Rickard Ulmestig

På gränsen till fattigvård?

En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag

Lund Dissertations in Social Work no 27

© Rickard Ulmestig
Omslag Eva Broms
Tryck: Intellecta DocuSys, Västra Frölunda
Utgiven av: Lunds Universitet, Socialhögskolan
Box 23, 221 00 Lund
Tfn: 046 222 00 00 (vxl)
Fax: 046 222 94 12
www.soch.lu.se
ISSN 978-91-89604-34-6
ISBN 1650-3872

Förord

I mitt tjänsterum råder ett organiserat kaos och utsikten består främst av en röd tegelvägg men det är här som jag har valt att spendera den mesta av min vakna tid, åtminstone sedan något år tillbaka. Jag har en ambivalent känsla för detta rum som har varit den fysiska ramen för mitt avhandlingsskrivande.

Här har jag saknat min familj och mina vänner. Det är också här jag har varit när min fru har fått sköta organiseringen och det praktiska arbetet med att driva hem och familj. Det finns inte ord Yvette, för att uttrycka min kärlek och tacksamhet för detta.

Samtidigt är jag djupt tacksam för att ha haft förmånen av en bra arbetsmiljö på Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete (IVO-SA) på Växjö universitet. Utanför mitt rum finns också alla mina kollegor som har varit ett stöd. Jag vill speciellt nämna och tacka Micke Andersson, Anna Angelin, Ulrika Graninger, Helen K Jacobsson, Håkan Johansson, Magnus Mårtensson och Katarina Thorén. Speciellt vill jag tacka doktorandkollegan Uffe Enokson för alla goda diskussioner och kommentarer genom åren. Ett speciellt tack går också till professor Iver Hornemann Møller som under hela avhandlingsarbetet har tagit sig tid att läsa och diskutera mina texter och slutligen hela avhandlingen. Din kunskap och vishet har varit en värdefull tillgång.

I professor Tapio Salonen har jag haft en mycket kunnig och engagerad huvudhandledare. Du har tvingat mig att se svagheter i text och tanke, uppmuntrat, stöttat och i dialog hjälpt mig att komma framåt i avhandlingsarbetet. Jag har haft en lika fantastisk bihandledare i docent Kerstin Svensson. Med intellektuell och teoretisk skärpa och humor har avhandling växt i dialogen med dig. Ett stort och djupt menat tack till er båda. Samtidigt är alla eventuella svagheter i denna avhandling enbart mitt ansvar.

Att vara doktorand på Socialhögskolan i Lund har varit mycket givande. De kurser och seminarier som jag haft förmånen att delta i har oftast hållt mycket hög kvalité. Ett stort tack till vänner och kollegor. Av alla kollegorna på Socialhögskolan vill jag dock lyfta fram Marcus Knutagård som har givit mig många bra idéer och kommentarer.

Ett speciellt tack riktas till docent Jonas Olofsson som på slutseminariet gjorde ett utmärkt arbete som opponent. Jag vill också tacka pro-

fessor Per-Gunnar Edebalk och docent Marianne Gunnarsdotter Svenning för kommentarer på min slutseminarietext. Även professor Sune Sunesson gav värdefulla kommentarer på mitt slutseminarium och under avhandlingsarbetets gång.

Jag tackar också svenska kommuner och landsting, integrationsverket och craafordska stiftelsen för finansiering.

Jag vill också tacka alla intervjupersoner samt de tjänstemän som på olika sätt har hjälpt mig fram i arkiv och byråkratiska strukturer. Jag riktar även ett tack till Eva Broms för hjälp med layout och David Brunt för hjälp med den engelska sammanfattningen. Jag vill också tacka mina föräldrar, Sture och Anita Ulmestig, för all hjälp under dessa år.

Störst är dock tacksamhetsskulden till mina älskade barn, Matilda, Amanda, Alice och Maja. En skuld som från och med nu ska börja regleras genom att jag spenderar mindre tid i detta rum och mer tid tillsammans med er.

1 INLEDNING OCH PROBLEMFORMULERING 1

1.1 NATIONELL OCH KOMMUNAL ARBETSMARKNADSPOLITIK 5
1.2 ARBETSMARKNADSPOLITIKENS LOGIKER OCH ORGANISERING 9
1.3 FAKTORER I ARBETSMARKNADSPOLITIKEN – EN MODELL 13
1.4 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR 15

2 PRESENTATION AV EMPIRISKA STUDIER SAMT GENOMFÖRANDE 18

2.1 PRESENTATION AV EMPIRISKA STUDIER 18
2.2 BEARBETNING OCH ANALYS 32

3 BAKGRUND OCH TIDIGARE FORSKNING 35

3.1 BAKGRUND 35
3.2 TIDIGARE FORSKNING 45

4 ANALYTISKA UTGÅNGSPUNKTER 56

4.1 ORGANISATIONER OCH LOGIKER 56
4.2 GRÄNS OCH MAKT SOM ANALYTISKA BEGREPP 64

5 FATTIGVÅRD OCH ARBETSMARKNADSPOLITIK SOM HISTORISK PROCESS 72

5.1 TVÅ LOGIKER 73
5.2 FÖRÄNDRING OCH KONTINUITET GENOM 160 ÅR 75
5.3 GRÄNSER 89

6 DEN NATIONELLA ARBETSMARKNADSPOLITISKA LOGIKEN 91

6.1 PROBLEM INOM ARBETSMARKNADSPOLITIKEN 92
6.2 FÖRESLAGNA LÖSNINGAR INOM ARBETSMARKNADSPOLITIKEN 101
6.3 SAMMANFATTANDE ANALYS 123

7 ORGANISERINGEN AV NATIONELL ARBETSMARKNADSPOLITIK 125

7.1 ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGAR INOM AMS 126
7.2 DE NATIONELLA ARBETSMARKNADSPOLITISKA ÅTGÄRDERNA 130
7.3 ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 143
7.4 SAMMANFATTANDE ANALYS 147

8 DEN KOMMUNALA ARBETSMARKNADSPOLITISKA LOGIKEN 151

8.1 PROBLEM INOM ARBETSMARKNADSPOLITIKEN 153
8.2 FÖRESLAGNA LÖSNINGAR INOM ARBETSMARKNADSPOLITIKEN 157
8.3 SAMMANFATTANDE ANALYS 171

9. ORGANISERINGEN AV KOMMUNAL ARBETSMARKNADSPOLITIK 176

9.1 KOMMUNEN SOM SJÄLVSTÄNDIG AKTÖR 177
9.2 DEN LOKALA KONTEXTEN 187
9.3 SAMMANFATTADE ANALYS 194

10 SLUTDISKUSSION 198

10.1 DEN FÖRÄNDRADE KARAKTÄREN 198
10.2 FAKTORER SOM FÖRÄNDRAR ARBETSMARKNADSPOLITIKEN 202
10.3 ATT STUDERA ARBETSMARKNADSPOLITIK SOM ERBJUDS ARBETSLÖSA SOCIALBIDRAGSTAGARE 211
10.4 TVÅ AVSLUTANDE FRÅGOR 214

SUMMARY 219
BILAGA 1, KÄLLMATERIAL 230
BILAGA 2, INTERVJUPERSONER 236
REFERENSER 238

1 Inledning och problemformulering

Året är 1989 och Lisa är arbetslös. Arbetslösheten ligger detta år på en och en halv procent. Lisa har inte arbetat tidigare på den svenska arbetsmarknaden och är således inte berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Hon hänvisas till den kommunala socialtjänsten för att trygga sin försörjning. Lisa hyser goda möjligheter att få arbete. På socialkontoret möter Lisa en socialsekreterare som beräknar vilken ersättning hon har rätt till. Socialsekreteraren ställer krav på att Lisa ska vara aktivt arbetssökande. I hennes kommun, som i de flesta andra, gäller samma regler som för de arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Lisa anmäler sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen och meddelas där att hon ska komma när arbetsförmedlingen kallar. Arbetsförmedlingen har goda resurser och arbetsförmedlaren diskuterar vilka insatser de kan erbjuda om hon inte hittar arbete. Det finns flera yrkesinriktade utbildningar som leder till ett yrke som eftertraktas på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlaren berättar också att om Lisa erbjuds och fullföljer en insats som är mer än fyra månader lång uppfyller hon arbetskravet för att vara berättigad till ersättning från arbetslöshetskassa. Det finns även ett medlemskrav på tolv månader. Lisa får i detta exempel stöd från arbetsförmedlingen, som ser det som sin uppgift att stödja henne i att vara aktiv och försöka finna arbete. Det finns inga betydande skillnader i hur Lisa hanteras inom arbetsmarknadspolitiken jämfört med arbetslösa som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen.

Året är 2002 och Maria är arbetslös i samma kommun som Lisa. Detta år ligger arbetslösheten på strax över fyra procent. Inte heller hon har någon tidigare erfarenhet av arbete på den svenska arbetsmarknaden och är således inte berättigad till arbetslöshetsersättning. Precis som Lisa tretton år tidigare ansöker hon om socialbidrag och träffar samma socialsekreterare som Lisa mött. Socialsekreteraren bedömer hennes chanser att få arbete eller stöd på arbetsförmedlingen som små och misstänker att Maria inte kommer att prioriteras på arbetsförmedlingen. Maria får det socialbidrag som hon är berättigad till och en ny tid bokas

nästa månad. Socialsekreteraren meddelar Maria att om hon inte är självförsörjande eller kan visa att hon är på god väg att bli det kommer hon att aktiveras i ett kommunalt projekt för arbetslösa socialbidragstagare. När Maria kommer till arbetsförmedlingen blir hon inskriven som arbetssökande. Platsförmedlaren bedömer att Maria inte har de referenser och den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlaren menar att hon står för långt ifrån arbetsmarknaden för att ens komma i fråga för en insats. När Maria ringer och berättar detta för socialsekreteraren, ringer denne till arbetsförmedlaren för att diskutera Marias situation. Arbetsförmedlaren bedömer att kommunen bör erbjuda henne plats i det kommunala aktiveringsprojektet Loket. Om Maria sköter sig kan hon, om budgeten tillåter, placeras i samma projekt men med ersättning genom ett nationellt ersättningssystem. Om Maria fortsätter att sköta sig kan hon erbjudas ett annat arbetsmarknadspolitiskt program genom Arbetsförmedlingen, exempelvis en yrkesutbildning. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kommer inte att kvalificera henne till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Socialsekreteraren accepterar detta då det på sikt kan innebära att Maria blir självförsörjande. Maria har i detta exempel en månad på sig att vara aktiv och försöka att finna arbete. Hon kommer, om hon inte finner arbete, att aktiveras i en lokal åtgärd som är särskilt konstruerad för socialbidragstagare.

Inledning

Dessa fiktiva, men realistiskt utformade, exempel antyder att det har skett en förändring, både i hanteringen av arbetslösa och i synen på arbetslöshet för de som är oetablerade på arbetsmarknaden och som därigenom försörjs av socialbidrag. I början av 2000-talet har vi en arbetsmarknadspolitik som kan sägas ha differentierats i två nivåer, en nationell för de med försörjning från arbetslöshetskassorna eller andra nationella system och en kommunal för de arbetslösa med socialbidrag. Så var inte fallet i slutet på 1980-talet. Den nationella arbetsmarknadspolitiken som organiseras av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och den kommunala arbetsmarknadspolitiken är båda delar av arbetsmarknadspolitiken idag. Förändringsprocessen har till stora delar pågått utan någon nämnvärd offentlig debatt. Den har inte heller föregåtts av re-

former eller lagförändringar med undantag av förändringar av Socialtjänstlagen 1998.

Arbetsmarknadspolitik är alla slags interventioner som avser att påverka arbetsmarknadens funktionssätt enligt Furåker & Blomsterberg (2002:269). De exemplifierar detta med utbildningspolitiska satsningar, försörjningssystem och lagstiftning på arbetsmarknadsområdet. De menar samtidigt att arbetsmarknadspolitik ofta ges en snävare betydelse av en politik som syftar till att skapa balans på arbetsmarknaden, både för arbetsgivare och arbetstagare, genom att undvika såväl arbetskraftsbrist som arbetslöshet. Johansson (1989:169) menar att arbetsmarknadspolitik är svårt att definiera invändningsfritt, då nästan all politik innehåller sysselsättningspolitiska aspekter. Här definieras dock arbetsmarknadspolitik som ett politikområde där stat och kommun intervenerar för att skapa balans på arbetsmarknaden och ge försörjning till arbetslösa. Är man oetablerad inom arbetslöshetsförsäkringen, som Lisa och Maria, hänvisas man oftast till socialbidrag för sin försörjning. Denna avhandling avgränsas till den arbetsmarknadspolitik som riktas till arbetslösa socialbidragstagare och de förändringar som har skett från 1980-talets slut till de första åren på 2000-talet.

Undersökningsperiod

Avhandlingens empiri har begränsats till åren 1989 – 2002. Motivet är att fånga ett utvecklingsförlopp inom arbetsmarknadspolitiken *före*, *under* och *efter* den ekonomiska kris som Sverige gick igenom i början och mitten av 1990-talet. Fram till 1991 var arbetslösheten rekordlåg. 1992-1995 kännetecknas av turbulenta år som bara kan jämföras med krisen i början av 1930-talet. Under 1990-talets senare hälft stabiliseras förhållandena med ekonomisk tillväxt och sjunkande arbetslöshet. Det är under detta dramatiska förlopp över drygt tio år som avhandlingen visar hur arbetsmarknadspolitiken förändrats för arbetslösa socialbidragstagare.

Avhandlingen utgår från förändring. Samtidigt kan utvecklingen inom arbetsmarknadspolitiken kännetecknas av små eller inga förändringar. Kontinuitet är däremot inte möjlig över tid (Sztompka 1994). Samhället är en process och kan därför inte vara en kontinuitet även om det kan framstå som det. Aktörer, organisationer eller system väljer att

förändra eller reproducera system. När regeringen formulerar regleringsbreven till AMS kan den välja att poängtera vikten av insatser för grupper med svag etablering på arbetsmarknaden eller inte. Trots det finns det ett tydligt inslag av kontinuitet i formuleringarna. Pierson (2003) menar att förändring sker oavbrutet men att denna förändring oftast styrs av tidigare val. Därav mitt val att fokusera på en förändringsprocess.

Politiska förändringar är konsekvenser av olika processer (Tilly 2000a; 2000b). Enskilda händelser och beslut är i sig inte orsaker till politisk förändring. I stället påverkar främst historiska processer, övergripande ideologiska förändringar och andra processer. Dessa processer studeras i denna avhandling genom att identifiera dess strukturella och institutionella karaktär (se Mayntz 2003). Med karaktär menas kännetecken som särskiljer exempelvis en form av arbetsmarknadspolitik från en annan. Processer förutsätter system och de är systemspecifika (Bunge 2004; Pickle 2004). Förändringsprocessen inom arbetsmarknadspolitiken är alltså något specifikt. Politikområdet har en karaktär som inte nödvändigtvis är allmängiltig inom andra politikområden.

Jag kommer att identifiera faktorer som verkar inom arbetsmarknadspolitiken för oetablerade arbetsösa, d.v.s. arbetslösa som saknar rätt till arbetslöshetsförsäkring och därigenom är hänvisade till det kommunala socialbidraget. Jag kan inte utifrån detta uttala mig om direkt kausalitet. Faktorerna verkar inom arbetsmarknadspolitiken och kan sägas ha en kausal kapacitet men det finns inte direkta belägg för att ange kausala samband.

Undersökningsperioden är inte absolut utan anger den period där tonvikten läggs i avhandlingen. Mayntz (2003:6) menar att processer inte kommer som väl avgränsade enheter. I stället bör de studeras genom att forskaren avgränsar en period av en process och förklarar hur ett studieobjekt har fått ett specifikt utfall.

Processerna inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare är verksamma både före och efter den avgränsning jag har gjort i tid. En annan väg vore att studera flera sekvenser av tid, eller med andra ord, flera tidsperioder, vilket föreslås av Haydu (1998). Exempel kan vara att bara studera sekvenser där något sker, som identifieras som viktigt, och fokusera på dessa. Även om förändring ibland synes ske enligt en pendlande rörelse, har jag invändningar mot en så-

dan användning av historien. Förståelsen av frånvaro av förändring kan vara lika fruktbar som förståelsen av förändring. Trots detta har jag valt att betona förändring.

Under den valda undersökningsperioden, år 1989 – 2002, sker en rad förändringar med relevans för denna avhandlings fokus på arbetslösa socialbidragstagare. Övergripande förändras bland annat relationen mellan stat och kommun under dessa år med decentralisering som ledord för ett ökat kommunalt självstyre. Kommunerna sågs som mindre byråkratiska och närmare medborgaren och som en motbild till en stel och byråkratisk stat. Detta materialiserades i en ny kommunallag 1991 (1991:900).

1989-2002 är en spännande och dynamisk period där det också kommer en ny socialtjänstlag (SoL 1998) som ökar kommunernas möjligheter att ställa arbetskrav på socialbidragstagare. I denna lag stadsfästes kommunens rättigheter att villkora rätten till socialbidrag med krav på motprestationer.

En utveckling med ökade krav på arbetslösa och en ökad tonvikt på en aktiv arbetsmarknadspolitik gör sig gällande i stora delar av västvärlden. En studie av tiden mellan 1989 och 2002 kan fånga utvecklingsprocessen inom arbetsmarknadspolitiken. Under dessa år är arbetslösheten och arbetsmarknadspolitiken högt på agendan i det offentliga samtalet, vilket väl speglas i offentliga material. Det är också en period då organiseringen av arbetsmarknadspolitiken genomgår stora förändringar, speciellt för de som är oetablerade på arbetsmarknaden. Dessa år erbjuder alltså en dynamisk period inom arbetsmarknadspolitiken.

1.1 Nationell och kommunal arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitik är ett centralt verktyg för att bekämpa utanförskap i samhället. Ett utanförskap på arbetsmarknaden innebär ofta en marginell position i förhållande till välfärdssystemen (Enokson 2005). Däremot behöver det inte nödvändigtvis skapa ett utanförskap på andra samhällsarenor (van Berkel & Hornemann Møller 2002). Politiken får extra vikt och innebörd i ett välfärdssystem som är så tätt förknippat

med etablering och prestation på arbetsmarknaden som det svenska (Salonen 2000a).

Arbetsmarknadspolitiken har differentierats sedan början på 1990-talet mellan den politik som erbjuds de etablerade och de oetablerade. Socialvetaren Tapio Salonen (2000a) lyfter fram fyra aspekter på denna utveckling.

- Det finns fler arbetslösa som inte är inkluderade i arbetslöshetsförsäkringen.
- Förändringar i kvalifikationsreglerna gör att det är svårare att etablera sig i arbetslöshetsförsäkringen.
- Det har skett en decentralisering av ansvaret från stat till kommun.
- De arbetslösas skyldigheter att vara aktiva har ökat.

Den arbetsmarknadspolitik som riktas till arbetslösa socialbidragstagare benämns kommunal arbetsmarknadspolitik i denna studie och den politik som riktas till arbetslösa med försörjning från nationella system benämns nationell arbetsmarknadspolitik. Det är alltså två nivåer inom samma arbetsmarknadspolitiska system men med en gräns dem emellan. Gränsen mellan dessa nivåer består alltså av huruvida de arbetslösa får ersättning av socialbidragssystemet eller ej. Avgränsningen till den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare gör oundvikligen att den kommunala arbetsmarknadspolitiken kommer i fokus, även om denna nivå måste förstås utifrån hela arbetsmarknadspolitiken.

Uppdelningen mellan en statlig och kommunal del görs av analytiska skäl. Med denna idealtypiska uppdelning presenteras empirin på ett sätt som möjliggör studier av den kommunala nivån inom arbetsmarknadspolitiken. ”Verkligheten” är alltså mer komplex än denna uppdelning antyder. Många arbetslösa har ersättning från de nationella ersättningssystemen men kompletterar med socialbidrag på grund av låga ersättningsnivåer. Kommunen säljer platser till AMS vilket resulterar i att arbetslösa placeras i samma åtgärd oavsett om de har socialbidrag eller ej. Denna typifiering riskerar att förenkla den komplexa verkligheten men samtidigt ger den förutsättningar för en tydligare analys.

Jag vill också redan här poängtera att jag inte jämför de två nivåerna av arbetsmarknadspolitiken. Deras principiella karaktär används i stället för att visa och analysera förändring över tid.

Försörjningssystem

Denna avhandling avgränsas, som sagt, till den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Denna avgränsning är inte problemfri då de människor som uppbär socialbidrag består av en heterogen grupp individer som går in och ut ur socialbidragssystemet. Exempelvis fick ca 70 procent av socialbidragstagarna socialbidrag mindre än tio månader under 2002 (socialstyrelsen 2003b). Det som förenar dem är dock en position i förhållande till våra försörjningssystem genom att de, under kortare eller längre tid, befinner sig i samhällets sista skyddsnät.

Försörjningen är en väsentlig aspekt för oss alla, i synnerhet vid utsatta perioder som exempelvis arbetslöshet. Det finns betydande skillnader i att vara beroende av socialbidrag i förhållande till att vara beroende av arbetslöshetsförsäkringen. Socialbidraget är ett behovsprövat system som av många, både socialbidragstagare (Starrin och Jönsson 2000) och en bredare "allmänhet" (Svallfors 1996), upplevs som stigmatiserande. Inom socialbidragshandläggningen accepteras sällan mer än låga hyror, bilinnehav i mer än specifika fall och vanligen krävs också att eventuella besparingar ska vara utnyttjade innan socialbidrag beviljas. En socialbidragstagare får regelbundet sin privatekonomi granskad och ifrågasatt. Exempel är prövning av ersättningsnivå och om den enskilde har andra möjligheter till inkomster. De låga ersättningsnivåerna skapar i sig ett utanförskap genom att ekonomisk knapphet försvårar delaktighet i samhället, exempelvis tillgången till media och föreningsliv (Hjort 2004; van Berkel & Hornemann 2002). Socialbidragssystemet präglas också av det kommunala huvudmannaskapet som innebär lokala skillnader (Salonen och Ulmestig 2004; Byberg 2002) vilka försvårar förutsägbarhet och jämförbarhet inom detta försörjningssystem.

