem ut i arbete och självförsörjning. Till en del kan dessa anmärkningsvärda resultat tillskrivas en nästan decennielång period av ekonomisk expansion. Till en del kan de tillskrivas en politisk viljeanssträngning att med hjälp av tydliga budskap och kraftfulla incitament ändra värderingar och beteenden i samhället, en ansträngning som går under kryptiska bokstavsbezeichnungar – PRWORA (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) och TANF (Temporary Assistance for Needy Families) – där ledorden trots allt talar sitt tydliga språk: personligt ansvar, arbete, tillfälligt stöd.

Ett problem när man försöker åstadkomma en översiktligt bild av en reform som den amerikanska är att det inte finns

något "objektivt objektiv" med vilket man kan "ta" bilden. Jag försökte lösa det problemet genom att anlita ett halvduzin "vägvisare", socialpolitiska auktoriteter som kan grupperas på en skala från vänster till höger (från Michael Katz till Charles Murray). De var naturligtvis oense om mycket men verkade alla uppriktigt förvånade över att så många människor så snabbt flyttats från bidrag till arbete. En avgörande skillnad är att bedömare till vänster tror att de flesta som gått från bidrag till arbete kommer att stanna i fattigdom medan bedömare till höger tror att åtskilliga kommer att "arbeta sig upp". Alla anser att bidragsprogrammets storhetstid är förbi och att socialpolitiken fortsättningsvis i ökad utsträckning kommer att handla om stöd till arbetande fattiga, inte minst via skattepolitiken.

Min ambition var att belysa en del av den socialpolitiska scenen med hjälp av ljuskäglor av olika politisk färg och att låta läsaren dra sina egna slutsatser, men naturligtvis fanns det kritiker som på fullt allvar menade att jag själv avslutningsvis borde ha axlat domarkappan och slagit fast vad som är "rätt" och "fel".

Att framkalla en översiktligt bild baserad på böcker, dokument och intervjuer med experter är emellertid inte riktigt tillfredsställande. Det kändes nödvändigt att komplettera makrobilden med en mikrostudie – ett "frontreportage". Detta behov blir extra påträngande i samband med en reform som den amerikanska, som innebär en decentraliseringsrevolution genom att delstater och lokalsamhällen fått stor frihet att experimentera med sina bidrags- och arbetsprogram.

Det finns många tänkbara "fronter" att åka till. Jag fastnade för Michigan och Wisconsin och det av flera skäl. Dessa båda delstater har gått i täten för reformrörelsen under ledning av viljestarka guvernörer, John Engler i

Michigan och Tommy Thompson (numera "socialminister" för hela USA) i Wisconsin. Wisconsin har bedrivit en tuff arbetslinje (med inslag av samhällstjänst) och sen 1996 lyft bort 80 procent av sina bidragstagare från kontantunderstöd.

Michigan har följt en mjukare linje men odlar inte desto mindre en "nollvision" för antalet bidragstagare utan arbetsinkomster. De båda staterna förvaltar ett socialpolitiskt arv från den progressiva eran i början av 1900-talet, ett arv som till en början var påverkat av nordeuropeisk socialreformism. De domineras av befolkningar med nordeuropeiskt ursprung men storstäderna Detroit och Milwaukee har betydande inslag av invandrare och minoriteter – bland annat finns i Detroit den största koncentrationen av araber utanför Mellanöstern. Här finns alltså miljöer som vad gäller socialpolitisk tradition, förnyelse och befolkning borde vara intressanta betraktade från svensk horisont.

I maj 2001 begav jag mig till Michigan och Wisconsin för en veckas studier i vardera delstaten. I Michigan turnerade jag runt på ett halvdussin jobbcenter i Lansing (huvudstaden) och Detroit, varav några drivs av och är inriktade på invandrare och minoriteter. I Wisconsin höll jag mig till ett gemenskapsbaserat och invandrarfokuserat jobbcenter,

mot arbete och självförsörjning – problem med utbildning, arbetslivserfarenhet, sjukvård, barnomsorg, transporter, missbruk.