Försörjningssystemet påverkar också sannolikheten för vilken arbetsmarknadspolitik som erbjuds. Försörjs den arbetslöse genom socialbidragssystemet kan den personen erbjudas kommunal arbetsmarknadspolitik medan de arbetslösa som är etablerade inom arbetslöshetsföräkringen erbjuds åtgärder inom nationell arbetsmarknadspolitik. Detta skapar en uppdelning i två nivåer inom samma arbetsmarknadspolitiska system: en kommunal nivå där de arbetslösa försörjs genom

socialbidragssystemet och en nationell nivå där de arbetslösa försörjs genom den nationella politiken.

Socialbidragssystemet har en särpräglad roll jämfört med andra försörjningssystem såsom socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen som präglas av universiella ambitioner som att alla ska inkluderas och ersättningarna har en rättighetsprägel (Johansson 2001; Salonen 1993). Meningen med dessa system har varit att stärka känslan av samhörighet mellan medborgare och med samhället i stort. I dessa försörjningssystem finns en logik som kännetecknas av att det är förutsägbart vilken ersättning den behövande kan förvänta sig och ersättningsnivåerna är i det närmsta jämförbara med tidigare arbetsinkomst (Johansson 2001:54). För att få tillgång till arbetslöshetsförsäkring krävs det dock att den enskilde redan är etablerad på arbetsmarknaden. Som jag ska visa förändras reglerna för vem som är ”tillräckligt” etablerad på arbetsmarknaden för att få tillgång till arbetslöshetsersättningen. Om den arbetslöses etableringsgrad inte uppfyller kraven hänvisas den enskilde till socialbidragssystemet.

Uppdelningen mellan arbetsmarknadspolitikens nivåer förstärks också av organiseringen av politiken. Huruvida den kommunala arbetsmarknadspolitiken är mer eller mindre effektiv i bemärkelsen att hjälpa arbetslösa till arbete har vi ytterst knapphändig kunskap om (Salonen 2006; Ulmestig 2006; Giertz 2004). Denna avhandling avser visa att organiseringen sker utifrån en annan logik i kommunerna än den nationella arbetsmarknadspolitiken.

Den förändring, som inledningsvis exemplifierades av Lisa och Maria, är en förändring där socialbidragstagare inte bara får sin försörjning från ett system som upplevs som stigmatiserande och med låga ersättningsnivåer. Det är också en förändring som antyder att socialbidragstagare också har kommit att erbjudas en annan arbetsmarknadspolitik än andra arbetslösa. Socialbidragssystemet sågs under tiden för en expanderande välfärdsstat som ett tynande system som skulle försvinna eller åtminstone minska i betydelse när de välfärdsstatliga systemen successivt skulle inkludera alla (Minas 2005:24; Johansson 2001:54). Används nu detta försörjningssystem också som sorteringsinstrument inom arbetsmarknadspolitiken?

1.2 Arbetsmarknadspolitikens logiker och organisering

Förändringsprocessen inom den kommunala arbetsmarknadspolitikens praktik sker utifrån ett mycket magert kunskapsunderlag (Salonen 2006; Ulmestig 2006), vilket i stora delar också överensstämmer med det sociala arbetets bristande kunskapsbas (Vinnerljung och Denvall 2006). Inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken är exempelvis inte antalet berörda socialbidragstagare eller omfattningen av insatser i landets kommuner systematiskt dokumenterade. En första väsentlig fråga är därför vad som ”egentligen” har förändrats i organiseringen av arbetsmarknadspolitiken. Vi vet inte heller om kommunala arbetsmarknadsinsatser är ett fungerande sätt att etablera människor på arbetsmarknaden och/eller underlättar självförsörjning. Samtidigt är arbetsmarknadspolitiken, liksom andra offentliga system, beroende av legitimitet från exempelvis skattebetalare, väljare, arbetssökande och inte minst arbetsgivare. En förändring av insatser eller dess omfattning inom ett politikområde legitimeras ofta av annat än kunskap. Exempel kan vara politisk ideologi eller invanda föreställningar och traditioner. En analys av legitimering, huruvida den är baserad på kunskap eller annat, kan dock ge viktiga ledtrådar. En andra väsentlig fråga i denna avhandling blir således hur förändringen sker och hur den legitimeras både på kommunal och nationell nivå inom arbetsmarknadspolitiken?

Jag ämnar i denna avhandling visa hur den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare har ändrat karaktär.

Hur kan då förändring av ett politikområdes karaktär studeras? Arbetsmarknadspolitikens praktik kan ta många former för arbetslösa socialbidragstagare. Det har också gjorts ett antal studier i förhållande till arbetslösa socialbidragstagare. Utfallet kan studeras, som Johansson (2001) gör, utifrån hur rättigheter och skyldigheter för socialbidragstagare konstitueras i socialbidragshandläggning, lagar och politiska beslut. Hedblom (2004) och Hjertner Thorén (2005) fokuserar på hur kommunal arbetsmarknadspolitik organiseras och implementeras av de tjänstemän som möter de arbetslösa. Giertz (2004) studerar utfallet av kommunal arbetsmarknadspolitik utifrån effekter på socialbidragstagande. Här kommer kommunal arbetsmarknadspolitik att stude-

ras utifrån ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Analysen förläggs till ett organisationsperspektiv.

Analys av organisationer

Att fokusera på organisationer gör relationen mellan struktur och individ mindre abstrakt (Ahrne 1990). Ahrne betonar både relationen mellan individ och organisation och relationen mellan organisationer. Samtidigt menar han att relationerna mellan individer och organisationer är tvetydig. Organisationer kan inte existera utan individer. Samtidigt är organisationer mer än summan av sina medlemmar. Exempelvis är regler, normer, teknisk utrustning och lokaler viktigare än de enskilda individerna, vilka dessutom är utbytbara. ”An organization is an extra-individual artefact, but it is sterile without people” (Ahrne 1990:93).

De individuella aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken skulle i denna studie kunna vara de tjänstemän och politiker som har makt nog att påverka olika aktörer, såsom regeringen, kommuner, AMS, svenska kommunförbundet och så vidare, och deras ståndpunkter och relationer till varandra. Att direkt studera dessa individers motivation och handlingar, vore i och för sig en angelägen och intressant studie, men kan inte genomföras inom gränserna för denna avhandling. Styrkan i denna avhandling är inte hur enskilda aktörer agerar inom stat och kommun utan hur staten och kommunerna som organisationer agerar gentemot varandra och sin omvärld.

Ahrne och Papakostas (2002:165) menar att stater är de mest komplexa av alla organisationer på grund av mångfalden i de aktiviteter de utför och de sociala krav staterna ska tillmötesgå. Detta gäller i högsta grad en modern välfärdsstat. Johansson (1992) anser att det är problematiskt att definiera staten. Uppgifterna för staten är alltför mångfacetterade och dess organisering allt för komplex för att dessa kan användas som grund för en definition. Han betonar i stället att statens struktur är en slags instabil balans mellan olika intressen i samhället samtidigt som staten producerar egna intressen. Samma utgångspunkt har Furåker (1987:37) men betonar att staten äger en viss självständighet och egen makt. Staten är enligt Johansson ”… såväl föremål för som skapare och produkt av strategier” (a.a:1992:182). Johansson utvecklar resonemanget i en senare publikation (1998:30) och menar att staten kan ses

som en organisation men att den särskiljer sig från andra organisationer genom svårigheterna att göra en åtskillnad mellan förvaltning och politik.

Johansson är otydlig med huruvida kommunerna ingår i denna definition av staten. Ahrne et al (2003:165) är tydligare och menar att kommunerna är en del av staten, då det till syvende och sist är staten som bestämmer vad kommunerna ska göra. Detta kan dock problematiseras genom att hänvisa till Stern (1999:84) som menar att staten genom sina lagar och förordningar påverkar många andra organisationer än kommunerna. Det är en öppen empirisk fråga om kommunerna har mindre handlingsfrihet än andra organisationer, som också är styrda av lagar och har ett ekonomiskt beroende gentemot staten. När det gäller arbetsmarknadspolitiken är den kommunala handlingsfriheten, som vi ska se, välutvecklad i vissa avseenden. Detta tydliggörs genom de stora kommunala variationer som åskådliggörs i mitt empiriska material.

I denna avhandling ses staten och kommunerna som olika organisationer, även om staten och kommunerna, tillsammans med landstingen, delar välfärdsstatliga uppgifter. Skälet till att teoretiskt, men främst analytiskt, skilja på stat och kommun är av praktisk natur. En sådan uppdelning ger förutsättningar för en dynamisk och teoretiskt trovärdig analys av arbetsmarknadspolitikens delar. Det finns en organisatorisk gräns mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken. Det styrs av olika politiska organ, olika tjänstemän och dess utgifter debiteras olika ekonomiska enheter. Det är dock inget jämbördigt förhållande utan tvärtom är staten hierarkiskt överordnad kommunerna genom bl.a. den lagstiftande makten men också genom den ekonomiska makt staten har över kommunerna.

Sammanfattningsvis kommer staten och kommunerna att behandlas som organisationer i denna avhandling av analytiska skäl. Huruvida staten och kommunerna är organisationer eller ej är en öppen empirisk fråga som inte kommer att besvaras i denna avhandling. Jag fokuserar på organiseringen och de logiker som organisationer använder för att legitimera förändringsprocessen.

Organisering och logiker

Denna avhandling avgränsas till två aspekter av organisering. Dels organiseringen i bemärkelsen vad organisationen gör. Dels hur organisationer agerar och verkar inom olika logiker. Denna fokusering kan öka förståelsen av hur politiken legitimeras samtidigt som utfallet i konkret organisering tillför förståelsen av vad som sker när staten och kommunerna agerar. De två aspekterna erbjuder således ett sätt att både analysera vad som sägs om arbetsmarknadspolitik och hur den organiseras.

Logiker inom arbetsmarknadspolitiken

Logiker, som de definieras av Friedland & Alford (1985, 1991), är kunskapsanspråk som makten medvetet och/eller omedvetet använder sig av för att hantera en verklighet som inte kan kontrolleras. Logikerna kan verka inom organisationen och i dess omgivning och påverka organisationerna på ett sätt som dess företrädare inte är medveten om. Organisationen kan också välja att använda sig av logiker för att legitimera beslut.

Politik har att hantera en värld fylld av händelser och sammanhang som den inte kontrollerar (Friedland & Alford 1985, 1991). Valet av kunskap i en logik ger möjligheter att tillhandahålla ”rätt” slags kunskap, kunskap som används för att exempelvis definiera politiska lösningar. Dessa logiker som tillhandahålls är alltså ett sätt att styra samhället och hantera en värld som inte låter sig kontrolleras. Samtidigt är organisationen fångad i en logik som påverkar organisationens möjligheter att agera. Inom den nationella nivån av arbetsmarknadspolitiken sker detta genom att politiska intressen och högre tjänstemän påverkar, beställer och publicerar kunskap genom exempelvis Statens Offentliga Utredningar (SOU). Denna kunskap fungerar sedan som beslutsunderlag för politiska beslut. Dessa skrifter har också en normerande makt i förhållande till de frågor de uttalar sig om (Junestav 2004).

På kommunal nivå verkar logikerna genom att tjänstemän och politiska intressen påverkar beslutsunderlagen till de politiska forum som styr men de kan antas ha samma normerande funktion även här. Logikerna inverkar på vilka lösningar som diskuteras och i vissa fall blir till beslut. Logikerna påverkar alltså både de politiska besluten och har en

normerade makt över aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken. Tre frågor föreslås av Bergström & Boreús (2000) för att analysera utsagor. Vilka lösningar förespråkas? Vilka problem ska de lösa? Vad orsakar dessa problem? Detta påverkar naturligtvis politikens praktik men också de organisationer som producerar logikerna.

Historikern Malin Junestav (2004:30) menar att forskarna, genom att undersöka vilka idéer som har fått genomslag i den politiska praktiken, kan uttala sig om aktörerna som har makt att institutionalisera idéerna. Detta är enligt Junestav en betoning på idéer på bekostnad av aktörerna. Denna betoning görs även här genom en fokusering på logikerna på bekostnad av enskilda aktörer.

Arbetsmarknadspolitikens organisering

Organisering defineras här som det som organisationer gör och som får ett konkret utfall. Organiseringen analyseras utifrån frågor om exempelvis hur många arbetslösa som berörs, vilka åtgärder de erbjuds och vilka regler som styr de arbetslösa. Om logikerna fokuserar på kunskap inom arbetsmarknadspolitiken fokuserar organiseringen på vad organisationerna gör.

Materialet analyseras med hjälp av organisationsteori och betonar hur organisationer, i denna avhandling stat och kommuner, har ett ömsesidigt beroende av varandra för att få tillgång till resurser som organisationen inte själv förfogar över (Scott 2003, Perrow 1993). Detta beroende präglas av maktförhållanden, men också av hur äldre strukturer påverkar nutiden (Pierson 1996; 2003). Detta ger en teoretisk ingång som betonar historiens roll, maktens betydelse och hur organisationer hanterar en komplex omgivning med gränser samtidigt som de måste vara öppna mot sin omgivning.

1.3 Faktorer i arbetsmarknadspolitiken – en modell

Jag avser att visa att den stora majoriteten av kommunerna börjar, under loppet av några år, att utöka och fördjupa sitt engagemang inom arbetsmarknadspolitiken. Inom arbetsmarknadspolitiken finns det in-

tressen på både den nationella och kommunala sidan som verkar för ett ökat kommunalt engagemang. Det finns alltså faktorer på den nationella nivån och faktorer på den kommunala nivån.

Att allt fler kommuner har engagerats i arbetsmarknadspolitiken kan inte främst förstås utifrån enskilda kommuners val. Detta motiverar studier av faktorer inom arbetsmarknadspolitiken på nationell nivå. Det föranleder också analyser av det sammanhang som arbetsmarknadspolitiken har att förhålla sig till. Men samtidigt finns det faktorer i de flesta, men inte alla, kommuner som gör att de påtar sig ett utökat ansvar. Förändringen inom arbetsmarknadspolitiken kan bara förstås utifrån analyser av både nationell och kommunal nivå.

Arbetsmarknadspolitiken analyseras, som tidigare har beskrivits, utifrån två aspekter: dels utifrån arbetsmarknadspolitikens logiker och dels utifrån dess organisering.

Figur 1. Organisering och logiker på två nivåer

	Nationell nivå	**Kommunal nivå**
Organisering	Organiseringen av nationell arbetsmarknadspolik	Organiseringen av kommunal arbetsmarknadspolik
Logiker	Den nationella arbetsmarknadspolitiska logiken	Den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken

Denna modell belyser kampen, och i viss mån samverkan, mellan kommunala och nationella nivåer inom arbetsmarknadspolitiken. Jag avser att visa hur det finns faktorer inom den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken som verkar för att den kommunala delen engageras. Det finns också faktorer som verkar på den kommunala nivån för att kommunerna ska förändra sitt engagemang för arbetslösa socialbidragstagare.

I denna analysmodell utgår jag ifrån att gränsen mellan stat och kommun förändras inom både organisering och inom logikerna. De nationella logikerna har inverkan på de kommunala och tvärtom, vilket sammantaget ger en komplex relation mellan stat och kommun inom

arbetsmarknadspolitiken. Logikerna har en inverkan på hur aktörna organiserar praktiken samtidigt som de tillgängliga lösningarna inverkar på hur aktörerna använder logikerna. Sammanfattningsvis finns det faktorer som kan hjälpa oss att analysera förändringar inom arbetsmarknadspolitiken. I denna studie kommer jag att söka efter sådana faktorer som kan sägas inverka på karaktären av detta politikområde. Vilka är de och hur påverkar de utvecklingen?

Dessa faktorer verkar i ett komplext sammanhang. Detta sammanhang är väsentligt för förståelsen av den nivå av arbetsmarknadspolitiken som hanterar arbetslösa socialbidragstagare och kommer att diskuteras längre fram. Syftet med avhandlingen diskuteras nedan.

1.4 Syfte och frågeställningar

Utveckling mot en uppdelning av arbetsmarknadspolitiken, som exemplifieras av Lisa och Maria som arbetslösa socialbidragstagare, har skett utan större förändringar av de grundläggande funktionerna inom arbetsmarknadspolitiken. Förändringen har inte heller föregåtts av nya reformer, även om exempelvis regler och åtgärdsarsenalen ständigt korrigeras. Differentieringen av arbetsmarknadspolitiken är en process som till stora delar inte uppmärksammats i den offentliga debatten.

Att studera de insatser som erbjuds människor i marginalen av våra välfärdssystem ger viktig kunskap om dessa system (se till exempel Terum 2002; Johansson 2001; Salonen 1993). Med detta synsätt blir kommunal arbetsmarknadspolitik mycket väsentligt för förståelsen av hela arbetsmarknadspolitiken. I en analys av logikerna, och organiseringen av arbetsmarknadspolitik för arbetslösa socialbidragstagare, prövas gränserna inom politikområdets praktik. För vilka arbetslösa organiseras insatser och vilken karaktär har de? Hur legitimeras dessa insatser? Svaret på dessa frågor berör alla arbetslösa men speciellt de människor som har svårt att finna arbete, de som berörs av behovsprövad hantering, de som börjar närma sig eller befinner sig i marginalen.

Arbetsmarknadspolitisk forskning bedrivs oftast av nationalekonomer med fokus på samhällsekonomiska eller individuella effekter (Lindvert 2006:167). Forskningsobjektet i denna avhandling är arbetsmarknadspolitikens logiker och dess organiserade praktik men också

spänningen mellan den statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiken. Denna avhandling kan tillföra kunskap om vad som förändras och hur förändringsprocessen sker dels i organiseringen av praktiken och dels hur detta legitimeras genom olika logiker. Detta är den första avhandling som anlägger ett bredare perspektiv på kommunal arbetsmarknadspolitik i Sverige.

Tidigare beskrevs två nivåer av arbetsmarknadspolitiken, den nationella och den kommunala. Det finns en tydlig försörjningsrelaterad uppdelning av de arbetslösas finansiering. Vissa erbjuds försäkringsskydd medan andra hänvisas till socialbidrag. Den nivå av arbetsmarknadspolitiken där de arbetslösa har ersättning från nationella försörjningssystem definieras som nationell arbetsmarknadspolitik och den nivå av arbetsmarknadspolitiken där de arbetslösa finansieras av socialbidrag definieras som kommunal arbetsmarknadspolitik i denna studie. Denna avhandling fokuserar på den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

Jag ämnar visa att arbetsmarknadspolitiken har genomgått en process som kännetecknas av förändring. Analysen sker genom att dels undersöka hur arbetsmarknadspolitikens praktik organiseras i form av lagar, regler och insatser, dels analysera hur detta legitimeras inom de arbetsmarknadspolitiska logikerna i offentligt material. Analysen sker med hjälp av en modell där faktorer verkar inom statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik för att engagera kommunerna i arbetsmarknadspolitiken.

Syftet med denna avhandling är att analysera faktorer för att därigenom förstå karaktären på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare på nationell och kommunal nivå mellan 1989 och 2002.

För att nå syftet formuleras tre empiriskt undersökningsbara frågeställningar:

Hur förändras den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare?

Denna fråga kommer att besvaras genom en beskrivning av förändringsprocessen.

Vilka faktorer kan urskiljas i organiseringen av den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare?

Vilka faktorer kan urskiljas i den nationella och den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken och hur använder stat och kommun dessa logiker för att legitimera sitt agerande inom arbetsmarknadspolitiken?
Dessa frågor kommer att belysas genom en analysmodell som fokuserar faktorer som verkar för att förändra gränsen mellan nationell och kommunal arbetsmarknadspolitik

Disposition

På detta kapitel följer ett metodkapitel där avhandlingens delstudier och dess genomförande presenteras. Därpå följer kapitel tre om bakgrund och tidigare forskning vilket sätter avhandlingen i relation till befintlig kunskap. Därefter, i kapitel fyra, presenteras de analytiska utgångspunkterna. I det följande kapitlet presenteras arbetsmarknadspolitikens och socialbidragssystemets historia. På detta följer kapitel sex till nio där avhandlingens empiri presenteras och analyseras enligt den fyrfältare som presenterades ovan. I kapitel 10 sammanfattas resultaten och diskuteras utifrån avhandlingens syfte.

2 Presentation av empiriska studier samt genomförande

I denna avhandling undersöks arbetsmarknadspolitik på kommunal och nationell nivå. Detta sker genom att analysera både organiseringen av arbetsmarknadspolitiken och de logiker som används och verkar för att skapa legitimitet för staten och kommunerna. Detta kapitel fokuserar på hur det empiriska materialet har samlats in genom fyra delstudier men också hur materialet har analyserats.

2.1 Presentation av empiriska studier

Denna avhandling baseras på fyra delstudier.