Några av de hinder man brottas med är ganska typiskt amerikanska och hänger samman med bristen på heltäckande lösningar av vissa välfärdsproblem. Här skulle man kunna hävda att marknadsekonomin lägger krokben för sig själv genom att minska rörligheten för en del av arbetskraften. När det gäller transporter till och från arbetet varierar situationen från ort till ort. I bilstaden Detroit är de allmänna kommunikationerna urusla, i Milwaukee är de utmärkta.

Strategin har under den långa högkonjunkturen gått ut på att snabbt få människor i arbete (work first) och frågan om hur de ska få hjälp att avancera har kommit i andra hand.

Doug Stites, som tillsammans med guvernör Engler är hjärnan bakom Michigans Work First-program, menar att man tidigare spenderade massor av pengar på att utbilda folk utan att det ledde till arbete och att man aldrig lyckats utforma ett test som förutsäger om någon kan bli anställd eller inte. Det senaste årtiondet har målsättningen varit att snabbt sätta människor i kontakt med arbetsmarknaden.

## Michigan tillämpar inte lagen om maximal bidragstid. En minut på bidrag kan vara för mycket för den som inte anstränger sig men fem år för lite för den som anstränger sig men inte lyckas, är i stället filosofin.

United Migrant Opportunity Services (UMOS) i Milwaukee. Resultatet blev *Från bidrag till arbete i Michigan och Wisconsin* (Timbro/CVV 2001).

Ett problem när man är ute för att "se och höra" är att myndigheter och verksamhetsansvariga gärna vill visa upp sina bästa sidor. Risken för att man bara får se det bästa reduceras enligt min mening om verksamheterna bedrivs i en konkurrensmiljö där standarden tenderar att bli någorlunda jämn. Ett annat problem är att det är svårt att komma klienter/kunder/deltagare in på livet. Det blir i mycket chefernas och handläggarnas perspektiv man får sig till livs.

### Jobb först - utbildning sedan

Att i en artikel förmedla flödet av röster och siffror från denna svåröverskådliga värld av myndigheter, företag och ideella organisationer med olika profiler är inte så lätt. Jag nöjer mig med att summera intrycken och underbygger/exemplifierar med hjälp av några intervjuoffer.

Inställningen bland chefer och handläggare är offensiv. Utgångspunkten är att nästan alla människor kan arbeta. Det gäller "bara" att eliminera de hinder som reser sig på vägen

Stites tror att man nu söker en medelväg men förklarar att många klienter tackar nej till erbjudanden om utbildning. "För många var skolan en förfärlig erfarenhet. När man förklarar att utbildning är en väg som leder bort från bidrag och fattigdom är en del oförmögna att ta till sig budskapet."

Mark Jasonowicz, ställföreträdande chef för Michigans socialdepartement Family Independence Agency (FIA), menar att inriktningen på "arbete först" haft avsevärd effekt: "Tidigare valde folk på bidrag yrkesutbildning framför arbete. De kom och gick som de ville, gillade de inte läraren eller klassen kom de inte alls och vi gjorde inget åt saken. Efter två år kom de på att de inte ville bli bilmekaniker utan hellre gå en kurs i journalistik. Strukturen med 'arbete först' gjorde klart att man måste ta det första steget, steget ut i arbetslivet. Många före detta bidragstagare berättar att de aldrig trodde att de skulle klara av det förrän de blev 'knuffade över kanten'."

Man kan misstänka att utbildning kommer att spela större roll framöver och det oavsett hur konjunkturen utvecklas. Såväl i en situation där bara de svåra fallen (eller som de ibland kallas: "våra mest svårarbetade kunder") återstår som i en situation med ökad arbetslöshet blir det svårt att "knuffa" folk ut på arbetsmarknaden.



"Detroit Downtown People Mover". förslår inte långt. I Detroit, känd för sin omfattande biltillverkning, är de allmänna kommunikationerna urusla och detta utgör ofta ett hinder för människor att ta sig till möjliga arbetsplatser.

Styrmedlen består i hög grad av incitament – piskor och morötter. Filosofin kan sammanfattas som att det ska löna sig att arbeta men inte löna sig att inte samarbeta.