Kommunstudien: Jag gjorde, tillsammans med Tapio Salonen, i april 2002 en kartläggning av hur kommunal arbetsmarknadspolitik organiserades i landets kommuner (Salonen och Ulmestig 2004). Denna kartläggning kompletteras med statistik från AMS. Materialet svarar på frågor om organiseringen av arbetsmarknadspolitiken. Dels på nationell nivå genom att visa på förändringar i arbetslöshetsförsäkringen och hur arbetsmarknadspolitiken fördelas mellan olika kategorier arbetslösa. Dels på kommunal nivå genom att studera arbetsmarknadsåtgärder, hur kategoriseringen av arbetslösa socialbidragstagare sker och hur denna praktik legitimeras av kommunala tjänstemän.
Fallstudien: Studien är en fallstudie i tre kommuner. I dessa kommuner studeras arbetsmarknadspolitikens organisering och logik. Materialet visar en förändringsprocess och hur denna organiseras och legitimeras av kommunerna.
Studien av nyckelpersoner: Studien fokuserar på nyckelpersoner inom den nationella arbetsmarknadspolitiken och hur de argumenterar om förändringsprocessen. Materialet har använts för att visa hur utvecklingen har legitimerats från den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken.

Dokumentstudien på nationell nivå: Denna studie belyser argumenten i nationellt offentligt material om, och med relevans för, arbetsmarknadspolitik. Materialet visar hur staten legitimerar arbetsmarknadspolitikens organisering.
Även om delstudierna inte presenteras isolerade från varandra har de olika boxarna i min fyrfältare betoning på olika delstudier.

Figur 2 Delstudierna

	Nationell nivå	**Kommunal nivå**
Organisering	Kommunstudien	Kommunstudien
Logiker	Studien av nyckelpersoner Dokumentstudien på nationell nivå	Fallstudien

Dessa delstudier trianguleras. Scandura & Williams (2000) menar att ”Increased triangulation should improve the ability of researchers to draw conclusions from their studies” (s. 1250). Det finns för- och nackdelar med triangulering. Å ena sedan ger kombinationen av metoder en mer innehållsrik empiri där olika empiriska material kan kontrolleras gentemot varandra (Berg 2004:5). Å andra sidan är det problematiskt att redovisa materialet på ett trovärdigt sätt. Denna avhandling består av ett förhållandevis stort och rikt empiriskt material och avhandlingens begränsade format gör att det har varit svårt att presentera materialet på ett läsvärt och rättvisande sätt. Empirin ska kunna granskas: ”Science, and this includes sociological science, is public, not private” (Merton 1968:72). I denna avhandling har båda dessa aspekter beaktats.

Kommunstudien

Denna studie genomfördes med april 2002 som mätmånad och syftet var att beskriva och analysera aktiveringen av arbetslösa socialbidragstagare i samtliga landets kommuner. Studien finns sedan tidigare publicerad i Salonen och Ulmestig 2004. Materialet analyseras dock

inte på samma sätt i denna avhandling, men beskrivningen av empirin och metodologin blir oundvikligen lik den i Salonen och Ulmestig (2004) [1].

Materialet svarar på frågor som exempelvis: Hur många är berörda, vilka insatser genomförs och vilka är berörda? Hur skiljer sig åtgärderna sinsemellan? Kommunstudien baseras på enkäter och telefonintervjuer. Detta är den första studie som på ett systematiskt sätt har försökt beskriva kommunala insatser ur ett sammanhållet nationellt perspektiv. Beskrivningen fokuserar ett antal grundläggande frågor i två olika enkäter. Genom svenska kommunförbundets försorg[2] skickade jag ut en testenkät till ett 20-tal kommuner för kommentarer och utifrån inkomna synpunkter utformades de slutliga enkätformulären. Två enkäter skickades till kommunerna. En enkät fokuserade på hur många som berörs av kommunal arbetsmarknadspolitik. Den andra fokuserade på de åtgärder som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. På grund av studiens explorativa ansats formulerades breda frågor som skulle vara applicerbara på kommunerna trots deras skiftande omfattning och organisering.

Genom svenska kommunförbundets försorg skickade jag ut ett brev till de socialtjänstansvariga i samtliga kommuner, där de uppmanades att ange en kontaktperson i kommunen. Kontaktpersonen skulle ha god insikt i kommunens socialbidragshandläggning samt god kännedom om kommunens policy och riktlinjer och helst vara i arbetsledande ställning. Efter att jag hade identifierat en kontaktperson har all kommunikation med kommunerna gått genom denna person. Kontaktpersonerna intervjuades också av mig per telefon. Intervjuerna tog i genomsnitt 25 minuter. Intervjupersonerna garanterades att deras och kommunens identitet skulle behandlas konfidentiellt i presentationen av intervjuerna.

Det är långt ifrån oproblematiskt att dra slutsatser om en kommuns arbetssätt utifrån en enskild tjänstemans svar. Intervjuguiden konstruerades därför på ett konkret och tämligen enkelt sätt. Den består av standardiserade frågor och exempel men är samtidigt öppen för intervjupersonens egna synpunkter.

---

1 Detta avsnitt är till viss del en sammanfattning från Salonen och Ulmestig 2004, för mer detaljerade metodologiska analyser hänvisas läsaren till denna skrift.
2 Numera en del av sveriges kommuner och landsting (SKL).

I kommunstudien finns också sammanfattande statistik som sammanställts av AMS på beställning av mig. Analysen bygger på AMS förmedlingsregister och svarar på frågor om hur många deltagare som finns i de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna under de aktuella åren. Dessutom finns uppgifter om deltagarna är medlemmar i en arbetslöshetskassa eller berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) eller Alfa-kassa. Jag har också fått uppgifter från AMS om andelen arbetslösa[3] som var medlemmar i arbetslöshetsförsäkringen, KAS/Alfakassa samt inget medlemskap. Materialet täcker åren 1992 till 2004. Före 1992 registrerades inte dessa uppgifter av AMS. Jag har inte heller lyckats få fram jämförbart material från andra källor.

Urval och bortfall

201 kommuner, ca 70 procent av landets samtliga, medverkade. De resterande 88 kommunerna har ej besvarat enkäterna. I kontakter med några av bortfallskommunerna har de hänvisat till tidsbrist, i andra har enkäterna ansetts för komplicerade att besvara. Anledningen är att många kommuner inte har uppgifterna tillgängliga på data. Många kommuner har inga uppgifter på individnivå och inte heller uppgifter om socialbidragstagare finns i nationella eller kommunala åtgärder. Uppgifter från 527 kommunala åtgärder ligger till grund för analysen från sammanlagt 156 kommuner som har åtgärder. Av de totalt 168 kommuner som angett att de använder lokala arbetsmarknadsåtgärder har uppgifter från 12 kommuner varit så ofullständiga eller partiella att de uteslöts från analysen. Bland dessa borttagna kommuner ingår också landets tre storstäder för vilka en samlad karaktäristik på kommunnivå varit omöjlig att genomföra på ett rättvisande sätt. Enligt en utvärdering av den s.k. storstadssatsningen i Stockholmsregionen bedrivs ett stort antal åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare (Axelsson 2002). I fem berörda stadsdelar i Stockholm redovisas sammanlagt 32 insatser som beräknades pågå åtminstone till sommaren 2002. Detta ska jämföras med de 41 insatser från 11 stadsdelar i Stockholm som ingår i denna studie. Detta exemplifierar bortfall från framför allt större kommuner i denna undersökning. Hur detta bortfall har påverkat studien är svårt att entydigt svara på. Storstädernas betydelse i detta sammanhang är givet-

3 Kvarstående arbetslösa vid månadens slut på årsbasis, genomsnitt per månad.

vis stort och resultatens giltighet i storstäderna kan utifrån bortfallet ha påverkats negativt. För de analyser på kommunnivå som presenteras har detta bortfall inte så stor betydelse för att urskilja de inslag som sammantaget karaktäriserar kommunernas sätt att bemöta arbetslösa socialbidragstagare.

Bortfallet är relativt jämnt fördelat utifrån kommungrupp och län (se tabell 2 & 3 i Salonen & Ulmestig (2004:22–23). Storstäder sticker ut med 100 procents svarsfrekvens. Det bör dock poängteras att det finns ett betydande internt bortfall på stadsdelsnivå i de tre storstäderna. Detta har delvis kompenserats med uppgifter på kommuncentral nivå. I Malmö kommer samtliga uppgifter från centrala register och uppgiftslämnare. Även glesbygdskommuner sticker ut med ett förhållandevis högt bortfall. En förklaring är att många glesbygdskommuner har ansett att det inte har varit möjligt att prioritera denna studie. Detta gäller i högre grad de kommuner som har outvecklade system för uppföljning av verksamheten.

De flesta länen har en svarsfrekvens mellan 60 och 80 procent. Uppsala, Gotland, Västmanland, Dalarna och Västerbotten har dock en något lägre svarsfrekvens. De tre sistnämnda länens höga andel av glesbygdskommuner slår igenom i bortfallet.

Andelen av befolkningen som är arbetslösa och/eller uppbär socialbidrag snedvrider inte heller representativiteten i materialet. Kommunernas andel av socialbidragstagare, öppet arbetslösa, andel personer i nationella arbetsmarknadsåtgärder samt andelen av de två sammanslaget, det s.k. obalanstalet, visar sig också ha mycket begränsad påverkan på studiens representativitet på kommunnivå. När det gäller dessa variabler avviker inte svarskommunerna på något avgörande sätt från bortfallskommunerna.

Det fanns ett internt bortfall i materialet som främst berodde på uppgiftslämnarnas svårigheter att besvara frågor om antal socialbidragstagare i nationella och kommunala åtgärder. Ett annat skäl var kommunernas svårigheter att besvara frågor om kostnaderna för de specifika arbetsmarknadsåtgärderna.

Det interna bortfallets betydelse är svårt att uppskatta i sin helhet. Bortfallet var betydande på stadsdelsnivå i storstäderna. Det förekom även bortfall eller ofullständiga uppgifter i insända enkäter, men dessa kunde dock begränsas av möjligheten att diskutera oklarheter och bris-

ter vid den uppföljande telefonintervjun. Bristerna gällde främst de ekonomiska uppgifterna där många kontaktpersoner angav att det inte var möjligt att beräkna exakta kostnader. Ofta delades tjänster, lokaler och andra utgifter mellan flera aktiveringsprogram eller andra verksamheter.

Jag har också gjort en analys av Arbetsmarknadsverkets (AMV) verksamhetsberättelser mellan 1988/89 och 2002 samt skriften ”Vad kostar verksamheten i din kommun?” från svenska kommunförbundet och SCB mellan åren 1995[4] och 2002. Detta material har kompletterats med material från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och Arbetsmarknadsverket (AMV) som berör arbetsmarknadspolitik. Detta material har främst använts för att studera förändringar i organiseringen av både den nationella och kommunala arbetsmarknadspolitiken.

Fallstudien[5]

Hur beskriver ledande företrädare för socialtjänsten kommunal arbetsmarknadspolitik? Denna delstudie visar den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken i tre skånska kommuner.

Kommunerna kontaktades under hösten 2004. Efter ett första möte utfördes strukturerade samtal med 3–4 tjänstemän i varje kommun som dokumenterades med anteckningar. Dessa samtal gav, tillsammans med studiebesök, en första bild av den kommunala arbetsmarknadspolitiken åren mellan 1989 och 2002. Därefter följde en arkivstudie av socialnämndens protokoll (inklusive arbetsutskott och bilagor) samt sökningar i diarier för kommunövergripande politiska församlingar såsom kommunfullmäktige, kommunstyrelse samt speciella grupper för arbetsmarknadspolitik under exempelvis kommunstyrelsen. Efter att detta material har sammanställts, har en till två ledande kommunföreträdare intervjuats för att svara på specifika frågor om den aktuella kommunen. Materialet har sedan, utan tolkningar, också skickats till tjänstemän i kommunerna för att minimera risken för missuppfattningar.

Delar av det empiriska materialet finns publicerat i Ulmestig (2006) med fokus på utvärdering och integration av utrikes födda.

---

4 Det är först då som detaljerade kostnader för den kommunala arbetsmarknadspolitiken börjar att redovisas.

5 För närmare beskrivning, se Ulmestig 2006.

Urval och bortfall

De tre kommunerna som har ingått i studien är Eslöv, Hässleholm och Höganäs. Urvalet bygger på en kategorisering i Salonen och Ulmestig (2004) av Sveriges kommuner där kommunerna kategoriserades i tre typer. Typifieringen av kommunerna utgår främst från tre aspekter av dessa intervjusvar: selektion, sanktioner och andel av socialbidragstagare som befinner sig i kommunala arbetsmarknadsåtgärder.

Den första aspekten är selektion av deltagare. Vilka arbetslösa socialbidragstagare anses vara i behov av lokala arbetsmarknadsåtgärder? Är det de som står nära arbetsmarknaden, då det främst är dessa som åtgärderna är effektiva för? Eller är det de som anses stå långt ifrån arbetsmarknaden då dessa inte kan förväntas bli självförsörjande av egen kraft?

Den andra aspekten är tjänstemännens beskrivning av hur man arbetar med sanktioner när den arbetslösa socialbidragstagaren inte anses vara aktiv nog. Sanktioner som diskuteras i detta sammanhang handlar om hur kommunerna hanterar personer som hoppar av eller vägrar delta i lokala arbetsmarknadsåtgärder. Sanktionerna som främst diskuteras här är minskat eller uteblivet socialbidrag för de socialbidragstagare som inte anses följa de krav som socialtjänsten ställer.

Den tredje aspekten som har påverkat typifieringen är det kvantitativa materialet där kommunernas kategoriseringar tydliggörs i hur stor andel av de arbetslösa socialbidragstagarna som aktiveras i kommunala åtgärder.

Den samlade bilden av dessa tre aspekter har varit underlag till typifieringen. De tre kommunerna i kommunstudien representerade, utifrån de ovan nämnda aspekterna, var sin kommunkategori. De tre kommunerna är Eslöv (pragmatisk), Hässleholm (aktiv) och Höganäs (återhållsam). (Kommunerna har valts strategiskt då de representerar de tre kommunkategorierna som framkom i kommunstudien.) Detta gör att kommunerna kan antas vara representativa för kommuner som liknar dem i avseende på invånarantal och kommuntyp. De är däremot inte representativa för exempelvis storstäder. De tre kommunerna liknar varandra men det finns även skillnader. Nedan presenteras kommunerna i siffror.

Tabell 1. Presentation av fallstudiekommunerna.[6]

	Eslöv	**Hässleholm**	**Höganäs**
Landareal i km²	422	1 277	144
Invånare, i närmast tusental	30 000	50 000	23 000
Inpendling antal personer	3 696 *(2001)*	4 222 *(2002)*	1 638 *(2002)*
Utpendling, antal personer	5 791 *(2001)*	5 162 *(2002)*	4 729 *(2002)*
Andel av befolkningen med eftergymnasial utbildning (2004)	27%	25%	36%
Förvärvsintensitet, i % av arbetsför befolkning	76%	76%	77%
Socialbidragskostnad kr/inv	694	645	399
Arbetsmarknadsåtg kr/inv			
Brutto	619	366	438
Netto	420	187	130
Obalanstal	4,6%	5,3%	5,0%
Arbetslöshet (årsmedeltal 2004)	3,7%	4,1%	3,4%

Höganäs har lägre kostnader för socialbidraget och är betydligt mindre än Hässleholm, både när det gäller areal och befolkningsmängd. Kommunerna liknar dock varandra genom att de har ungefär lika hög förvärvsfrekvens, arbetslöshet och obalanstal. De tre kommunerna ligger alla i Skåne och är utpendlingskommuner. De kan också sägas konkur-

6 Siffror för 2003 (SCB 2007) om annat inte anges. Arbetslöshetstal från AMS 2006.

rera på samma regionala arbetsmarknad. Dock har i Höganäs en högre andel av befolkningen eftergymnasial utbildning samt betydligt lägre kostnader för socialbidrag. Eslöv avviker med mycket höga brutto- och nettokostnader för arbetsmarknadsåtgärder, trots att obalanstalet är lägre. Urvalet motiveras med att dessa tre kommuner var de tre som liknade varandra mest men ändå tillhörde olika kommunkategorier. Även om det finns skillnader är dessa begränsade med tanke på alla de aspekter som beskrivs ovan.

Studien av nyckelpersoner

Denna studie på nationell nivå bygger på intervjuer med 21 nyckelpersoner (se bilaga 2) som har haft insyn i, och makt över, arbetsmarknadspolitiken under de aktuella åren. De har valts utifrån formell makt, såsom position inom respektive myndighet eller departement. De intervjuades utifrån frågor som: Hur beskriver nyckelpersoner, som hade makt och inflytande, de aktuella åren? Hur upprätthöll den nationella arbetsmarknadspolitiken sina gränser mot omvärlden? Fanns det andra skäl till beslut än de formella?

Dessa och liknande frågor som fokuserar på hur logiker används och legitimerar förändringen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken, kan inte besvaras på annat sätt än genom att fråga de som har insyn i förändringsprocessen. Dessa intervjuer ger insyn i arbetsmarknadspolitiken och olika aktörers syn inom staten (Lindvert 2006:28). De flesta nyckelpersoner är fortfarande yrkesverksamma.

Att intervjua höga makthavare visade sig vara lite speciellt. I litteraturen beskrivs detta som ”Elite interviews” (ex. Berry 2002; Goldstein 2002), eller på svenska ”elitintervjuer”. Goldstein (2002) beskriver det som en konst att få tillgång till dessa människor. Berry (2002:680) beskriver att dessa människor har en agenda som de talar efter: ”They’re talking about their work and, as such, justifying what they do.” Zuckerman (1972) diskuterar en ”Ultra-Elite” som inte är intresserad av att ge ett gott intryck till intervjuaren. De är dock vana vid att vara högpresterande och att det även gäller vid intervjuer. Zuckerman beskriver också en motvilja att uttala sig om sådant som ligger utanför deras expertis. Litteraturen beskriver alltså en grupp som är ganska svår att nå och svår att intervjua. Denna litteratur är amerikansk och Zuckermans

(1972) artikel är dessutom 35 år gammal. Det kan vara förklaringen till att mina erfarenheter skiljer sig ganska mycket från Zuckermans. Intervjupersonerna, oavsett om de tillhör någon elit eller ej, var inte på något sätt ointresserade av att ge ett gott intryck. Inte heller var det en konst att hitta dem och få dem att ställa upp. Däremot fanns det i många fall en motvilja att diskutera något som inte direkt tillhörde deras expertis. Många av intervjupersonerna var mycket ”svårkontrollerade” i intervjusituationen. Min tolkning är att vissa av intervjupersonerna var vana att ha kontrollen och de accepterade inte att styras. De hade sin egen agenda och i den ingick både att vara tillgänglig och att uttala sig om vissa aspekter och förtiga andra. Att som intervjuare vara i ett underläge visade sig också ha fördelar. Som intervjuare kan man vara ganska direkt utan att intervjupersonen blir osäker och sluter sig.

Vilket värde kan materialet tillskrivas? Kan intervjupersonerna redogöra för hur de själva och andra tänkte för flera år sedan?

Ett begrepp som används för att problematisera detta är oral history (se ex. Thor 2003; Thomson 1980). Thomson (1980:106) hänvisar till forskning om minnet och drar slutsatsen att människors minnesförlust är lika stor de första nio månaderna som de följande 47 åren. Störst förmåga till att minnas har människor om ämnet berör dem.

I mitt material har intervjupersonerna tillfrågats om sådant som berör deras yrkesutövning och ämnet kan inte antas vara av den karaktär att det berör dem på det sätt som Thomson menar. I stället kommer materialet att användas i kombination med dokumentationsmaterialet. Att muntliga berättelser med fördel kan användas på detta sätt bekräftas av Thomson (1980:134) men också av Kramer et al. (1990:213). Kramer et al. menar att muntliga berättelser alltför lätt kan påverkas av det mänskliga minnets begränsningar och av medvetna förvanskningar. De menar samtidigt att:

> These weaknesses of oral history – both the lapses of memory and the attempts to slant things or mislead – can be compensated for if adequate documentary evidence is available (Kramer et al. 1990:213).

Det finns dock skäl till att behandla intervjumaterialet med en viss försiktighet. Intervjupersonerna är i de flesta fall personer med inflytande. De har alltså själva varit en del i den process som jag beskriver och kan

ha intresse av att påverka beskrivningen av densamma (se Thurén 2005).

Sammanfattningsvis så kan detta material, trots problemen som diskuteras ovan, anses ha ett relevant forskningsmässigt värde. Intervjupersonernas utsagor kan användas, om än med en viss försiktighet.

Intervjupersonerna informerades om att de inte var anonyma då dessa personer och de tjänster de innehar eller har innehaft inte kan anonymiseras. Hur ska jag exempelvis anonymisera en arbetsmarknadsminister och ända visa på materialets trovärdighet? I de fall där intervjupersonerna säger sådant som jag upplever som känsligt och där identiteten kan skyddas har jag i några fall redovisat intervjumaterial anonymt. Intervjupersonerna presenteras i bilaga 2.

Inledningsvis gjorde jag fyra bakgrundsintervjuer med tre forskare som alla har lång erfarenhet av arbetsmarknadspolitik. De tre var Harald Niklasson, professor emeritus i nationalekonomi vid Växjö universitet, Lena Schröder, docent i ekonomisk historia och forskningsledare vid Integrationsverket samt Eskil Wadensjö, professor i nationalekonomi vid SOFI på Stockholms universitet. Intervjuerna spelades in och har använts som bakgrundsmaterial. Jag gjorde också en bakgrundsintervju med filosofie hedersdoktor Ruth Wächter i hennes hem. Wächter har mycket lång erfarenhet av organiseringen av insatser för arbetslösa socialbidragstagare. Ruth Wächter är också en av de som har betytt mest för kunskapsutvecklingen av socialt arbete i Sverige (Mosesson 2006).

Bakgrundsintervjuerna gav mig möjlighet att diskutera kunskap om arbetsmarknadspolitiken som inte finns publicerad. Exempel är motiv och förändringar i arbetsmarknadspolitikens karaktär. Dessa intervjuer har också givit, tillsammans med råd från kollegor, förslag på nyckelpersoner att intervjua. Totalt, förutom bakgrundsintervjuerna, har 21 intervjuer gjorts.

Jag eftersträvade ett samtalsklimat där jag lät intervjupersonerna prata ganska fritt men återkom för förtydliganden och fördjupningar. Denna form av intervjuer ger intervjupersonen möjlighet att rekapitulera dåtiden. Det ger också fylliga berättelser där problem, dess orsak och lösning framkommer, vilket är väsentligt för analysen. De flesta intervjuer tog ca en timme. En intervju, med Rudolf Meidner, utfördes per

telefon på grund av önskemål om detta. Intervjuerna spelades in och samtliga intervjuer, med två undantag, har transkriberats.

Urval och bortfall

Urvalet skedde efter tips och råd från kollegor men främst via andra intervjupersoner. Detta benämns ibland som snöbollsurval (ex. Denscombe 2000:24; Bengtsson et al. 1998:45). Denna metod är vanlig när det gäller intervjuer med makthavare (se ex. Higley et al. 1991; Moore 1979:675). Med detta urval riskerar forskaren att få en homogen bild genom att intervjupersonerna rekommenderar personer som kan bekräfta deras bild. Detta problem minimerades genom att jag i mitt urval sökte olikheter. Jag har intervjuat personer från både en arbetsgivarorganisation och från fackföreningar, från både social- och arbetsmarknadsdepartementet (som sedermera blev en del av näringsdepartementet) samt från olika partier och politiska block.

I urvalet av intervjupersoner har jag strävat efter att finna personer som har haft god insyn i arbetsmarknadspolitiken och i många fall även inflytande. Alla de personer som jag tillfrågade accepterade med tre undantag. En person uppgav att han inte hade tid och de två andra svarade inte på mina e-brev. Bortfallet kunde kompenseras för två av personerna genom att kollegor intervjuades. En person innebar dock ett kännbart bortfall då dennes tjänst och position var unik. Detta kan innebära att jag har missat väsentligt material.

Trots ett visst bortfall och metodologiska problem med att fråga om det förgångna, menar jag att intervjupersonerna har givit mig en viktig förståelse för de faktorer som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Detta har dock skett på ett annat sätt än vad litteraturen och de andra empiriska materialen givit upphov till. Intervjuerna har givit mig information som ofta har varit mer direkt med mindre omskrivningar än i de studerade dokumenten.

Dokumentstudie på nationell nivå

Jag har i denna avhandling valt att definiera staten som en organisation. Staten är både politik och förvaltning (Rothstein 1991). För denna avhandling har dock denna distinktion ingen bärande betydelse. Det är de faktorer som statens agerande ger upphov till som är intressanta för att

förstå arbetsmarknadspolitiken. Hur relationen ser ut mellan politiken och förvaltningen i samband med att staten agerar inom arbetsmarknadspolitiken, är i och för sig en angelägen forskningsfråga, men den ligger utanför syftet med denna avhandling. I stället kommer jag att fokusera på hur staten och kommunerna agerar som organisationer gentemot varandra.

Jag har gjort en genomgång av statens offentliga utredningar (SOU), departementsserien (Ds), regleringsbrev för arbetsmarknadsverket samt offentligt material från AMS, främst årsredovisningar och årsrapporter från de arbetsmarknadspolitiska programmen. I regleringsbrevet är det främst målen som regering och riksdag ålägger Arbetsmarknadsverket som har analyserats. Tyngdpunkten i materialet ligger dock på SOU och Ds.

Hur har jag då gått tillväga för att studera de faktorer som nationella logiker ger upphov till? Studier av offentligt material är, enligt Eriksson (2004:519) en "… beprövad och framkomlig väg om avsikten är att studera motiv för och konsekvenser av en politik". Syftet med statens offentliga utredningar är att skapa problemformuleringar och verklighetsbilder (Andersson 2003:29). Junestav (2004:35) menar att utredningarna är representativa för de idéer som präglar en viss tid men betonar samtidigt att olika utredningar har olika status och därigenom kan tillskrivas olika betydelse. Samtidigt är inte mitt syfte främst att förstå hur aktörer inom den statliga arbetsmarknadspolitiken agerar. I stället ansluter jag mig till Mörkenstams ståndpunkt:

> Utredningarnas formaliserade karaktär och positioner som förarbeten till lagstiftningen gör att de måste betraktas som auktoritativa utsagor som är legitima i diskursen (Mörkenstam 1999:61).

Genom valet av mitt empiriska material kan jag ha missat eller undervärderat faktorer som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. I analysen av mitt material kan jag dock nå förändringsfaktorer inom den nationella arbetsmarknadspolitikens logik. Exempel på relevanta frågor som kan nå dessa faktorer är: Vad är problem som bör lösas? Hur argumenterar tjänstemän och politiker för att legitimera insatser inom arbetsmarknadspolitiken? Vad diskuteras inte som problem? De studerade dokumenten kan, när de analyseras, visa på den nationella arbetsmarknadspolitiska logiken.

Urval och bortfall

Urvalet av SOU och Departementsserien har gjorts genom en manuell sökning på Växjö universitetsbibliotek. Ds-skrifter och utredningar som berör arbetsmarknadspolitik, socialbidragshandläggning och relationen mellan stat och kommun plockades ut. De utredningar och Ds-skrifter som saknades ur nummerföljden kontrollerades i Libris. De utplockade dokumenten sorterades utifrån sammanfattningen och innehållsförteckningen. Kvar var då 100 utredningar och Ds-skrifter, vilket är det empiriska materialet. Dessa utredningar och Ds-skrifter har analyserats, vissa ganska översiktligt och andra mer systematiskt. Det har varit ganska begränsat med information i många utredningar och Ds-skrifter men det finns flera undantag. Detta urval har gett en mycket god bild av den arbetsmarknadspolitiska logiken. Genom att analysera samtliga relevanta dokument de aktuella åren har mönster och förändringar synliggjorts. Utredningarna och Departementsseriens karaktär har också gjort att jag har fått information om förändringar i organiseringen av arbetsmarknadspolitiken. Dokumenten är både författade av tjänstemän och av tillsatta utredningar och kommittéer. Det finns dessutom externa författare och forskare. Jag har valt att främst analysera de dokument som tillhör den förstnämnda kategorin.

Det är möjligt att urvalsförfarandet har gjort att jag har missat relevant material. Material som finns i dokument vars titel och/eller sammanfattning inte antyder relevans har jag troligen förbisett. En större arbetsinsats från min sida hade troligen gett ett större material men inte till den grad att det kan motiveras.

En viktig del i det empiriska materialet är verksamhetsberättelser och årsrapporter från de arbetsmarknadspolitiska programmen. Dessa kan visa på både förändringar i organiseringen och på hur denna förändring legitimeras i retoriken.

När jag inledde sökandet efter material från AMS hade jag grovt underskattat problemen. Lite naivt trodde jag att allt informationsmaterial kunde uppbringas av AMS. Detta var felaktigt. Trots kontakter med många hjälpsamma tjänstemän på AMS-arkiv, AMS centralt, länsarbetsnämnden i Kronobergs län samt arbetslivsinstitutets bibliotek[7] har jag misslyckats med att uppbringa informationsmaterial om de

7 Som enligt uppgift tog över material från AMS bibliotek när detta avvecklades.

arbetsmarknadspolitiska programmen. Detta gäller dokument från första hälften av undersökningsperioden då senare dokument finns på AMS hemsida. Jag har dock kunnat hitta det mesta av informationen på AMS arkiv, om än inte samlat, från 1990-talets början. Det finns inget som antyder att de arbetsmarknadspolitiska programmen har ändrat karaktär under periodens första år.

2.2 Bearbetning och analys

Då de empiriska materialen består av fyra delstudier som har bearbetats på olikartade sätt presenteras bearbetningen utifrån de olika metoderna och inte delstudierna.

Bearbetning och analys av intervjumaterial och dokument

Telefonintervjuerna från kommunstudien sammanfattades under och efter intervjuerna. Empirin sorterades i teman och sammanställdes efter att intervjuerna hade avslutats. Dessa teman hade konstruerats innan intervjuerna påbörjades. Vissa korrigeringar gjordes dock med teman som försvann och tillkom. Exempel på teman är handläggning, samverkan och sanktioner. Några få svar samt några skattningar bearbetades med hjälp av SPSS för att hitta samband med kvantitativa variabler.

Alford och Friedland (1985) ger ganska få ledtrådar till hur de har gått tillväga i sin analys. De har dock några begrepp som betonas. De betonar att logiker kan vara motsägelsefulla. Makt är ett annat centralt begrepp i deras analys genom de symboler som makten tillhandahåller. Fokusen på makt delar Alford och Friedland med diskursanalysen. Det är också till denna teoribildning jag har vänt mig för att få inspiration till min analys.

Makt och vetande är väsentliga delar av livet, i sig varken positivt eller negativt. Det finns en tydlig koppling mellan de två begreppen. Diskursens makt är tätt förknippad med vetandet inom speciella områden.

> … makten producerar vetande (och inte bara därför att det gagnar den eller tillämpar vetandet därför att det är nyttigt); att makt och

> vetande direkt förutsätter varandra; att det inte finns något maktförhållande utan att ett därmed sammanhängande område av vetande skapas och att det inte heller finns något vetande som inte samtidigt förutsätter och utbildar ett maktförhållande (Foucault 1993:37–38).

Att fokusera på problem, orsaker till problem samt lösningar på problem är diskursanalytiska angreppssätt som diskuteras i Bergström & Boréus (2000:240). Politik kan ses som en process mot att formulera mål. I den processen tydliggörs ofta orsak, problem och lösning. Sammanställningen av dessa skapar en eller flera problembilder (Mörkenstam 1999:57; Haldén 1997:26). Problembilderna kan sedan jämföras över tid och sinsemellan. Detta betyder inte att det i varje läge är möjligt att rekonstruera en dominerande problembild. Den kommunala och nationella arbetsmarknadspolitiken är i ständig rörelse. Dessa politikområden omskapas och lånar ständigt in nya problem och lösningar från varandra och från andra logiker. Detta ger upphov till ständiga sociala strider om definitioner av samhälle och identitet som i sin tur får sociala konsekvenser (Winther Jörgensen och Philips 2000).

Intervjuerna med nyckelpersonerna, men också dokumenten, bearbetades genom att de tematiserades. De problem, dess orsaker och lösning som artikuleras i varje tema analyserades. Exempel på sådana teman är vilka grupper som presenterades som problematiska, synen på kommuner inom arbetsmarknadspolitiken och synen på decentralisering. Materialet från intervjuerna och dokumenten sorterades i dessa teman som sedan sammanställdes kronologiskt. Det kronologiska tänkandet fanns hela tiden närvarande under analysarbetet för att därigenom åskådliggöra processen över tid.

Statens offentliga utredningar och departementsserien används inom den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken för att namnge problemgrupper och vad som orsakar dess problem. Regleringsbreven fyller funktionen av att de tydliggör vilka problem regering och riksdag vill att arbetsmarknadsverket ska fokusera på. I den kommunala delen används politiska protokoll och beslutsunderlag (bilagor till nämnderna). Dessa beslutsunderlag fyller samma funktion i denna studie som regleringsbrev, SOU och Ds gör på ett nationellt plan. Intervjuerna och dokumentationen blir exempel på artikulerade logiker. Inom dessa logiker blir vissa lösningar till interventioner och andra inte. Jag ska nu gå

vidare och beskriva analysen av de lösningar som blir till mätbara utfall inom organiseringen av arbetsmarknadspolitiken.

Bearbetning och analys av statistik

Bearbetningen av det statistiska materialet bygger på enkla statistiska metoder. Detta gör, som föreslagits av Salonen (1993:53), att presentationen blir tydlig. Statistiken presenteras främst deskriptivt. Detta som en konsekvens av att den kvantitativa empirins främsta syfte är att beskriva organiseringen av insatser för arbetslösa socialbidragstagare samt visa på kvantitativa förändringar.

I den statistiska analysen i kommunstudien ingår också en viss korrelationsanalys för att korrelera resultaten med kontextuella variabler så som exempelvis kommunens arbetslöshetsnivå och utgifter för socialbidrag men också exempelvis mellan skattningar om samverkan och skattningar om förhållandet till kommunal arbetsmarknadspolitik. Bearbetningen av materialet från kommunstudien har gjorts med hjälp av SPSS.

I avhandlingen finns också ett sammanfattande statistiskt material från AMS. Detta material anger hur många deltagare (årstal) som har gått ett nationellt arbetsmarknadsprogram mellan 1992 och 2002. Deltagarna finns angivna i tre kategorier. Kategorierna är: medlem i någon arbetslöshetskassa, har erhållit kontant arbetsmarknadsstöd eller liknande och ej medlem i någon arbetslöshetskassa. Denna information finns inte tillgänglig för åren före 1992. Det finns också flera hänvisningar till offentlig statistik som används. Den offentliga statistiken används främst som bakgrundsmaterial. Det problem som finns med materialets tillförlitlighet finns presenterat i de källor som finns angivna.

I detta kapitel har studiernas genomförande presenterats. I kommande kapitel presenteras avhandlingens bakgrund och tidigare forskning.

3 Bakgrund och tidigare forskning

Detta kapitel inleds med en bakgrundsbeskrivning som främst fokuserar på den ekonomiska krisen i början och mitten av 1990-talet och den höga arbetslöshet som följde i dess spår samt den decentraliseringstrend som inverkar på relationen mellan stat och kommun. På detta avsnitt följer en genomgång av kunskapsläget av relevanta delar inom arbetsmarknadspolitiken. Undersökningsperioden diskuteras avslutningsvis. Kapitlet syftar till att beskriva kunskapsläget och ge en bakgrundsbeskrivning till förändringarna inom arbetsmarknadspolitiken.

3.1 Bakgrund

Undersökningsperioden mellan 1989 och 2002 präglas av ekonomisk kris och decentralisering där kommunerna övertar ansvaret för att utföra välfärdstjänster från staten. Dessa två aspekter relateras till utvecklingen av arbetsmarknadspolitiken.

En period av kris i ekonomin och hög arbetslöshet

Under 1990-talet genomled Sverige en ekonomisk kris som inte bara orsakade massarbetslöshet, utan också skapade genomgripande ekonomiska och politiska förändringar i vårt avlånga land. Denna kris är väsentlig i förståelsen av arbetsmarknadspolitiken (Salonen 2000a; Björklund et al. 1998). Jag kommer här att diskutera denna kris utifrån ett nationellt och kommunalt perspektiv.

Krisen i ett nationellt perspektiv

När undersökningsperioden inleds 1989 rådde låg arbetslöshet och ekonomisk stabilitet och tillväxt. Sverige hade haft en lång och ihållande period där ekonomin gick på högvarv före krisåren (Jansson 2000:55). Den höga arbetslösheten kom alltså från ett mycket lågt utgångsläge, vilket läsaren bör ha i åtanke, när krisen beskrivs.

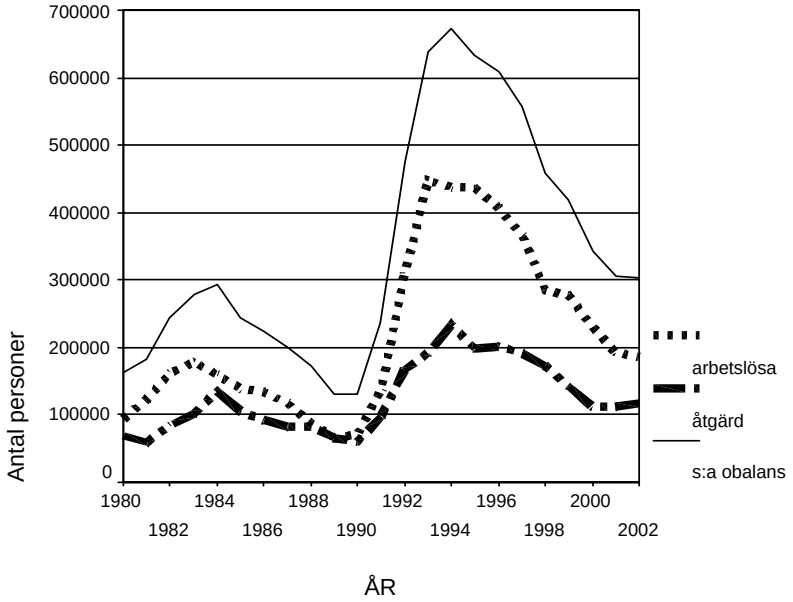
Från krigsslutet till början av 1990-talet hade Sverige varit förskonad från kraftiga arbetslöshetschocker, till skillnad från länder som Danmark och Finland. Arbetslöshetsnivåer på 3 - 4 procent har under tidigare årtionden ansetts som alarmerande höga och föranlett kraftiga policyingripanden.

> Arbetsmarknadspolitiken betraktades länge (tillsammans med ATP) som en av juvelerna i kronan i den internationellt uppmärksammade svenska välfärdsmodellen (Lindvert 2006:18).

Det spreds en nationell självförståelse om den särpräglade svenska arbetsmarknadspolitiken och dess överlägsna förmåga att begränsa arbetslösheten (Lindvert 2006; Lindvall 2004). Denna föreställning utmanades under nittiotalskrisen. Vi fick arbetslöshetsnivåer som inte hade funnits sedan 1930-talets depressionsår (Olofsson & Wadensjö 2005; SOU 2000:3).

Diagrammet nedan visar antal personer som mellan 1980 och 2002 är öppet arbetslösa, antal personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och det så kallade obalanstalet, som är de två kategorierna sammanslagna.

Diagram 1 Antal personer som är arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1980 – 2002 i Sverige.



Källa: AMS 2005a

Diagrammet visar vilken kraftig påfrestning arbetsmarknadspolitiken utsattes för under 1990-talets första hälft. Diagrammet tydliggör också hur trenden går emot att en allt mindre del av de arbetslösa får tillgång till AMS konjunkturberoende program under 1990-talets mitt. Arbetslösheten de aktuella åren går alltså från ett mycket gynnsamt läge till de högsta siffrorna sedan 1930-talet för att stabiliseras på en, för Sverige, hög nivå i början av 2000-talet.

Hur kan denna kris då beskrivas och förstås? Krisen orsakades av både nationella och internationella påfrestningar. Under början av 1990-talet hamnade västvärlden i en ekonomisk kris då efterfrågan på arbetskraft sjönk. Börserna föll och konsumenterna och företagen började spara. Utgifterna från transfereringar ökade och skatteinkomsterna minskade i Sverige (SOU 2000:40). De ekonomiska förutsättningarna

påverkades även av att Maastrichtavtalet[8] ställde högre krav på ekonomisk balans för medlemsstaterna (Geldorf 1999).

Under perioden 1990 - 1996 sjönk antalet sysselsatta i arbetsför ålder från 83 till 72 procent (Salonen 1997). Finansieringen av våra välfärdssystem utsattes för tryck från två håll, dels ökade transfereringskostnader och dels minskade skatteunderlaget (Sjöberg 2001; Jansson 2000; Palme 2000).

Krisen drabbade främst de som inte var etablerade på arbetsmarknaden och/eller i de generella välfärdssystemen (Salonen 2002). Genom att fackföreningsrörelsen kunde värna sina medlemmar kunde det institutionella ramverket bibehållas (van den Berg et al. 1997). Det stora flertalet med lönearbete, kom lindrigt undan (SoS 1997:14:229). Däremot har de fattiga blivit allt fattigare och deras fattigdom sträcker sig under allt längre tid (SoS 1997:14:222). Om än inte lika hårt så blev även de breda befolkningsskikten drabbade. Nästan 40 procent av dem som 1991 var i arbetsför ålder (18 - 60 år) drabbades, minst en gång, av arbetslöshet före år 2000 (Korpi & Stenberg 2001:31). Även inkomsterna minskade generellt under 1990-talets första hälft (Fritzell 2001). Höga räntor och minskade möjligheter till avdrag gjorde det dyrt med lån. Detta tillsammans med arbetslöshet och minskade inkomster påverkade många. Möjligheterna till konsumtion minskade främst för barnfamiljer och då särskilt de med bara en försörjare (Dellgran & Karlsson 2001). De breda grupperna i samhället har också påverkats av de faktiska sänkningarna av ersättningsnivåerna i olika välfärdssystem. Dels genom exempelvis sänkningarna av ersättningsnivån i arbetslöshetsersättningen och införandet av karensdagar i sjukförsäkringen och genom att inkomstgränserna, eller som det ofta kallas; taket, inte hade justerats upp med löneökningar under 1990-talet (Sjöberg & Bäckman 2001:305; Palme 2000:84). Hur krisen inverkade på människor var också beroende av kön. Då kvinnor i högre grad är beroende av ersättningar från välfärdssystemen har de också generellt drabbats hårdare (Sainsbury 2000). Detta blir också tydligt då ensamförsörjare i högre grad är kvinnor.

---

8 Maastrichtavtalet är ett fördrag inom EU som trädde i kraft 1993. I avtalet regleras bl.a. att ett lands budgetunderskott inte får överstiga 3 %, den offentliga skulden får inte överstiga 60 % av BNP och länderna ska uppvisa ränte-, pris- och valutastabilitet (EU 2006).

Krisen medförde dock inte någon radikal förändring av systemens finansieringssätt under 1990-talet, med undantag av pensionssystemet och en något ökad användning av egenavgifter (Sjöberg 2001:61; SoS 1997:14). Kostnaderna för försörjningssystemen är dock fortfarande höga 2002 (Sidenbäck & Sundbom 2004).