Å ena sidan ska bidragstagarens förmåner inte minskas i samma takt som förvärvsinkomsterna ökar. Å andra sidan ska den som inte deltar i aktiviteter som planerats bestraffas med minskade bidrag. Att använda incitament i rätt doser är inte alltid lätt. Positiva incitament kan locka människor att gå kvar på bidrag längre än nödvändigt och därmed bidra till att de uppnår sina livstidsgränser (mer därom strax). Negativa incitament kan medföra att människor faller ur programmen.

### Sanktioner är inte motiverade om de förstör

Som en handläggare i Milwaukee uttrycker saken: "Det svåra är att deltagarna måhända inte har en ursäkt för sin frånvaro, men om vi bestraffar dem kan de kanske inte betala hyran och då ger vi dem ytterligare ett problem. Om de blir hemlösa kan de inte delta alls. Sanktioner är motiverade om de påverkar deltagarna, men inte om de förstör för dem."

Det ska inte heller vara möjligt att gå på bidrag hur länge

som helst. Den nationella lagstiftningen stipulerar att ingen får gå på socialbidrag mer än fem år av sitt liv. Michigan har emellertid avstått från att tillämpa denna regel. Där är filosofin att en minut på bidrag kan vara för mycket för den som inte anstränger sig men fem år för lite för den som anstränger sig men inte lyckas.

Verksamheterna är starkt fokuserade på arbetsmarknadens behov. Arbetsgivarna är väl representerade i de nämnder som styr verksamheten vid jobbcentren och högst närvarande på centren för att ragga arbetskraft.

John Palmer, ställföreträdande chef för Michigan Department of Career Development (MDCD), ger följande motivering till arbetsgivarinflytandet: "Det är viktigt att systemet leds av arbetsmarknadsnämnder, där arbetsgivarna är i majoritet. Genom deras ledarskap fokuseras resurserna på rätt saker. I varje byråkrati finns tendensen att man styrs av sina egna förutfattade meningar när man utformar program. Ibland fungerar de inte bra på marknaden."

Man är också inställd på att följa upp programdeltagare som fått arbete så att de inte ska få problem på sina arbetsplatser och halka tillbaka i bidragstillvaron.

Utvecklingen går mot karriärtänkande. På många jobbcenter arbetar man inte bara med att få bidragstagare i arbete

utan försöker bli kvitt "socialstämpeln" genom att rusta upp lokaler och service och vända sig med en bred arsenal av åtgärder mot envar som vill utbilda sig och/eller hitta bättre jobb.

Doug Stites är kanske den som tydligast ger uttryck åt ambitionen att utveckla karriärcenter: "Jag tror att jag bäst hjälper de människor som har svårt att delta i den amerikanska drömmen genom att inte fokusera enbart på dem och likställa min verksamhet vid en fattigvårdsinrättning. Jag vill att varje medborgare ska tycka att det känns bra att gå hit, och inte tänka på oss som 'det där bidragsstället'." För



Framför Daimlerchryslers monteringsfabrik på Jefferson Avenue i Detroit står rader av färdiga jeepar. Upp- och nedgångar i bilförsäljningen lämnar tydliga spår på Detroit's arbetsmarknad.

bidragstagarna tycks karriärcentret erbjuda två fördelar: dels slipper de en stigmatiserande särbehandling, dels kan arbetsgivarna inte på förhand veta om de närmar sig en arbetslös eller någon som är ute för att byta upp sig.

Verksamheterna bedrivs av såväl offentliga som privata vinstdrivande och icke vinstdrivande leverantörer. Ofta finner man representanter för en rad organisationer och företag på samma center, även om det inte alltid syns för ögat eftersom de jobbar "sömlöst".

### Den som inte levererar blir snabbt eliminerad

Rimligtvis stimulerar konkurrensen mellan leverantörerna effektivitet och nytänkande. Stites igen: "Vi byter leverantörer hela tiden. Om de inte levererar eliminerar vi dem och skaffar andra för att driva programmet. Alla vill driva den här verksamheten eftersom det ligger mycket pengar på bordet." Samtidigt uppstår transaktionskostnader när leverantörerna ska byta information och koordinera sina verksamheter inom ramen för ständigt föränderliga partnerskap.