I samband med krisen skedde också en viktig politisk förändring inom den ekonomiska politiken. Målet om full sysselsättning underordnades inflationsbekämpningen (Lindvall 2004). Detta är en konsekvens av politiska förändringar som inleddes redan på 1970-talet med ökad prioritering av inhemsk expansion på bekostnad av en tidigare mer återhållsam politik. På 1980-talet minskade styrningen av valutamarknaden och expansionen av den offentliga sektorn avstannade. Målsättningen med full sysselsättning skulle nås genom en aktiv valutapolitik som exempelvis devalveringarna 1981 och nästföljande år. I början av 1990-talet blev inflationsmålet överordnat målet om full sysselsättning (Lindvall 2004).

Krisen i ett kommunalt perspektiv

Även kommunerna påverkades på ett genomgripande sätt av den ekonomiska krisen vid 1990-talets första hälft även om det fanns stora variationer mellan landets kommuner. Utvecklingen under 1990-talet visar hur sårbara kommunerna är för låg sysselsättning (Sjöberg 2001:63). Dels urholkades skatteinkomster på arbete, dels ålade staten restriktioner[9] mot skatteökningar vilket försvårade för kommunerna att kompensera för de minskade inkomsterna (Sjöberg 2001:45). Kommunernas ekonomi var dock inte lika ansträngd som statens även om många kommuner hade svårt att nå ekonomisk balans. Kommunernas ekonomiska problem har däremot varit mer långvariga än statens. Medan staten i en högkonjunktur minskar utgifterna för transfereringar samtidigt som skatteinkomsterna ökar, är kommunen delvis kompenserade för hög arbetslöshet genom att statens transfereringar, såsom arbetslöshetsersättningen, är beskattningsbara. När konjunkturen vänder gynnar detta inte kommunerna i samma grad och de löneökningar som

9 Mellan 1991 och 1993 rådde stopp för skattehöjningar och mellan 1997 och 1999 rådde restriktioner för skattehöjningar som kunde resultera i minskade statsbidrag (Sjöberg 2001:50).

följer med en högkonjunktur drabbar kommunerna hårt då kostnader för personal är en stor del av utgifterna. Den ekonomiska återhämtningen gick alltså långsammare i många kommuner jämfört med staten.

Kommunernas ekonomi sattes under press av en ökningen av socialbidragskostnaderna mellan 1991 och 1996 (Johansson 2002). Kommittén Välfärdsbokslut (SOU 2000:3) beskriver utvecklingen av socialbidraget:

> Utvecklingen kan på många sätt beskrivas som dramatisk, och saknar motsvarighet i modern tid i Sverige. Uppgången var som kraftigast till och med 1994, varefter ökningstakten minskade något för att brytas i en nedgång 1997 (SOU 2000:3:24 - 25).

Tabellen nedan visar utvecklingen av kostnaderna för socialbidraget, speciellt de höga kostnaderna i mitten av 1990-talet.

Tabell 2 Förändringar inom socialbidraget

	1991	**1996**	**2002**
Socialbidragstagare, per 100 av medelfolkmängden	5,9	8,2	4,9
Socialbidragsmånader i medeltal	4,4	5,7	5,8
Utbetalt socialbidrag, mkr. (räknat i fast pris år 2004)	6 933	12 945	8 728

Källa: Socialstyrelsen 2005.

Störst var uppgången i socialbidraget bland ungdomar och invandrare (Bergmark 2000:160). Under 1997 beviljades nästan var femte ungdom i åldern 18 till 24 år socialbidrag (Salonen 2000b:173). Speciellt drabbade var ungdomar mellan 19 och 22 år, dvs. i den ålder de flesta ungdomar precis har lämnat gymnasieskolan. Vi ska se i de empiriska kapitlen att detta är två grupper som också ses som speciellt problematiska inom arbetsmarknadspolitiken.

En förändrad struktur på arbetsmarknaden

Arbetslösheten under krisåren kan inte bara tillskrivas den ekonomiska krisen. Det har också skett strukturomvandlingar på arbetsmarknaden.

Samhället har gått från att vara ett industrisamhälle där även lågutbildad arbetskraft efterfrågas. Idag utförs många manuella arbetsmoment av olika maskiner och robotar. Exempelvis har industrin 1993 bara 69 procent av antalet anställda jämfört med 1973 (Magnusson 2000:24). Även om en del av denna drastiska förändring kan förstås av att arbeten inom industrin såsom städning och konstruktionsarbeten i högre grad sköts av inhyrda entrepenörer och konsulter. De utför samma arbete men definieras statistiskt som en del av tjänstesektorn. En del av den lågutbildade arbetskraften, som tidigare efterfrågades inom industriproduktion, har kunnat få anställning av den expanderande servicesektorn (Magnusson 2000).

Efterfrågan av lågutbildade kan också tillskrivas ökad konkurrens från varor som har tillverkats i låglöneländer (Olofsson & Wadensjö 2005:71). När efterfrågan på lågutbildad arbetskraft minskar, sjunker också lönerna för lågutbildade generellt.

Arbetsmarknaden är en marknad där arbetare hyr ut sin arbetskraft och där arbetsgivare hyr den (Furåker 2002:63). Under de aktuella åren blev det tydligt att även under en högkonjunktur finns det inte tillräckligt med arbetsgivare som vill hyra arbetskraft, åtminstone inte bland den lediga arbetskraften. Ett antal mönster blir tydliga i den arbetslöshet som verkar trotsa konjunkturen.

Utrikes födda är i högre grad arbetslösa (Integrationsverket 2006; Socialstyrelsen 2006). De tjänar också mindre vid undersökningsperiodens slut, om de har arbete (Edin och Åslund 2001). Speciellt tydligt är det för de människor som har kommit som flyktinginvandrare de aktuella åren. Detta kan både förstås utifrån språksvårigheter och andra kompetensbrister och utifrån en strukturell diskriminering på arbetsmarknaden (SOU 2005:56).

Ungdomarnas situation på arbetsmarknaden har förändrats under de aktuella åren. De är i högre grad arbetslösa och de som har arbete har otryggare anställningsvillkor (SCB 2005b). Speciellt drabbade av arbetslöshet är de som inte har slutfört sin gymnasieutbildning.

Olofsson (2006b) menar att det har skett en segmentering på arbetsmarknaden mellan den del av arbetskraften som har god utbildning

och trygga anställningsförhållanden och de som inte har det. Socialstyrelsen (2006) ser samma utveckling men benämner den privilegierade gruppen som kärnarbetskraft.

Staten och kommunerna som arbetsmarknadspolitiska aktörer måste hantera de ovan beskrivna förändringarna.

Decentralisering

Relationen mellan stat och kommun har förändrats mellan 1989 och 2002. Ett vanligt sätt att beskriva detta är decentralisering. Enligt The Blackwell Dictionary of Social Policy (Alcock et al. 2002) är decentralisering en politik eller process som förflyttar politisk makt och beslutsfattande till lägre nivåer i den statliga beslutsapparaten eller till lokala nivåer. I praktiken betyder ofta begreppet att kommuner utför offentliga verksamheter (Norrlid 1983).

I litteraturen diskuteras både decentraliseringens problem och möjligheter för samhället.

Sådana fördelar är: utbudet av offentlig service kan lättare anpassas efter lokala preferenser, bättre kunskap om invånarna genom närhet, den beslutande och kontrollerande makten finns närmare tjänstemän vilket gynnar effektiviteten. Det blir tydligare vilka som är ansvariga för beslut och lättare för medborgarna att vända sig till de ansvariga. (Boadway och Mörk 2003). Men det finns också baksidor med decentralisering: skillnader i kapacitet mellan kommuner att erbjuda offentlig verksamhet samt beslut som är effektiva för den enskilda kommunen kan vara ineffektiva på nationell nivå (Boadway och Mörk 2003).

Det finns en stor politisk enighet om en kurs mot ökad decentralisering (Selle 1991). Decentralisering har tidigare ingått i en marknadsliberal retorik men har nu även anammats av hela det partipolitiska spektrat. I retoriken blir decentralisering ett verktyg mot byråkrater och politiker. Det finns få förespråkare för centralisering och en stark och styrande stat. Selle menar att förespråkarna för decentralisering ibland blir naiva och cyniska då även marknaden skapar maktstrukturer som påverkar människors handlingsutrymme negativt. Selle (1991:106) citerar Goldsmith & Newton som menar att decentralisering är lika omöjligt att ogilla för en politiker som att ogilla familjen, fred eller frihet.

Det finns dock kritik. Sunesson (1997; 1999) diskuterar vad han beskriver som lokalstyrets arrogans. Han beskriver motsatsförhållandet mellan medborgerliga rättigheter och principen för kommunalt självstyre. Ett tydligt exempel är den stora variationen av rätten till socialbidrag, se exempelvis Salonen & Ulmestig (2004), Tengvald (1997) samt Hydén et al. (1995). Det finns stora variationer både inom och mellan kommuner. Variationerna berör både villkor och ersättningsnivåer.

Sunesson ifrågasätter de kommunala variationerna och dess grund i det kommunala självstyret:

> Om man är medborgare i ett land, Sverige, som väljer att dela upp sig i kommuner, har man då ingen rätt i de kommuner som landet är uppdelat i? (Sunesson 1999:91).

Andreotti et al. (2001) och Lødemel (1997) delar denna syn och menar att decentralisering möjliggör förvrängningar av nationella mål och lagar. Staten har ett ansvar, även om utförandet och tolkningen av lagen sker på en lägre nivå, för att se till att lagen och dess intentioner efterföljs (Lødemel 1997).

Halvorsen et al (2007) menar, i en diskussion om socialbidragssystemen i Sverige och Norge, att olika välfärdslösningar och dess institutionaliserade praktik påverkar medborgarskapets innebörd. För de arbetslösa socialbidragstagarna i kommunal arbetsmarknadspolitik begränsas möjligheterna till självbestämmande.

Decentralisering och arbetsmarknadspolitik

Decentraliseringstrenden har även haft inverkan på arbetsmarknadspolitiken. Aktivering i Norge präglas av det kommunala självstyret och de stora variationer som det ger upphov till (Lødemel 1997:116). Kommunerna får inte resurser från staten för att aktivera socialbidragstagare utan styrningen bygger på att kommunerna har incitament att spara på kostnader för socialbidrag. I exempelvis Finland finns en modell där arbetsförmedlingen och kommunerna avkrävs samarbete av staten (Keskitalo 2007).

I Danmark har aktivering lett till centralisering (Lødemel 2004:221). Där har aktivering gjort att socialbidragssystemet har blivit mer centraliserat. I Danmark har aktivering riktats mot bredare grupper än i Norge där främst socialbidragstagare har varit målgrupp. Detta leder till mind-

re stigmatisering av de aktiverade. Danmark har också mer betonat aktivering som ett verktyg mot exklusion medan Norge betonar kopplingen till arbetsmarknaden. Så även om det är en tydlig trend i hela Norden, att en del av ansvaret för arbetsmarknadspolitiken decentraliseras till kommunnivå (Hvinden et al. 2001), behöver inte aktivering kännetecknas av decentralisering.

Den nationella arbetsmarknadspolitiken präglades av vilja till decentralisering under 1990-talet (Lindvert 2006). I slutet av 1990-talet förändrades dock policyn mot mer centralisering, efter kritik från Riksrevisionsverket, om att lokala aktörer gör lokala prioriteringar. Det finns alltså en risk att lokala aktörer ignorerar negativa konsekvenser som inte berör den egna sfären, spänningen mellan stat och kommun är ett exempel (Ackum Agell & Lundin 2001). Staten kan verka för att arbetskraften ska vara rörlig, vilket inte nödvändigtvis ligger i kommunernas intresse. Om de lägger ner resurser för att utbilda arbetskraft är det inte en självklarhet att de ser fördelarna med att den arbetslösa lämnar kommunen med denna kunskap. Det finns också en fara för brist på samlad kunskap om hur arbetsmarknadspolitiken organiseras på lokal nivå (OECD 2001).

Decentralisering av arbetsmarknadsfrågor skapar nya relationer och gränser mellan aktörerna på den arbetsmarknadspolitiska arenan, nya byråkratiska förutsättningar och ökade möjligheter till lokalt anpassade arbetsmarknadsåtgärder (OECD 2001; Finn 2000). De lokala skillnaderna kan mötas av lokalt anpassade program. Dessa kan på ett framgångsrikt sätt hantera de skiftande lokala förutsättningarna och variationerna.

Det är problematiskt, enligt OECD (2001), att hitta en balans mellan möjligheterna till lokalt självbestämmande och statens övergripande ansvar. Denna balans är även problematisk att finna för stat och kommun som aktörer inom arbetsmarknadspolitiken, vilket jag kommer att återkomma till i de kapitel där empirin analyseras.

3.2 Tidigare forskning

Nedan presenteras den internationella trenden mot aktivering. Det aktuella kunskapsläget inom forskning om kommunal arbetsmarknadspolitik presenteras avslutningsvis.

En internationell aktiveringstrend

En förändringens vind, mot en aktivare arbetsmarknadspolitik, har blåst över västvärlden[10] och vi ser en process mot otydliga gränser mellan social- och arbetsmarknadspolitik, d.v.s. en starkare strävan att integrera människor med hjälp av arbetsmarknaden (van Berkel & Hornemann Møller 2002; Trickey & Lødemel 2000). I denna process har arbetsmarknadspolitiska mål givits företräde framför de socialpolitiska (Damgaard 2003; Hvinden et al. 2001).

> The underlying message is that the social value of an individual is primarily determined by his/her potential contribution as a worker (Hvinden et al. 2001:179).

Denna process har ett nära samband med *activation policies*, eller på svenska ”aktivering”. Aktivering är ett försök att öka deltagandet i vad det etablerade samhället upplever som socialt värdefulla aktiviteter. Exempel kan vara konstruerade arbetsmarknadssituationer och utbildningar. Aktivering bygger på kortsiktiga delmål att nå kvalifikationer som i sin tur ökar möjligheterna att närma sig arbetsmarknaden. Exempel på kvalifikationer kan vara yrkeskunskaper, social kompetens, självförtroende, kunskaper om att söka jobb och/eller socialiseras in i rutiner och normer som underlättar inträdet eller återinträdet på arbetsmarknaden [11].

Den aktiva social- och arbetsmarknadspolitiken avser att bryta beroendet av välfärdssystemen genom att öka anställningsbarheten, ge incitament för arbete och öka känslan av ansvar för sin egen situation (Hvinden et al. 2001). Den aktiva politiken har blivit ett verktyg för att

10 För nationella exempel, se: Broadkin (1997), USA; Ahbrahamson & Oorshot (2002), Danmark & Holland; Hanesch (2003), Frankrike; Vik-Mo & Nervik (1999), Norge.
11 Definitionen bygger på Hvinden 1999.

bekämpa sociala problem, vilket har identifierats (av exempelvis EU och OECD) som hinder för den ekonomiska utvecklingen.

Det finns huvudsakligen två strategier med aktivering (Heikkilä 1999). Dessa är dock inte ömsesidigt uteslutande. Dels strategier som handlar om aktiva arbetsmarknadsåtgärder för att öka ”anställningsbarheten”. Dels strategier som bygger på tanken om att det ska finnas incitament för att det ska vara kortsiktigt lönande att arbeta. Vobruba (2002) menar dock att det kan finnas andra drivkrafter för arbetslösa att finna anställning. Ett lågavlönat arbete kan exempelvis vara ett steg till ett annat arbete och/eller fylla ett behov av en meningsfull sysselsättning.

Förtjänster och problem med aktivering

Det finns, enligt Born och Jensen (2001a och 2001b), två huvudsakliga invändningar mot aktivering. Denna kritik återfinns också hos Lødemel och Trickey (2000) som benämner kritiken ”form-based” och ”aim-based”.

Den första utgår från aktivering som en återgång till ett repressivt och moraliserande fattigvårdssystem. Aktivering har gjort arbete till en skyldighet från att tidigare vara en rättighet. Den bidragstagare som behöver stöd ska också vara beredd att arbeta som motprestation.

Den andra kritiken utgår från aktivering som princip. Kritiken utgår från att alla människor kan, vill och måste arbeta. Denna kritik har en teknisk inriktning som ofta riktas mot de myndigheter som har ansvaret. Kritiken handlar om brister i systemen för aktivering.

Aktivering handlar om en individualiserad syn på strukturella problem (Born & Jensen 2001a; Geldorf 1999). Denna utveckling är en del av en större samhällsutveckling mot ökad individualisering. Vi går från normativa och beskrivande kriterier om hur vi bör leva vårt liv till fastställda kriterier för vad livet kan vara om man gör det ”fria valet” att delta. Begrepp som arbete är inte längre en homogen definition på samhällsnivå utan något som kan definieras på lokal nivå eller av den enskilda individen. Marginalisering har osynliggjorts genom en ridå av fria val, enligt Born & Jensen (2001a).

Det finns inte bara problem med aktiveringstrenden (Van Berkel och Hornemann Møller 2002; Geldof 1999; Jensen 1999). Geldorf (1999) menar att det är positivt att makthavarna vill göra något åt utanförska-

pet i samhället, inte bara betala ut kontantstöd. Aktivering har satt integrering av marginaliserade grupper på den politiska dagordningen. Aktivering kan vara en del av ett välfärdssystem som myndiggör individer och ett sätt för myndigheter att skapa individualiserade insatser som utgår från klienter som unika individer (Jensen 1999). Van Berkel och Hornemann Møller (2002) menar i en komparativ studie av aktiveringsprogram i Europa att aktivering kan både ge en möjlighet till inklusion på flera samhällsarenor genom att de arbetslösa ges möjlighet att påverka sitt öde och verka exkluderande genom att arbetslösa stigmatiseras och lämnas åt sitt öde i aktiveringsprogram med liten möjlighet att bryta utanförskapet. Det finns alltså olika sätt att förstå aktivering. Har aktivering då några effekter i form av etablering på arbetsmarknaden?

Aktiveringens effekter

Giertz (2004) har i sin avhandling gjort en metastudie om aktiveringens effekter. Han konstaterar att det är tunt med systematiska effektstudier i Sverige. Det finns dock två undantag som fokuserar på socialbidragshandläggningen och aktivering; Milton & Bergström (1998) samt Giertz egen som presenteras i avhandlingen. Ingen av dessa studier kan belägga några effekter av aktivering. Milton (2006:62) betonar i stället vikten av lediga arbeten för insatsernas effektivitet.

Bosco & Chassard (1999) vänder på frågan om aktiveringens effekter och undrar i stället, hjälper traditionella insatser mot arbetslöshet? Författarna menar att det finns fördelar med passiva åtgärder. Genom kontant ersättning kan den arbetslösa koncentrera sig på att söka arbete i stället för att förändra levnadsförhållanden. Det finns också en förutsättning att söka och få jobb som man är intresserad av. Kontantersättningen förebygger svartarbete. Den förebygger också strukturella ekonomiska orättvisor, då lågavlönade grupper oftare drabbas av arbetslöshet.

Giertz (2004) diskuterar de amerikanska erfarenheterna av stora experimentella studier och menar att man har funnit små positiva effekter men på speciella delar av populationen. Giertz kommer till slutsatsen att:

> The effects on overall poverty and hardship in the population have been marginal and such programs are not the golden key, although they have been overstated as a new solution. However, well designed programs could be one way to combat social exclusion in combination with structural policies for social integration and equality (Giertz 2004:209).

Hur kan vi då förstå att aktivering, trots bristande belägg för dess effekter, sprider sig över västvärlden?

Aktiveringstrendens spridning

Trickey (2000) och King (1995) ser den vaga betydelsen som aktiv arbetsmarknadspolitik och aktivering ges, som en betydande förklaring till dess politiska popularitet inom skiftande politiska inriktningar. King (1995) beskriver hur arbetarrörelsen och det demokratiska partiet driver den starkare kopplingen mellan arbete och tillgång till välfärdssystemen i England och USA. Frågor som under 1960- och 1970-talet förknippades med klassiskt konservativa och liberala idéer men som det nu finns en bredare enighet runt. Giddens beskriver i *The Third Way and its Critics*, med lovord av bland andra Tony Blair på baksidan, att*:*

> Social spending has to be assessed in terms of its consequences for the economy as a whole - one of the reasons for the prominent role given to welfare-to-work policies (Giddens 2000:121).

Giddens anger Sverige som en viktig inspirationskälla. Det gör också engelska regeringstjänstemän (Deacon 1999). Lind och Hornemann Møller (2006:13) anger i sin tur den engelska utvecklingen med ”Third way” som en viktig ideologiproducent för aktivering i Danmark. Olika länder inspireras och importerar olika aspekter av aktiveringstrenden. Men finns det något specifikt mönster av influenser som har påverkat Sverige?

Sverige och aktiveringstrenden

Hvinden (1999) diskuterar hur de nordiska länderna har påverkats av aktiveringstrenden. Kostnaderna för en aktiv arbetsmarknadspolitik ökade. I Sverige och Finland ökade dock kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen snabbare än kostnaderna för en aktiv arbetsmarknadspoli-

tik. Norge behöll proportionerna och Danmark ökade procentuellt kostnaderna för en aktiv arbetsmarknadspolitik. Samtidigt ökade de faktiska kostnaderna i hela Norden. Utvecklingen tyder på att aktivering har varit en praktisk verklighet under lång tid i Norden men att Sverige och Finland inte klarade av att möta kostnaderna för den passiva arbetsmarknadspolitiken.

Sverige har, tillsammans med de andra skandinaviska länderna, en speciell tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik (Esping-Andersen 1990). Det finns alltså skäl att anta att förändringen av arbetsmarknadspolitiken kan förstås på ett delvis annorlunda sätt i Sverige jämfört med andra länder. Salonen (2000a) hävdar att aktivering inte är den aktiva arbetsmarknadspolitik som har varit ett signum för svensk arbetsmarknadspolitik i många årtionden. Det finns principiella skillnader mellan aktivering och den klassiska svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken. Aktivering utgår från lokalt styrda verksamheter med tvång som anslutningsprincip och med behovsprövad ersättning för deltagarna. Aktiv arbetsmarknadspolitik utgår däremot från central styrning med frivillighet som anslutningsprincip och med ersättning från det rättighetsbaserade socialförsäkringssystemet. Även Johansson (2002) menar att det finns skillnader mellan aktivering och aktiv arbetsmarknadspolitik. Aktivering fokuserar på de arbetslösa individerna och deras aktivitet medan den aktiva arbetsmarknadspolitiken fokuserar på lönearbete och den reguljära arbetsmarknaden.

Den nationella arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitik syftar till att skapa balans på arbetsmarknaden genom att undvika både arbetskraftsbrist och arbetslöshet. Detta är enligt Furåker och Blomsterberg (2002:269) ”arbetsmarknadskontrahenternas” huvudproblem. Den som hyr arbetskraft har behov av arbetskraft som är rätt geografiskt placerad, vid rätt tid och med rätt kompetens. Den som hyr ut sin arbetskraft vill hitta någon som vill anställa honom eller henne motsvarande samma behov. Vad som är balans på arbetsmarknaden är inte självklart, vilket också i hög grad gäller för vilka metoder som ska användas för att uppnå ett önskat läge.

Arbetsmarknadspolitikens praktik handlar om mycket mer än att matcha utbud mot efterfrågan av arbetskraft och säkra försörjningen för

arbetslösa (Erixon 2003, 1994; Milner & Wadensjö 2001). Tydligast är kopplingen till den ekonomiska politiken (Olofsson & Wadensjö 2005; Axelsson 2004). Exempelvis är arbetsmarknadspolitiken ett väsentligt verktyg för att bekämpa inflation vid höga sysselsättningsnivåer och upprätthålla köpkraft vid låga. Det finns även en tydlig koppling till integrationspolitiken. Integrationsverket beskriver arbetslöshet som grunden till utrikes födda och flyktingars utanförskap (Integrationsverket 2002). Regionalpolitiken (Lindvert 2006) och utbildningspolitiken (Olofsson 2006b) är exempel på andra politikområden med nära koppling till arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadspolitiken har blivit allt mer individualiserad (Johansson 2006; Peralta Prieto 2006) som en följd av den höga arbetslösheten. Konsekvensen är exempelvis en ökad tonvikt på sökbeteenden hos arbetslösa (Johansson 2006) samt en ökad medikalisering genom en expansion av gruppen arbetslösa som kategoriseras som arbetshandikappade (Peralta Prieto 2006).

Ett sätt att förstå arbetsmarknadspolitiken är att se på dess funktioner, såsom de beskrivs av AMS (AMS; 1995:196; 1998:137)[12]. Funktionerna är: allokeringspolitiska, stabiliseringspolitiska och fördelningspolitiska.

Dessa funktioner uttrycks i de mål som AMS definierar för sin egen verksamhet. Svensk arbetsmarknadspolitik är alltså ett politikområde med flera funktioner inom välfärdsområdet. Funktionerna syftar till att stabilisera ekonomin, verka för en fungerande arbetsmarknad och trygga försörjningen för arbetslösa. Att uppnå en balans mellan funktionerna är emellertid svårt. En arbetsmarknadspolitisk insats som strävar efter en viss effekt kan få oönskade effekter i något annat avseende. Ett exempel på sådana effekter kan vara selektiva insatser, såsom lönebidrag, som kan vara effektiva för en grupp med särskilda problem att etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt kan andra arbetslösa, från andra grupper med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden, trängas undan (undanträngningseffekt).

Arbetlinjen är ett centralt begrepp inom arbetsmarknadspolitiken som beskrivs med en mängd olika definitioner (Junestav 2004:20). Historikern Lena Eriksson (2004:17) menar att arbetslinjen kan beskri-

12 Dessa funktioner används också av Regnér 2000 samt Lindvert 2006.

vas som både en samhällelig försörjningsprincip och en arbetsmarknadspolitisk princip. Arbetslinjen är en försörjningsprincip som bygger på individers plikt att försörja sig själva. Som arbetsmarknadspolitisk princip bygger den på att arbetslösa ska vara i någon form av aktivitet. Lødemel (1997) menar att arbetslinjen, som är en viktig del av den norska välfärdsstaten, får olika innebörder beroende på systemen. Staten använder ”morötter” i form av skattereduktioner till pensionärer som vill deltidsarbeta medan ”piskan” används för att få socialbidragstagare att acceptera aktivering.

Intrycket är att det råder en oenighet om hur ekonomiska incitament fungerar för att öka motivationen till lönearbete bland arbetskraften.

Gallie (2004:7) menar att det inte finns något samband mellan generösa välfärdssystem och låg motivation till lönearbete. Sverige är ett exempel på en förhållandevis generös välfärdsstat med exempelvis höga ersättningsnivåer. Detta finner stöd hos Esser (2005) som utifrån en komparativ studie av välfärdsstater drar slutsatsen att:

> … it appears as if people, in exchange for extensive social rights, are more motivated to perform their social duties in the form of productive work, given that it is performed on, for the worker, overall more favourable working conditions (Esser 2005:41).

Esser (2005) menar att generösa välfärdssystem skapar hög arbetsmoral och att det finns ett samband mellan hög arbetmoral och ekonomisk utveckling.

Immervoll & O`Donoghue (2004:106) hänvisar till ekonomisk forskning som menar att generösa ersättningsnivåer minskar sökfrekvensen för arbetslösa och minskar motivationen att behålla arbete. Snower (1996:34) menar att all arbetslöshetsersättning ”make the underlying problem worse”. Orsaken är att ersättningen upprätthåller högre löner än arbetsmarknaden klarar och den minskar ekonomiska incitament att söka arbete. Samma slutsats kommer Forslund och Holmlund (2003) till.

Immervoll & O´Donoghue (2004) menar att det inte råder någon konsensus på området men att oavsett effekterna kan låga ersättningsnivåer få allvarliga socialpolitiska konsekvenser. Ett exempel är undermålig levnadsstandard.

Kommunal arbetsmarknadspolitik

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken är väsentlig i denna avhandling men det finns förhållandevis få studier som fokuserar på denna nivå av arbetsmarknadspolitiken. Det finns än färre studier som anlägger ett bredare perspektiv på kommunal arbetsmarknadspolitik. En sådan studie är Johanssons avhandling i socialt arbete från 2001 som analyserar den förändrade socialtjänstlagen från 1998. Johansson visar processen fram till en lag som kom att stadsfästa kommunens rättigheter att ställa motkrav på aktivitet för att fullt socialbidrag ska kunna erhållas. Detta exemplifieras av en fallstudie i två större kommuner. Johansson visar att talet om sociala rättigheter kan ifrågasättas när det gäller socialbidragstagare. Tvärtom präglas lagstiftning och handläggning av gamla fattigvårdstraditioner. Johansson har, i motsats till denna avhandling, en socialpolitisk utgångspunkt.

Salonen och Ulmestig (2004) visar i en kartläggning av kommunal arbetsmarknadspolitik att variationer är betydande mellan kommunerna. Vem som kategoriseras som arbetslös och vilken arbetsmarknadspolitik som erbjuds är frågor med varierande svar beroende på vilken kommun den arbetslöse bor i.

Det finns också flera viktiga lokala studier. Hjertner Thorén (2005) menar utifrån en studie av två kommunala arbetsmarknadsprojekt att projekten snarare har ett kontrollerande syfte än en arbetsmarknadspolitisk målmedvetenhet, trots en policy om dess motsats. Hedblom (2004) har i en studie i fyra stadsdelar i Malmö fått fram samma resultat men visar också exempel på den kommunala arbetsmarknadspolitikens möjligheter till inklusion på arbetsmarknaden. Dessa två studier, som fokuserar på implementeringen av kommunal arbetsmarknadspolitik, kan sägas innehålla tre gemensamma slutsatser.

Det finns stora diskrepanser mellan hur kommunerna beskriver sina verksamheter och hur Hjertner Thorén (2005) och Hedblom (2004) beskriver att de implementeras. Resultatet antyder att det finns stora skillnader mellan retorik och implementering. Ett exempel är att i båda verksamheterna i Hjertner Thoréns studie är aktivt arbetssökande en huvudsysselsättning. Hennes intryck vid observationstillfällena är dock att de arbetssökande i hög grad förblir passiva. Personalen menar dock att detta inte är ett problem då närvaron fungerar som ett kontrollin-

strument och att tristess kan vara ett sätt att öka motivationen till arbete. Dessutom har personalen för många arbetslösa per tjänst för att ge personlig service till dem som inte själva efterfrågar det.

Hjertner Thorén (2005) och Hedblom (2004) beskriver båda hur verksamheterna kategoriserar de arbetslösa socialbidragstagarna. I båda verksamheterna finns resurser som kan bryta arbetslöshet. Hjertner Thorens exempel är praktikplatser utanför den kommunala sfären. Dessa är dock reserverade till arbetslösa som sköter sig. De som personalen kategoriserade som oseriösa, omotiverade och oärliga fick i stället platser inom verksamheten där kontrollen kunde upprätthållas. Hjertner Thoren betonar att denna kategorisering utgår ifrån tjänstemännens värderingar, inte de arbetslösas eget agerande.

Trots dessa problem menar Hjertner Thorén (2005) och Hedblom (2004), precis som Hallström (1997) och Axelsson (2002), att kommunala arbetsmarknadsåtgärder kan vara ett värdefullt stöd för att bryta arbetslösheten.

> The programs, occasionally, provide valuable support in the transition from social assistance to regular work. But the programs` limited capacity in terms of time and resources, limited access to practical training and education, and few real employment opportunities shape the practical work with clients (Hjertner Thorén 2005:61).

Hallström (1997) betonar, i en undersökning av kommunernas insatser i Östergötland, kostnaderna för arbetslösheten och kommunernas och Arbetsförmedlingens (Af) försök att ”skjuta över” kostnader på varandra. Hallström anger att en av drivkrafterna bakom kommunal arbetsmarknadspolitik generellt är att undvika utstämpling och försök att etablera socialbidragstagare inom arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsmarknadspolitiken har, genom kommunernas nya roll, blivit hierarkisk i förhållande till åtgärdernas karaktär, men också i förhållande till hur de arbetslösa försörjs (Hallström 1997). AMS insatser befinner sig högst och de kommunala insatserna befinner sig lägst i hierarkin. Axelsson (2002) menar att det är en fördel med differentiering då detta skapar möjligheter till specialisering av insatserna, exempelvis när det gäller målgrupp och samverkansparter.

Kommunerna upplever att de tar allt större ansvar för arbetsmarknadspolitiken (Hallström 1997). Detta bekräftas av svenska kommun-

förbundet. Två kommuner av tio hade en speciell arbetsmarknadsenhet 1995, vilket 1998 hade ökat till sju av tio kommuner (svenska kommunförbundet 1999).

Samverkan har förbättrat implementeringen av aktivitetsgarantin men inte generellt när det gäller den nationella arbetsmarknadspolitiken, enligt Lundin (2005). Kommunerna och arbetsförmedlingen prioriterar den egna organisationens mål framför samverkanspartnerns. 70 procent av de tillfrågade kommunala chefstjänstemännen uppgav att det var viktigt att upprätthålla befolkningsmängden i kommunen. Bara 16 procent av cheferna på de lokala arbetsförmedlingskontoren uppgav att detta var ett viktigt mål (Lundin 2005). För Af:s chefer var det inte heller viktigt att aktivera socialbidragstagare (6 procent) och undvika kommunala kostnader (29 procent) för socialbidrag. Samma siffra för kommunala chefer var 83 respektive 79 procent. Av kommunala tjänstemän anser 37 procent att de kvantitativa målen med den nationella arbetsmarknadspolitiken är viktiga och 58 procent att man bör följa nationella regler och riktlinjer. Samma siffror för Af:s tjänstemän är i det närmsta hundraprocentiga. Cheferna är främst lojala med den egna organisationens målsättningar (Lundin 2005:13).

Det sker dock mycket samverkan inom arbetsmarknadspolitiken mellan stat och kommun. Samverkan verkar ha bäst effekt om samverkan är designad att lösa en specifik och krävande uppgift (Lundin 2005:31). Lundin menar dock att samverkan kan ha andra positiva effekter än att nå uppsatta mål med den nationella arbetsmarknadspolitiken. Axelsson (2004:83) menar att staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar för arbetslösa socialbidragstagare men att ansvaret nu är för diffust formulerat.

Det finns således redan tidigare studier som ökar förståelsen av kommunal arbetsmarknadspolitik.

Avslutande ord

Arbetsmarknadspolitiken är ganska väl utforskad. Intentionen i detta kapitel har dock varit att belysa aspekter med direkt betydelse för mina frågeställningar.

Sammanfattningsvis finns det forskning om arbetslösa socialbidragstagare. Den internationella aktiveringsforskningen kan, grovt,

indelas i två kategorier. En kategori som fokuserar på policyfrågor. Denna forskning inriktar sig exempelvis på policyspridning och hur aktivering påverkas av den institutionella inramningen i olika typer av välfärdsstater. Dessa studier har ofta en komparativ ansats där flera stater jämförs. Den andra kategorin är mer inriktad på effekter. I min genomgång av tidigare forskning har jag främst refererat till den förstnämnda kategorin.

Av denna forskning framkommer att aktivering blir något specifikt för det välfärdssystem som den sker i, även om det finns gemensamma drag. Av detta skäl skulle en komparativ studie vara givande för att kontrastera den svenska politiken mot andra länders politik. Detta hade dock krävt att jag hade sänkt ambitionsnivån för mina studier av den svenska arbetsmarknadspolitiken då tid och resurser är begränsade.

Studier av aktivering av socialbidragstagare i Sverige har, enligt min mening, haft en tendens att överbetona förändringar inom socialbidragssystemet och inte nog beaktat förändringarna inom arbetsmarknadspolitiken. Dessa studier är ofta av fallstudiekaraktär, vilket kan vara problematiskt då vi vet att det finns stora lokala variationer.

Jag har i stället för ett socialbidragsperspektiv valt att studera kommunernas logiker och organisering utifrån ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Detta perspektivval får konsekvenser för de resultat som denna avhandling ger upphov till. Ett sådant är att mina slutsatser främst fokuserar på arbetsmarknadspolitiken och riskerar att undervärdera andra faktorer. Sådana faktorer kan exempelvis vara förändringar inom den ekonomiska politiken där målet att minska inflationen uppgraderades i jämförelse med målet att begränsa arbetslösheten (Lindvall 2004; Forslund & Holmlund 2003), betydelsen av privatiseringar och marknadsanpassningar (Hugemark 1994; Israel 1994) eller betydelsen av EU (Hvinden & Johansson 2007; van Berkel & Hornemann Møller 2002).

Jag har valt ett nationellt perspektiv. Avsikten med denna avhandling är inte att studera enskilda kommuner, utan hur de agerar som arbetsmarknadspolitiska aktörer. Denna avhandling fokuserar på hur kommuner och stat agerar inom svensk arbetsmarknadspolitik. Detta sker genom ett fokus på både organisering och logiker inom arbetsmarknadspolitiken. Till min hjälp har jag analytiska utgångspunkter och begrepp som presenteras i nästkommande kapitel.

4 Analytiska utgångspunkter

Detta kapitel syftar till att beskriva och diskutera mina analytiska utgångspunkter. Inledningsvis diskuteras teorier som kan användas för att förstå både organiseringen och logikerna inom arbetsmarknadspolitiken. Därefter diskuteras makt och gräns som centrala analytiska begrepp i denna avhandling.

4.1 Organisationer och logiker

Jag har valt att analysera organisationer och dess företrädare som erbjuder arbetslösa socialbidragstagare arbetsmarknadspolitik. Det är också organisationer som utformar denna politik. De organisationer som studeras är staten och kommunerna. Denna avhandling har två fokus. Förenklat handlar det om vad som sägs och görs av staten och kommunerna inom arbetsmarknadspolitiken. För att formulera detta på ett annat sätt fokuserar avhandlingen dels på den logik som organisationen verkar i och använder för att legitimera sina argument och dels på organiseringen. Det är med dessa fokus som utgångspunkter som jag ska anlysera den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

Logiker

> … power is held by those who benefit over time from the operation of social, economic and political structures (Friedland och Alford 1975:431).

Makt är alltså varken att vinna politiska segrar eller en formell kapacitet att kontrollera, det är att få ett utfall som gynnar.

I logiker lyfts aspekter fram som speciellt betydelsefulla (Friedland och Alford 1985:398). Genom att detta medvetna eller omedvetna ”urval” tolkas ur sitt sammanhang kan olika ”sanningar” beläggas vetenskapligt, politiskt och/eller utifrån värderingar. Vem som kan skapa och vidmakthålla dessa logiker beror på makt. Friedland & Alford exempli-

fierar detta med vetenskapen men gör tydliga kopplingar till andra mäktiga aktörer, så som staten och aktörer inom näringslivet. Logikbegreppet knyts alltså tydligt till hur makten, både som en medveten eller omedveten process, kan välja vilka sanningar den vill använda sig av. Logikerna blir till osynliga antaganden och förutsättningar för individer och organisationer (Friedland och Alford 1991:240).

Politik handlar om konflikter (Friedland och Alford 1985:409). Utan konflikter vore politik onödigt då full konsensus hade rått om politikens frågor. Politik i en demokratisk stat, där det finns flera mäktiga aktörer, blir en fråga om strategiska allianser. Detta gör att politik ofta är full av motsägelser och konkurrerande logiker. Friedland & Alford (1985:419) menar att politiska ideologier och de teorier de bygger på har svårt att förklara vissa institutionella förhållanden. Dessa förhållanden gör det svårt att hantera dem politiskt. Svenska exempel kan vara marknadsliberalernas oförmåga att hantera de brister som väljare ser hos marknadslösningarna och socialdemokratins oförmåga att hantera kapitalets krav på skattelättnader utan att rucka på de politiska mål som kräver höga skatter. Politik sker också i ett institutionellt och historiskt sammanhang (Friedland och Alford 1985:409). I detta sammanhang kan politiska idéer och förslag försvinna och födas. Detta gör att politiska intressen hela tiden måste förhålla sig till det sammanhang som de verkar i.

> … state policies are not only technical solutions to material problems of control or resources extractions; they are rooted in changing conceptions of what the state is and what it can and should do (Friedland och Alford 1991:237).

Friedland och Alford (1991) betonar inte bara de problem och lösningar som staten presenterar utan också att statens makt bygger på en förmåga att tillhandahålla symboler.

Symbolbegreppet är väsentligt för Friedland och Alford (1991). Symboler gör att de som agerar inom en institutionell logik skapar mening även om det samtidigt finns en uppsjö av olika beteendealternativ inom logiken (Friedland & Alford 1991:250). Symbolerna skapar också ritualer som reproducerar den institutionella logiken. Makten upprätthålls med förfarandet vid socialbidragshandläggningen där den sökande varje månad får fylla i samma uppgifter. Gränserna upprätthålls genom

att Af kräver att arbetslösa socialbidragstagare ska visa sig värdiga deras insatser genom att göra en klanderfri period i en kommunal arbetsmarknadsåtgärd. Logikerna är symboliska system som tillhandahåller en verklighet som ger mening.

En form av symboler som betonas av Friedland och Alford är kategorier och de exemplifierar det med att en krigförande stat måste tillförskaffa sig militära resurser men också övertyga medborgarna om att ”fienden” är en annan kategori av människor än medborgarna, det vill säga ett starkt ”dem” som ger ett starkt ”vi”. Det är alltså inte bara politik som påverkar sammanhanget utan även sammanhanget som påverkar politiken. Politikens och samhällets komplexitet skapar problem med att analytiskt skilja mellan politikens orsaker och konsekvenser. Även om ett maktperspektiv kan avgränsa orsaker på olika nivåer, såsom samhälls-, organisations- eller individnivå, är det svårt att förklara utfallet i politik. Politiken måste förhålla sig till faktorer som är utanför aktörernas kontroll eller som de inte ens förstår. En analys av politisk förändring måste alltså förhålla sig till en motsägelsefull och komplex verklighet.

Friedlands & Alfords (1985) sätt att hantera en analys av detta komplexa område är att föreslå tre logiker: kapitalismen, byråkratin och demokratin. Dessa logiker används sedan för att analysera institutionella förändringar och dess påverkan på det omgivande samhället (Friedland och Alford 1985:441). Logikerna kan sinsemellan vara konkurrerande och direkt motsägelsefulla. I den senare av skrifterna betonar Friedland och Alford (1991) institutionsbegreppet:

> We would argue that institutions must be reconceptualized as simultaneously material and ideal, systems of signs and symbols, rational and transrational. Institutions are supraorganizational patterns of human activity by which individuals and organizations produce and reproduce their material subsistence and organize time and space. They are also symbolic systems, ways of ordering reality and thereby rendering experience of time and space meaningful (Friedland och Alford 1991:243).

Logikerna som Friedland och Alford i *Bringing Society Back In* (1991) mer betonar som institutionella logiker, är strukturerade genom organisationer, har historiska begränsningar och upprätthålls genom politiskt

försvar. Dessa institutionella logiker har sin grund i symboler. Med fattigvårdens institutionella logik som exempel är fattigvården organiserad genom ett antal organisationer som agerar utifrån historiska begränsningar av vad fattigvården är och kan göra (Sunesson 2004a:65). Detta sätt att bedriva fattigvård har i det närmsta fullt politiskt stöd i Sveriges riksdag. Fattigvården sker genom ett tydligt symbolspråk som reglerar handläggningen. Billqvist (1999:264) exemplifierar detta med hur ett modernt socialkontor har en rumslig konstruktion som verkar disciplinerande på klienterna.