Många jobbcenter drivs av gemenskapsbaserade eller frivilliga organisationer (Community-based organizations, CBO:s) som på ett naturligt sätt kan tillföra verksamheten engagemang, förankring, underifrånperspektiv, kulturella hänsyn och flerspråkighet.

Ett av de jobbcenter jag besökte var knutet till Arab Community Center for Economic and Social Services

(ACCESS) i Dearborn utanför Detroit. Där arbetar man på sju språk och målsättningen är att ge så många som möjligt tillgång (access) till centrets resurser dag som natt. "Vi har varje kulturell grupp representerad här som kunder och anställda", förklarar chefen för jobbcentret Sonia Harb. "Vi avspeglar verkligen den arbetande världen där ute." På centret beskriver man för övrigt den arabiska befolkningen som "en otrolig pool av arbetskraft".

På UMOS, jobbcentret, i Milwaukee är den primära målgruppen hispanics. Av tolv anställda på mottagningsavdelningen är fyra före detta "kunder". Leti Keltz, chef för mottagningen, förklarar: "De är mer lyhörda mot nya kunder men också tuffare – de genomskådar alla bluffar. Dessutom är det ett bra incitament för kunderna om de möter tidigare kunder som nu har en karriär."

Männen har till följd av bidragsreformen börjat bli föremål för myndigheternas intresse. Det har gällt att få dem i arbete för att de ska kunna betala underhållsbi-

drag och bidra till att kvinnorna blir självförsörjande.

Den tidigare inriktningen på ensamstående mödrar verkade förmodligen familjeupplösande. Svenskättingen Ted Anderson ansvarar för UMOS' program för icke vårdnadshavande föräldrar: "Alla sociala välfärdsprogram har under alla år varit inriktade på kvinnor. Man glömde bort männen. När socialarbetarna gjorde hembesök måste männen gömma sig för att kvinnorna inte skulle bli av med bidragen. Nu säger vi att fäderna är viktiga i barnens liv."

Emellanåt finner man exempel på försök att "normalisera" fattiga människors finansiella situation och kunskaper, vilket kan ses som försök att använda marknadens mekanismer för att skapa integration.

På UMOS talar man om att "utrota finansiell analfabetism". I början av 2001 startade man ett program där man hjälper dem som har förvärvsinkomster att ansöka om skattereduktion, öppna sparkonton och bygga upp tillgångar. Den som sparar på ett individuellt utvecklingskonto, där medlen kan användas till utbildning eller eget hem, belönas för varje insatt dollar med två dollar extra.

Det finns fler intressanta iakttagelser att göra för den som enligt svensk tradition tycker att arbetslinjen är rätta vägen att leda människor ur fattigdom och vanmakt och den punktvisa sammanfattningen inbjuder måhända till jämförelser med svenska arbetsförmedlingar/jobbcenter. Jag ska försöka motstå den frestelsen. En skillnad – på ett mycket allmänt plan – förefaller emellertid vara att budskap och incitament "ovanifrån" är tydligare och organiseringen

"underifrån" mera påtaglig i USA än i Sverige. Arbetsgivarna har större inflytande på och närvaro vid jobbcentren än som är fallet i Sverige. Inriktningen på "arbete först" har på senare år till följd av suget efter arbetskraft varit mer uttalat i USA. Möjligen ägnar man nu mer energi åt uppföljning av programdeltagare som slussats ut i arbete. Samtidigt har man fått flera andra hinder att undanröja i form av problem med sjukförsäkring, barnomsorg och arbetsresor.