Logiker kan vara motstridiga och det skapar konflikter mellan organisationer om vilken logik som ska vara den rådande. En analys bör belysa relationerna mellan organisationerna men också kampen om vilka logiker som ska vara de rådande och på vilka kategorier av människor eller organisationer de ska tillämpas. De skiftande logikerna kan alltså vara autonoma och direkt motsägelsefulla; trots detta är de ofta förgivettagna:

> …the systematic ways in which individuals act out of these logics take on the aura of the natural law, which is not unlike the way in which ordinary individuals themselves experience them (Friedland & Alford 1991:260).

Hur förhåller sig då makten till tillgången av skiftande institutionella logiker? Till skillnad från Foucaults diskursbegrepp (exempelvis Foucault 1993; 2001a; 2002) kan aktörer, enligt Fiedland och Alford, i högre grad ta till sig de logiker som tjänar deras syften, de kan förändra symboler och skapa nya relationer. I denna process kan aktörer, individer, grupper och/eller organisationer skapa nya sanningar (logiker). Friedland och Alford (1991:254) uppgraderar alltså subjektet i förhållande till Foucault. Foucaults diskursteori finns dock närvarande i deras teori genom referenser och citat.

Coser (1986) menar att Friedlands och Alfords (1985) sätt att kategorisera/analysera sin empiri är tveksamt och att de lutar sig för mycket mot en marxistisk teoribildning som hanteras för okritiskt för att analysen ska bli trovärdig.

Politiken kan också influeras av politik och trender i andra länder och därigenom en makt som inte har en agenda i det studerade landet (Hicks 1987; Perrow 1987). Denna kritik är en del av en bredare kritik

om en otydlighet för hur logikerna uppkommer och hur det kan existera konkurrerande logiker. Kritiken om denna otydlighet är relevant, enligt mitt synsätt. Friedland och Alford redogör inte för dessa aspekter, detta är speciellt tydligt i *The power of theory* (1985). I *Bringing Society Back In* (1991) utvecklas dock teorin. Det kvarstår dock frågetecken om hur logikerna uppstår och hur grundläggande sanningar konstrueras. Friedland och Alford (1975:474) betonar i och för sig historiens vikt. Om vi inte beaktar historien i institutionella relationer kommer vi att hamna i förklaringar om vanor, politisk kultur eller individualiseringar hos enskilda makthavare. Mitt sätt att hantera denna kritik har varit att inkludera en historisk analys. Genom att arbetsmarknadspolitikens historia analyseras framkommer hur logikerna inom den nationella och kommunala arbetsmarknadspolitiken formeras.

Organisering

Det finns många organisationsteorier och sätt att förstå organisationer. ”There is no such thing as the theory of organization” (Shafritz & Ott 2001:3). Organisationerna som står i fokus här är stat och kommuner. Organisationer definieras som ”boundary-maintaining[13] systems of human interaction” (Aldrich 1979:219). Denna definition fungerar väl då den, som i denna avhandling, betonar gränsbegreppet. Gränser mellan exempelvis stat och kommuner är väsentliga för mitt resultat.

Gemensamt för de teorier som diskuteras i detta kapitel är att de betonar organisationer som öppna system med ett betydande beroende av det sammanhang de verkar i men också som system med gränser. Gemensamt för de flesta teorier är också en betoning på historiens roll.

Men varför studera organisationer överhuvudtaget? Ahrne (1990 :132) menar att en fokusering på organisationen gör relationen mellan struktur och individ mindre abstrakt och gäckande. Att i stället studera relationen mellan individ och organisation samt mellan organisationer är en mer framkomlig väg i ett samhälle som blir allt mer komplext och globalt.

13 Mellan exempelvis medlemmar och icke-medlemmar i organisationen.

Resurser och rationalitet

Staten och kommunerna har, precis som andra organisationer, sällan själva tillgången till de resurser de behöver för att nå organisationens mål. Detta gör att de måste vara öppna för att få tillgång till resurser som kontrolleras av andra organisationer (Scott 2003; Perrow 1993; Aldrich 1979). Varken staten eller kommunerna har exempelvis tillgång till tillräckligt många egna praktikplatser eller anställningar för att lösa arbetslösheten. Öppenheten resulterar i att organisationen måste bevaka de gränser som finns mellan dem och det sammanhang de verkar i (Scott 2003; Scott & Meyer 1991). Om inte riskerar organisationens resurser att användas för andra syften än organisationens. Organisationer måste balansera mellan att upprätthålla gränser för sin autonomi samtidigt som de måste vara öppna för att tillförskaffa sig resurser (Ahrne 1999:38). Scott (2003:123) menar att organisationer varken är fästningar eller vindtunnlar.

Interaktionen över organisationsgränser är beroende av makt. Sunesson (1985) menar att makt har ett större förklaringsvärde för organisationer än vad rationalitet har. Han skriver:

> Such a perspective does not imply that there is no rationality in life or in organizations, but it refuses to take it for granted (Sunesson 1985:229).

Soptunnemodellen betonar det irrationella i organisationer (Tiernan & Burke 2002; Kingdon 1995; Cohen et al. 1972). Modellen ifrågasätter det rationella i hur organisationer hanterar problem. Soptunnan används som metafor för en lagringsplats för ideér, lösningar och problem som tidigare har dumpats (Cohen et al. 1972). Organisationer beskrivs som organiserade anarkier. I organisationer letar lösningar efter problem som kan legitimera organisationens beslut. De med makt i organisationen letar efter beslut att ta. Lösningar som en gång kastats i soptunnan letar efter förnyad aktualitet. Vad som är aktuellt att plocka upp och dammas av är beroende av politik-, policy- och problemflöden i och utanför organisationens gränser (Kingdon 1995).

Historiens roll

Begreppet stigberoende (path dependency) används av Pierson (2000; 2001; 2003) för att förklara historiens roll och varför förändringar ofta blir begränsade av historiska skäl. Med begreppet stigberoende knyts traditioners, sanningars och historiens roll till förändring. Både stigberoende och Halls teori, som kommer att diskuteras nedan, fokuserar på policyförändringar och inte organisationer. Då staten och kommunerna är organisationer som producerar policy kommer jag dock att använda Pierson och Hall för att öka förståelsen för hur de agerar inom arbetsmarknadspolitiken.

Ett ofta förekommande exempel på stigberoende är QWERTY–exemplet. Ett tangentbord till en dator eller skrivmaskin kan utformas på en mängd sätt. Att man trots detta väljer att utforma det på samma sätt med QWERTY överst till vänster beror på att det kräver mindre ansträngningar för både köpare och tillverkare (se Haydu 1998; Schienstock 2004). Ofta används begreppet lite slarvigt för att uttrycka att historien är viktig (Johnsson 2003; Mahoney 2000).

Stinchcombe (1965) menar att en organisation är präglad av den tidsanda då den startades. Stinchcombe menar att textilindustrier och andra organisationer som har sitt ursprung långt tillbaka i tiden fortsätter med organisationsformer som kännetecknas av den tid då de startade. Organisationer är till stor del en konsekvens av den sociala struktur de skapades i. Men varför överlever då dessa organisationer när de sociala strukturerna förändras i samhället? En förklaring som Stinchcombe (1965) erbjuder är att det finns vinster med äldre organisationer. Ofta ger dessa organisationer avkastning på gamla investeringar som skulle upphöra vid en anpassning. Äldre organisationer har även kompetens för att tillförsäkra sig resurser. Andra förklaringar är (Stinchcombe 1965; 1959) att organisationsformen fortfarande är den mest effektiva, att den inte utsatts för konkurrens från andra organisationsformer eller att organisationsformen väl stämmer överens med ideologier och intressen med makt i organisationens omgivning.

Friedland & Alford (1985:404) betonar historiens roll men vänder sig mot Stinchcombe (1959; 1965) som de menar överbetonar de kognitiva aspekterna och underskattar samhällsstrukturerna. Samtidigt är de själva otydliga med hur historien påverkar organisationer. Hall (1993a) menar:

> As elsewhere in human affairs, we often fail to realize that our ideas and actions have been thought and done by others, long ago; we should be conscious of our roots (Hall, preface, 1993a).

Politisk förändring är ett medvetet försök att justera politiska mål och tekniker i förhållande till både tidigare erfarenhet och ny information. Samtidigt är det ovanligt med förändringar som förändrar övergripande målsättningar inom ett specifikt politikområde (Hall 1993b). Hall kritiseras av Campell (1998) för att inte nog beakta de diskursiva gränserna för vad politiker och tjänstemän kan föreslå då de inte kan se förändringar förbi den diskurs de verkar i. Detta stämmer väl överens med Friedland och Alford (1985) som menar att logiker blir till sanningssystem som till stor del blir ett kognitivt hinder för vad som uppfattas som möjligt och önskvärt.

Det finns alltså ett betydande stöd för att historien har en viktig inverkan på nutiden. Pierson fokuserar därför inte på *om* historien har någon betydelse utan *hur* den har det (Johnson 2003:77). Pierson (2001; 2003) menar att när exempelvis en ny organisation, ny politik eller ett nytt program ska sjösättas liknar den ofta det som har funnits tidigare och andra liknande organisationer, politikområde och program som redan finns. Vissa sätt att lösa problem, vissa kunskaper, vissa lösningar, vissa sätt att organisera, vissa orsaker till problem och så vidare kommer att favoriseras och blir självförstärkande. Detta oavsett om de ursprungliga skälen till valen fortfarande är relevanta eller ej. Resultatet blir att man fortsätter i samma hjulspår trots möjligheten att göra andra vägval. Detta är på många sätt ett rationellt sätt att förändra något. Riskerna både för de individuella beslutsfattarna och för den organisation som bär ansvaret blir mindre. Kostnaderna, exempelvis politiska och ekonomiska, blir mindre. Ett exempel från Furåker (1986:93) är hur tjänstemän inom AMS tog parternas åsikter i beaktande redan innan de presenterade förslagen, vilket resulterade i att flertalet beslut togs i full enighet. Politik kan också misslyckas för att den inte är i samklang med andra politikområden och/eller förändringen kan dra på sig stora ekonomiska kostnader för omstrukturering, vilket också är en självförstärkande mekanism som motverkar genomgripande förändringar.

Kritiker till begreppet stigberoende menar att det inte kan hantera den snabba och fundamentala ekonomiska och sociala förändring som sker (Schienstock 2004). Pierson förnekar dock inte förändring utan

menar att: ”Changes continues, but it is bounded change” (Pierson 2001:414). I denna avhandling används begreppet för att analysera historiens vikt för den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare de aktuella åren.

Två andra väsentliga begrepp återkommer i avhandlingens analys: gräns och makt, vilka utvecklas närmare i det följande.

4.2 Gräns och makt som analytiska begrepp

I analysen i denna avhandling har begreppen gräns och makt visat sig användbara. I detta avsnitt kommer begreppen att utvecklas. Gränsbegreppet kommer att användas för att skilja mellan olika kategorier och organisationer. Gränsbegreppet möjliggör också en analys av relationen mellan stat och kommun, inom arbetsmarknadspolitiken, genom att åskådliggöra hur relationen mellan de två organisationerna har förändrats mellan 1989 och 2002. Makt är alltid närvarande inom arbetsmarknadspolitiken precis som inom andra politikområden. Makt erbjuder ett analytiskt verktyg för att kritiskt studera förändringen och därigenom förstå förändringarna inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

Gränser

Om organisationer är beroende av gränser till sin omvärld, vad är då en gräns? Gränser finns i hela vårt samhälle. Människor sätter upp gränser till andra människor och system sätter upp gränser mellan det tillåtna och det otillåtna. Gränser kan vara informella eller formella. Nationer gränsar till andra nationer. Vid de allra flesta gränsövergångar mellan nationer sker handel och människor passerar. Nationer är beroende av utbytet av varor och människor. Trots detta beroende har de flesta länder gränsbevakning som stoppar att ”fel” varor eller människor passerar in eller ut över gränsen. Många länder lägger ner stora resurser på militär, tullverk och annan gränsbevakning som ska skydda dem innanför gränsen från dem utanför.

Socialbidragshandläggarnas och arbetsförmedlarnas handlingsfrihet, påverkas av att ”Ju flexiblare gränserna är, desto mer ökar beroendet av

gränsernas bevakare" (Johansson 1992:188). Ett exempel applicerat på arbetsmarknadspolitiken innebär att desto vagare regelverk, desto mer beroende blir arbetslösa socialbidragstagare av gränsvakter såsom arbetsförmedlare och socialsekreterare. För den arbetslöse inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken innebär det att arbetsförmedlaren har stor handlingsfrihet i att bestämma vem som ska vara på vilken sida gränsen mellan nationell och kommunal arbetsmarknadspolitik.

En gräns särskiljer minst två enheter (Scott 2003:186), i detta fall organisationerna staten och kommunerna. Dessa gränser är inte givna utan konstitueras, genom kamp och förhandling, i relationen mellan enheterna.

Tilly (2000c, 2002) utvecklar gränsbegreppet teoretiskt. Han använder främst begreppet gräns för att särskilja två eller fler kategoriella par från varandra. Exempel kan vara man/kvinna, svensk/utrikesfödd eller självförsörjande/bidragsberoende. Denna gräns skapar en relation mellan kategorierna som får sin mening genom denna gräns. Om alla arbetslösa, utan undantag, fick ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle det kategoriella paret, "etablerade och oetablerade" arbetslösa, bli meningslöst. På samma sätt vore kategorin nationell arbetsmarknadspolitik meningslös om all arbetsmarknadspolitik vore nationell. Kategorier skapas och upprätthålls genom makt och de upprätthåller, enligt Tilly, beständig ojämlikhet i samhället. Kategoriseringen legitimerar skillnader i makt och får dem att verka rättvisa och rimliga.

Tilly (2000c) identifierar orsaksmekanismer som upprätthåller denna beständiga ojämlikhet. Två sådana mekanismer är exploatering och fördelshamstring. Exploatering är när grupper har makt att utestänga andra grupper från resurser eller värden som dessa resurser ger upphov till. Ett exempel kan vara fackföreningsrörelsens starka koppling till arbetslöshetsförsäkringen som främst konstruerades för de fackanslutna grupperna. Fördelshamstring är när kategoriellt avgränsade grupper lyckas monopolisera en förnyelsebar resurs genom organisering och/eller nätverksbyggande. När sedan ett utrymme, eller nisch som Tilly säger, har skapats och monopoliserats kan organisationen erbjuda en färdig lösning på problem som framkommer inom denna nisch och därigenom hamstra fördelar.

Dessa mekanismer understöds av ytterligare två mekanismer, efterlikning och anpassning. Med begreppet efterlikning går det att förstå

hur organisationer lånar in etablerade organisationsmönster för att få legitimitet. Ett exempel är hur kommunala arbetsmarknadsenheter lånar in språk och strukturer som påminner om Af:s. Detta medför att organisationerna också lånar in befintliga kategoriella par. Exempelvis bedömningen om den arbetslöse har en chans att få arbetet, om man står ”nära” eller ”långt ifrån” arbetsmarknaden. Anpassning har två huvudkomponenter:

> … skapandet av procedurer som gör den dagliga interaktionen lättare och utvecklingen av goda sociala relationer kring rådande skiljelinjer (Tilly 2000c:108-109).

Ett exempel kan vara socialbidragshandläggare och socialbidragstagare som följer regler och interagerar på ett sätt som upprätthåller och reproducerar ojämlikheten trots att de känner att de borde protestera. Dessa fyra mekanismer förstärks av berättelser om andra (se Tilly 2002 om standardberättelser).

Maktens sätt att förklara ojämlikhet, och därigenom reproducera dem, studeras i denna avhandling genom en analys av exempelvis Statens offentliga utredningar, protokoll från socialnämnder och intervjumaterial.

Makt

Perrow (1993) betonar maktaspekten vid analyser av organisationer och han menar att makt är ett ”nollsummespel”. När någon får mer makt sker det på bekostnad av någon annan part.

> In my scheme power is the ability of persons or groups to extract for themselves valued outputs from a system in which other persons or groups either seek to the same outputs for themselves or would prefer to expend their effort towards other outputs. Power is exercised to alter the initial distribution of outputs, to establish an unequal distribution, or to change the outputs. /…/ This is a “power over” rather than a “power with” view; it deals with the type of pie and the division of the pie, not its size. (Perrow 1993:259)

Organisationen är ett verktyg för dem som kontrollerar den och målsättningen är att maximera det önskade utfallet. Organisationers möj-

ligheter till rationalitet är dock begränsad och det blir en ”bounded rationality”. Otydliga mål, begränsad information och begränsad kunskap om orsak och verkan begränsar organisationen (jfr March 1978). Detta gäller både de som styr och är underordnade i organisationen. Detta gör att förändring i organisationen kan bero på icke planlagda konsekvenser (unintended consequences). Perrow betonar att denna form av förändring inte är det dominerande utan att organisationer främst förändras av förändringar i omgivningen eller förändrade målsättningar hos de med makt över organisationen.

Pierson (1996) betonar kunskap som makt inom politiken. De som utformar politiken kan medvetet försvåra för väljarna och politiska motståndare att få information om, som i Piersons fall, nedskärningar i välfärdssystemen. Pierson fokuserar på det faktiska utfallet av politik och har som en analytisk poäng att de som kan skära kostnader utan att drabbas av väljarnas vrede vid nästa val, också har större möjlighet att genomdriva sin politik. Ett svenskt exempel kan vara beslutet 1993 att inte längre indexreglera taket i arbetslöshetsförsäkringen. 1993 hade 75 procent av de anställda rätt till 80 procent av sin ordinarie lön vid arbetslöshet, 2002 hade 59 procent samma rätt (Andersson & Löfgren 2004). Makten används ibland för att föra väljarna bakom ljuset och ibland har politiker inte makt nog att nå sina mål. Pierson ligger ganska nära Foucaults maktbegrepp (Foucault 1980) med betoning på kunskap som makt, men även motmakten finns hos Pierson. Det är svårt att förändra välfärdssystemet då den har många och mäktiga förespråkare.

Formella grupper använder organisationer för ideologiproduktion (internt och externt) och för att vidmakthålla makt. Det kan handla om att öka vinsten, få legitimitet för organisationen, kontrollera sitt sammanhang, stödja andra grupper och/eller andra organisationer och att andra grupper använder organisationen för att nå egna mål. Organisationer som är beroende av sin omgivning och därigenom är öppna emot omvärlden riskerar att användas av andra som strävar efter egna mål. Ett exempel på att en organisation måste upprätthålla gränserna för att behålla makten kan vara en kommunal arbetsmarknadsenhet. Om enheten inte anpassar sig till den nationella arbetsmarknadspolitikens behov av platser och samverkan, kan den inte sälja platser och därigenom delfinansiera sin verksamhet. Arbetsmarknadsenheten måste också vara en legitim samverkanspart som delar målsättningarna med den nationel-

la arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt kan kommunen driva målsättningar med verksamheten som inte står i samklang med statens intentioner. Det kan handla om ekonomiska mål, som exempelvis att en viss andel av de arbetslösa ska sluta att uppbära socialbidrag. Organisationer behöver gränser för att huvudmännen ska behålla makten över verksamheten men samtidigt framstå som legitim. I en organisation som är beroende av resurser utanför organisationen för att nå sina mål, krävs det att de med makt över organisationen kan framställa den som legitim.

Legitimitet som makt

Vad är det som gör att formella mål inte uppnås eller att organisationen direkt motarbetar sina egna mål? Perrow (1993) utesluter inte att omgivningen är tvingande för organisationen eller att det beror på svagt ledarskap. Samtidigt menar Perrow (1993:263) att de som har makt över organisationen kan prioritera inofficiella mål, ja, till och med försäkra sig om att de officiella målen inte nås. De officiella målen har mer funktionen av att skapa legitimitet för organisationen, både innanför och utanför dess gränser. Aktörer med hög legitimitet har mer utrymme att navigera (Pierson 2001).

Legitimitet kan sägas ha en inflödes- och en utflödessida (Damgaard 2003; Lindvert 2006). Legitimitet beroende på inflödet i systemet vilar på vilken möjlighet medborgarna har att påverka systemen genom den demokratiska processen. Utflödet berör besluten som kommer ur systemet och möjligheten att påverka dem. Legitimitet kommer att diskuteras både som inflöde och utflöde.

> Hur välorganiserat och tydligt regelverket än må vara, nöjer sig medborgarna inte enbart med ordning och reda. De förväntar sig att något ska komma ut ur den administrativa processen. På motsvarande sätt har effektiva politiska institutioner som saknar ett acceptabelt regelverk i enighet med demokratins grundprinciper svårt att överleva (Lindvert 2006:24).

Legitimitetens inflöde påverkas alltså av hur arbetsmarknadens aktörer kan framställa sig som legitima. I denna avhandling kommer jag att analysera detta genom att studera vilka insatser (lösningar) som förespråkas och vilka problem som de ska lösa.

Legitimitetens utflöde kommer att analyseras utifrån en analys av hur organiseringen av arbetsmarknadspolitiken har förändrats. Även om denna avhandling inte kan tillföra någon kunskap om arbetsmarknadspolitikens effekter, har jag god möjlighet att analysera organisationsförändringarna utifrån utfallet av politiken och hur detta inverkar på olika kategorier av arbetslösa.

Hur de med makt över stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken vill legitimera politiken är alltså en viktig utgångspunkt för analysen av både logikerna och organiseringen. Ett sätt att uppnå legitimitet inom arbetsmarknadspolitiken är att formulera officiella mål som kan sägas vara legitima utifrån en logik som är legitim inom detta politikområde.