En intressant iakttagelse handlar om reformens förmodligen oförutsedda konsekvenser. Uppgiften verkade "enkel": att sätta folk i arbete. Till en början gick allt som smort. Miljoner människor flyttades in på arbetsmarknaden. På kuppen flöt emellertid alla de problem upp till ytan som människor har och som i många fall hindrar dem från att arbeta. Uppgiften kom att handla om att skumma av dessa problem. På så sätt kom en reform med syfte att göra människor mindre beroende av staten att resultera i att staten kom att ägna större intresse åt



Foto: Kenneth Lambert / Pressens Bild

**Tommy Thompson** f.d. guvernör i Wisconsin

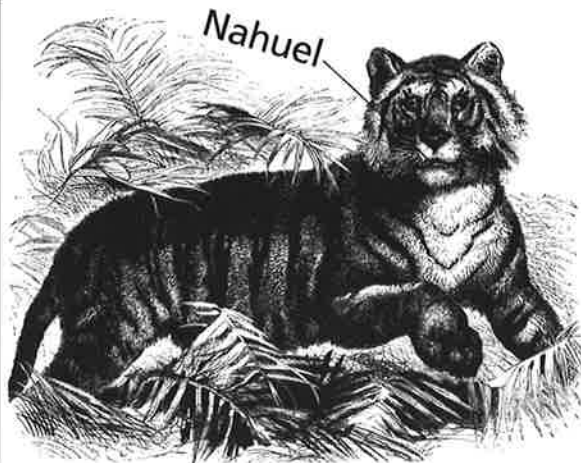
landets fattiga än förut. Samtidigt har detta enligt de flesta bedömare blivit mer legitimt i den breda allmänhetens ögon eftersom statens verksamhet inte längre går ut på att hålla fattiga människor under armarna utan på att hjälpa dem att stå på egna ben.

### Reformen genomgår just nu ett eldprov

USA:s bidragsreform har under några år skördat framgångar. Just nu genomgår den – under recession med ökande arbetslöshet och krympande offentliga budgetar – ett eldprov. Den amerikanska ekonomin befann sig redan under mitt studiebesök i recession men då hade jobbcentren ännu inte drabbats av bakslag. Eftersom ingen vet hur lång och djup recessionen blir finns det ingen som kan säga hur (uvida) reformen kommer att bestå provet. Reformen är inte heller en gång för alla given – ingen torde på nuvarande ståndpunkt kunna förutsäga vad som händer när den ska förnyas och eventuellt revideras av kongressen senare i år.

Det är inte riskfritt att skriva om en reform i full swing. Som "kyllig" historiker borde man kanske låta pennan vila tills allt är över och man sitter med facit i hand. För mig (som gammal journalist) känns det dock bättre att rapportera om något medan det är rykande aktuellt.

BENNY CARLSON ÄR DOCENT I EKONOMISK HISTORIA VID LUNDS UNIVERSITET



### Står ditt namn i almanackan?

Den svenska almanackan rymmer 615 namn. Det kan låta mycket, men knappast jämfört med de 119 000 olika kvinnonamn och 95 000 olika mansnamn som bärs av personer i Sverige.

Årets Mångkulturella almanacka har temat Förnamn. Som vanligt ger den datum för högtider och helger under året. När infaller ramadan? När firas mors dag? Vilka firar trädens nyår?

Format 50x70 cm. Tryckt på båda sidor. Vikt eller ovikt. Pris 50 kr.

Besök också webbplatsen:

<http://www.mkc.botkyrka.se/alma/index.html>

### Fittja, världen och vardagen

*Oscar Pripp och Ingrid Ramberg, red*

Om raggare och globalisering, kärlek och orientalism, projekt och projektkultur. Om Fittja i statistiken, i media och i boendes berättelser. Antologin diskuterar med lokalsamhället som utgångspunkt frågor kring långsiktig utveckling och integration. Februari, 2002. Pris 140 kr.

### Sommarakademi 2002:

#### Intercultural Teacher Education

*International Symposium, 9–11 juni, Fittja gård*

What is intercultural teaching? How can successful practices tried in the field be incorporated into permanent structures? Which kind of practical and theoretical knowledge do the teacher students need to acquire?

I samarbete med Regionalt utvecklingscentrum med mångkulturell inriktning, Södertörns högskola. Symposiet hålls på engelska. Intresserade forskare, lärarutbildare och pedagoger ring:

Utvecklingscentrum: 08-531 849 67

Mångkulturellt centrum: 08-530 625 66

Mångkulturellt centrum

tel 08-530 625 68

info@mkc.botkyrka.se

www.mkc.botkyrka.se