Officiella mål är dock ofta medvetet generella och vaga (Perrow 1961). I stället rekommenderar Perrow en analys av operativa mål[14] då dessa bättre speglar organisationen och den vardag och problem som organisationen måste ta ställning till. Operativa mål kan vara anledning till ett svagt ledarskap eller att målsättningar tycks omprioriteras utan formella beslut. I denna tolkning kan formella mål mer ses som kulturella symboler. Dessa symboler är viktiga för institutionaliserade organisationer då de snarare bedöms utifrån dess legitimitet än utifrån utfallet. Det görs få uppföljningar av utfallet och organisationen skyddar sin form då detta är den huvudsakliga grunden för dess legitimitet. Att indikera konformitet med samhällets förväntningar blir målet, inte effektivitet och måluppfyllelse (Perrow 1993). Perrow lånar begreppet ”myter” från Meyer och Rowan (1977). Samtidigt betonar Perrow (1985:154) att allt inte är myter och ceremonier utan att det finns makt och gruppintressen som verkar.

Meyer och Rowan (1977) menar att det finns institutionella regler eller myter som en organisation måste förhålla sig till. Sådana myter kan vara tekniska lösningar såsom möjligheter att söka arbete genom internet, inskrivningsprocedurer och anställa medarbetare från önskvärda professioner. Organisationens sätt att förhålla sig till dessa myter blir ceremoniellt. Det är inte vad organiseringen skapar för utfall utan hur de förhåller sig till reglerna som blir viktigt. Detta ökar organisationens

14 Sunesson (1981) menar att operativa mål, som de beskrivs av Perrow (1961), kan vara en efterrationalisering som forskaren gör.

legitimitet och därmed dess chans till överlevnad och därigenom viktigare än att vara effektiv i förhållande till organisationens mål.

Detta skapar en ”lös koppling” mellan organisationens mål och struktur och kräver en låg intern kontroll av organisationens huvudmän (Perrow 1993). Ett förtroende för organisationen och dess personal ersätter styrning, inspektioner och utvärderingar. Selle (1991:121) menar att när frivilligorganisationer utför socialt arbete och får ekonomiska medel för detta, minskar insynen, jämfört med om en offentlig aktör utför samma arbete. Detta är ett bra exempel på en ”lös koppling”.

Makt på en högre analysnivå

Karaktären på makten förändras på en högre analysnivå såsom relationen mellan organisationer (Perrow (1993:262). Vid en högre analysnivå blir makten allt osynligare och handlar allt mer om makten att sätta frågor på agendan, exempelvis rätten att definiera problem, orsaker och lösningar. Perrow menar att den högsta abstraktionsnivån inom organisationsforskningen är studien av kulturella system av symboler, värden och sanningssystem. Dessa kulturella system påverkas i högsta grad av *bounded rationality*. Detta skapar både navigationsutrymme och möjligheter att påverka för grupper och organisationer. Dessa kulturella system kan förändras men gör det ofta över långa tider men kan även förändras över ett decennium eller två. Det finns skäl till att analysera makt på en hög abstraktionsnivå. Desto högre analysnivå som används, desto kraftfullare blir förklaringen till hur organisationer utvecklas (Perrow 1993:264).

En sådan högre analysnivå som Perrow (1993) nämner är logiker. Logikbegreppet är användbart för att analysera förändringar i vilka sanningar som är rådande inom arbetsmarknadspolitiken. Detta påverkar vilka insatser som ses som legitima. Analysen av organiseringen är ett sätt att förstå hur staten och kommunerna agerar inom arbetsmarknadspolitiken. När båda dessa nivåer används skapas en dynamisk analys av vad som ”sägs” och ”görs” inom arbetsmarknadspolitiken och hur detta påverkar arbetslösa socialbidragstagare.

Gränsbegreppet används främst för att tydliggöra skillnader och relationer mellan olika organisationer, såsom stat och kommuner. Begreppet används också för att tydliggöra skillnader och relationer mel-

lan olika kategorier av människor, såsom mellan de arbetslösa som är oetablerade respektive etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen. Dessa gränser upprätthålls ofta av en skillnad i makt. Detta gäller i högsta grad mellan stat och kommuner men även mellan olika kategorier av arbetslösa.

Gemensamt för de teoretiker som har presenterats i detta kapitel är att de betonar historiens betydelse vid analyser av nutiden. Detta exemplifieras bäst av begreppet stigberoende som, applicerat på arbetsmarknadspolitiken, betonar att logiker och organisering är beroende av sin historia. Denna historia analyseras i nästa kapitel.

5 Fattigvård och arbetsmarknadspolitik som historisk process

Sjukdom, minderårighet, ålderdom och arbetslöshet är, när de kombineras med egendomslöshet, de traditionella orsakerna till att människor har sökt sig till fattigvården. De människor som har sökt stöd för de tre förstnämnda skälen har genom hela historien ansetts som värdiga fattigvårdens stöd. Det har dock alltid varit mer problematiskt för arbetslösa som har ansetts friska och vuxna, att erhålla samma stöd. Detta oavsett om arbetslösheten har ansetts självvald eller ej (Wallentin 1987).

Historien kan ge oss viktiga ledtrådar för att förstå hanteringen av arbetslösa socialbidragstagare mellan åren 1989 och 2002. I teoribildningen som presenterades i föregående kapitel betonas historiens betydelse för förståelsen av nutiden. Därav denna tonvikt på historien. Den historiska genomgången kommer, som resten av avhandlingen, att fokusera på organiseringen och de logiker som har varit förhärskande inom fattigvården och arbetsmarknadspolitiken. I denna genomgång framkommer att relationen mellan stat och kommun under lång tid har präglats av maktkamp mellan kommunernas lokala perspektiv och det mer centralistiska som staten representerar. Det framkommer också hur synen på arbetslöshet och organiseringen av politiken för att bekämpa arbetslösheten, uppvisar tydliga tecken på kontinuitet och förändring.

Avsikten med kapitlet är att visa hur det finns och tillkommer olika logiker. I mitten av artonhundratalet kan de första konturerna av en arbetslöshetspolitik skönjas. Denna politik är dock i linje med fattigvårdslogiken. En logik med mycket gamla anor. Denna fattigvårdslogik är helt dominerande vid de eventuella insatser som erbjuds arbetslösa. Utvecklingen fortsätter och i början av nittonhundratalet börjar staten ta ansvar för denna politik. I mitten av nittonhundratalet växer en välfärdsstatlig arbetsmarknadspolitik fram med en logik som har distanserat sig från fattigvårdslogiken. Inom den kommunala socialtjänsten fortlever dock många av de bärande tankarna inom fattigvårdslogiken, om än i en modern tappning. Dessa logiker sammanfattas inledningsvis i kapitlet.

5.1 Två logiker

I detta avsnitt presenteras två logiker. Dessa logiker blir väsentliga i analysen av avhandlingens resultat.

Fattigvårdslogiken

Fattigvårdslogiken är väsentlig för förståelsen av hur arbetsmarknadspolitiken växer fram. Fattigvårdslogiken upprätthålls genom att logiken begränsar vad organisationer, som socialtjänsten, är och kan göra (Sunesson 2004b).

Fattigvårdslogiken har tydliga beståndsdelar. Gränsdragningen görs mellan de som anses vara värdiga och ovärdiga att få stöd. Grupper som exempelvis barn och gamla har i historien setts som mer värdiga än de som är i arbetsför ålder och arbetsdugliga men arbetslösa. Insatser för den sistnämnda gruppen har ofta handlat om samhällets behov av stabilitet. Det har historiskt ofta funnits en oro för osedlighet, kriminalitet och revolution. Denna uppdelning har en lång historia.

Det har även gränsen mellan det kategoriella paret: våra och deras fattiga. Historien har tydligt demonstrerat att det har funnits en viss villighet att ta ansvar för ekonomiskt utsatta personer som tillhör samma geografiska område. Däremot har många som kommer för att söka ett bättre liv fått stadsportarna i ansiktet. Gränsdragning mellan de som är berättigade respektive inte berättigade är en naturlig del i alla bidragssystem. Historien visar dock att fattigvårdens behovsprövning, där bidraget aldrig får bli en skyldighet för kommunen, ger denna gränsdragning en specifik karaktär. Den arbetslöse ställs inför ett system med en hög grad av lokalt godtycke och inför ett system som på ganska slumpmässiga grunder kategoriserar den sökande som värdig eller ovärdig eller som vår eller deras fattig. Med behovsprövningen kommer också en individualiserande syn på fattigdom där individer och kategorier tillskrivs brister, såsom lättja och/eller tjuvaktighet. Lösningen blir att disciplinera de fattiga till goda arbetare och samhällsmedborgare.

Historien visar tydligt att fattigvårdens koppling till lokalsamhället skapar stora variationer genom att biståndet anpassas till lokala förhållanden och resurser. Historien är full av exempel där staten, med olika maktmedel har försökt reglera det lokala. Oftast med begränsad fram-

gång. Den lokala prägeln ger också starka lokala incitament att undvika kostnader för fattigvård. En vanlig strategi, genom århundradena, har varit att undvika kostnader genom olika former av arbetskrav. Arbetet, och även andra insatser, skulle också vara av en sådan karaktär att det inte sågs som ett alltför attraktivt val. Tvärtom skulle det avskräcka alla som kunde söka sig andra alternativ.

Den arbetsmarknadspolitiska logiken

Den arbetsmarknadspolitiska logiken bygger på andra principiella utgångspunkter. Vi fick en arbetsmarknadspolitik vid ungefär samma tidpunkt som välfärdsstaten började finna sina former och logiken har tydliga välfärdsstatliga drag. Arbetarrörelsen var mäktig under denna tid och systemen byggdes upp för att gynna medlemmarna. Den arbetsmarknadspolitiska logiken är konstruerad för arbetare, inte lösdrivare eller andra arbetsskygga.

Fullgör den arbetslöse tydliga kriterier för att vara aktivt arbetssökande beviljas arbetslöshetsersättning om än arbetslinjen föreskriver aktivitet före passiva kontantersättningar. Detta gäller dock bara de arbetare som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen. Medlemmarna i arbetslöshetskassorna är också med och direkt delfinansierar arbetslöshetskassorna. Arbetsmarknadspolitiken utformades, även om det inte var det drivande skälet, också som en reaktion mot den stigmatisering och förnedring som kännetecknade fattigvården.

Arbetsmarknadspolitiken är dock inte fri från tvång och krav. Den arbetslöse måste uppfylla krav för att få ersättning vid arbetslöshet, vara beredd att flytta och acceptera de arbeten och åtgärder som erbjuds. Om dessa krav inte åtföljs riskerar den arbetslöse att hänvisas till fattigvården. Arbetslinjen har sedan arbetslöshetspolitikens dagar varit rådande inom den arbetsmarknadspolitiska logiken. Aktivitet har setts både som ett sätt att disciplinera men också anpassa kompetensen hos arbetskraften.

Ett annat särdrag, jämfört med fattigvårdspolitiken, är arbetsmarknadspolitikens koppling till den ekonomiska politiken. Arbetsmarknadspolitiken är centralistisk till sin natur då den snabbt ska kunna anpassas till den rådande arbetsmarknads- och ekonomiska situationen. Detta betyder att den centralistiska styrningens snabbhet prioriteras

framför hänsynen till lokala intressen. Arbetsmarknadspolitik är en del av den ekonomiska politiken och styrs främst av statsfinansiella hänsyn. Arbetslösheten är inte först och främst ett individuellt problem utan är beroende av brister och flaskhalsar på arbetsmarknaden och skiftande konjunkturer eller strukturomvandlingar i de ekonomiska systemen. Arbetslöshet ses inte i första hand som ett resultat av personliga tillkortakommanden.

Jag har nu kort presenterat logikerna och i det följande kommer den historiska bakgrunden till dessa logiker att presenteras.

5.2 Förändring och kontinuitet genom 160 år

Presentationen är kronologisk men med betoning på vissa brytpunkter. Som tidigare har angivits sker historieskrivningen utifrån fokus på logiker och organisering.

En ansats till arbetslöshetspolitik

Under 1830- och 1840-talen får Sverige ett första embryo till vad som skulle bli en arbetslöshetspolitik (Olofsson 1996:14). Olofsson menar att med den tidigare restriktiva politiken fanns det inte behov av en arbetslöshetspolitik. Den som inte själv kunde försörja sig hade en lagstadgad skyldighet att ta tjänst. I och med uppluckringen av lagarna började arbetslöshet att ses som något mer än bara ett individuellt problem.

Parallellt växer också en ny syn på fattigdom fram (Olofsson 1996). Arbetslösa börjar ses som legitimt fattiga och myndigheterna erkänner att det finns strukturella orsaker till fattigdom. Även innan tjänstehjonstadgans avskaffande hade den fått minskande betydelse för att reglera arbetsmarknaden (Nilsson 2003). Omfattande förändringar, både ekonomiska och sociala, började antyda att en ny tid stundade. Industrialismen skulle hitta egna lösningar på hur arbetsmarknaden skulle regleras.

Även om staten föresatte sig ökade rättigheter så var de fattiga, speciellt på landsbygden, fortfarande beroende av enskildas givmildhet (Skoglund 1992; Johansson 1983). Den hjälp som organiserades gjorde

det utifrån en fattigvårdslogik. En logik med gamla rötter som kan spåras många hundra år tillbaka i tiden.

Organiseringen med speciella institutioner för att disciplinera fattiga och andra avvikare kan spåras tillbaka till 1600-talet då inspärrningen började bli mer sofistikerad (Foucault 2001a; 2001b). Amsterdams differentierade system för inspärrning kan ses som en förebild (Unger, 1996). Tidigare system för inspärrning hade varit mindre differentierade. I princip hade alla avvikare spärrats in på samma institution. Som speciellt innovativa räknades Rasphuset i Amsterdam som har inspirerat många andra institutioner (Foucault 2001a; Malmberg 1983). Rasphuset öppnades 1596 för unga kriminella eller tiggare och fungerade efter tre huvudprinciper: straffet påverkades av internens uppförande, arbete var obligatoriskt och ett strikt tidsschema med ett system av ständig övervakning, förbud, plikter och uppmaningar till ett dygdigt liv. Arbete som disciplineringsverktyg fick alltså en tydlig institutionell inramning.

Fattigvården har under många år varit en arena för kamp mellan lokalsamhället och staten. Norrköping kan stå som exempel för den trögheet med vilken de lokala myndigheterna inrättar fattighus. Redan 1642 skulle fattighus inrättas (Blom 1992). Det tog dock över hundra år, trots att Norrköping vid denna tidpunkt var en förhållandevis stor stad med en modern industri (Plymoth 2002).

Olofsson (1996) daterar arbetslinjen till 1840. Eriksson (2004) menar att Olofsson har valt en ganska bred definition och menar att det inte fanns någon medveten strategi för arbetslöshetsfrågor förrän 1914.

Det är svårt att se gränserna mellan arbetslöshet, låg produktivitet samt undersysselsättning vid 1800-talets första hälft (Nilsson 2003). I ett samhälle utan en arbetsmarknad, i modern mening, blir begreppet arbetslöshet vagt. De patriarkala anställningsvillkor som var vanliga reglerade alla delar av livet. Om en person hade lite mindre att göra en period eller på grund av ålder var lågproduktiv påverkade det inte anställningen på samma sätt som för en lönearbetare. I SOU 1931:20 beskrivs problemet under 1800-talets första hälft snarare som näringslöshet (i betydelsen näringsintag). De flesta samhällsskikt led vid missväxt. Med industrialismen kom även en ny syn på fattigdom och arbetslöshet (Nilsson 2003). Fattigdom och arbetslöshet sågs också som en konsekvens av industrisamhället.

Eftersom fattigdom och arbetslöshet inte längre enbart sågs som konsekvenser av personliga tillkortakommanden, började det diskuteras samhällsinsatser mot arbetslöshet. Dessa insatser följde fattigvårdens logik. Ohlsson & Olofsson (1998) beskriver att det fanns en förhållandevis stor politisk enighet om att staten hade ett ansvar i att skapa sysselsättning eller åtminstone lindra effekterna av arbetslöshetens gissel. 1837 års fattigvårdskommitté tillsattes för att analysera fattigdomen. Det fanns en oro, från statens sida, över samhällets trevnad och överlevnad. Det var olustigt med mängder av arbetslösa fattighjon som ansågs tigga och stjäla. Staten menade också att fattiga uppmuntrar till sedesfördärv genom att varken arbeta eller gagna samhället.

Det fanns en rädsla för att en växande fattigdom skulle öka den sociala oron med kriminalitet, dryckenskap, lösdriveri och i värsta fall leda till revolution (Pettersson 1983).

Sverige får 1847 en allmän fattigvårdsförordning. Till stora delar var det äldre praxis som lagstadgades (Nilsson 2003). Socknarnas makt ökade och det var inte längre självskrivet att prästen skulle kontrollera fattigkassan. Däremot kvarstod rätten att organisera fattigvården utifrån lokala förutsättningar. Möjligheten för fattiga att flytta ökade men kommunerna fortsatte att bevaka gränserna genom försök att hindra oönskade att flytta in. Det blev också möjligt att överklaga beslut till landshövdingsämbetet. Reformerna skapade dock en allt tyngre ekonomisk börda på socknarna (Holgersson 1997).

Kommunalförordningarna 1862 konstruerade en gräns mellan en borgerlig kommunorganisation och en parallell kyrklig församlingsorganisation. Denna förordning anges ofta som grunden till dagens kommuner (Hjelmqvist 1994). Fattigvården var den kommunala organisationens huvudsakliga uppgift medan den kyrkliga ansvarade för både folkskoleväsendet och själavården.

Bönderna fick bära en stor del av kostnaderna för fattigvården. Detta påverkade 1871 års fattigvårdsförordning som eliminerade de förbättringar som beslutats några år tidigare. Nivån sänktes på stödet och rätten att överklaga togs bort. Bönderna hade vid denna tid stor makt i riksdagen. Lokalsamhället utvecklar inte bara praktiker som bryter mot nationella mål om fattigvård utan kan direkt påverka den nationella politiken.

Under första hälften av artonhundratalet var socialpolitiken och arbetslöshetspolitiken mycket restriktiv. Enligt Holgersson (1997) beror det på låg produktivitet, den nästan obefintliga omfördelningen av resurser i samhället och på dominerande politiska idéer om att en restriktiv politik möjliggör ekonomiska incitament för att arbeta och upprätthålla en hög arbetsmoral. Utvecklingslinjen är dock ganska tydlig. Fattigvårdslogiken fungerar allt sämre som den övergripande logiken för hanteringen av arbetslösa i ett samhälle på gränsen till industrialism.

År 1884 kommer en motion om arbetarförsäkring utifrån förhållandena för de urbana industriarbetarna och dess osäkra och sårbara situation (Olofsson 1996). Socialdemokratin drev sina medlemmars intressen. Heclo (1974) menar att liberalerna drevs av en oro över att friska och starka arbetare skulle orsaka oordning, kanske till och med revolution, om deras förhållande blev för urusla vid arbetslöshet.

Det första officiella uttrycket för behov av arbetsförmedlingar kom 1885 i ett betänkande av en utredningskommitté angående arbetslösheten i Stockholm (SOU 1939:14).

Under sista decenniet på artonhundratalet var kommunala nödhjälpsarbeten kommunernas sätt att möta arbetslösheten. I debatten menade man att dessa arbeten var en tillfällig lösning med en hjälplöshetsprägel, ”det bristande förutseendets och de tvingande omständigheternas skrala sociala statskonst” (Olofsson 1996:192). Nödhjälpsarbetena fick kritik för en entydig fattigvårdskaraktär.

Även om fattigvården förändrades och diskuterades flitigt under artonhundratalet, utmanades aldrig den grundläggande fattigvårdslogiken. Stödet skulle vara en gåva baserad på barmhärtighet (Nilsson 2003).

Fattigvård och arbetslöshetspolitik under 1900-talets första hälft

Vid inledningen av nittonhundratalet blev fattigvården det dominerande svaret på de behov som välfärdsstaten senare skulle organisera för att fylla. Fattigvården var dock oförmögen att lösa de problem som uppkommer i ett samhälle med allt högre komplexitet och där arbetarrörelsen lierade sig med andra politiska intressen för att förbättra för sina medlemmar. Behovet av att anpassa den arbetande befolkningen till

industriproduktion och att förbättra för dem som blir arbetslösa var de främsta drivkrafterna.

Bokholm (1995) menar att kommunerna, vid sekelskiftet, hade mycket stor frihet att utforma fattigvården genom det tolkningsutrymme som lämnades i lagarna. Kommunernas självbestämmande minskade dock under de tre första decennierna på nittonhundratalet. Detta är tydligt inom arbetslöshetspolitiken.

1902 öppnade den första kommunala arbetsförmedlingen i Helsingborg och ett flertal större kommuner följde efter de kommande åren. Arbetsförmedlingar blev kommunernas sätt att försöka minska på utgifterna för fattigvården. 1906 hade staten låtit sig övertygas om behovet av arbetsförmedlingar och beviljade statsanslag för de kommunala arbetsförmedlingarna (Delander et al 1991; SOU 1939:14). Det fanns dock två grundläggande villkor för statsbidrag. Dels att arbetsförmedlingsorganens styrelser skulle representeras av lika många ledamöter från arbetsgivar- och arbetarsidan. Dels en neutralitetsregel som reglerade att arbetsgivaren ska få bästa möjliga arbetskraft och att den arbetslöse får det arbete som han bäst lämpar sig för. Statsanslaget kan ses som en brytpunkt där staten börjar ta mer ansvar för arbetslösheten.

Den starka relationen mellan fattigvård och arbetslöshetspolitik fanns dock kvar, trots det starka ifrågasättandet av den. Fattigvården belastade kommunernas ekonomi hårt (Salonen 2000b). Kommunerna ställde krav på statliga insatser, vilket är en viktig utgångspunkt för pensionsbeslutet som skulle komma 1913 och avlasta kommunerna från en del av försörjningsansvaret för fattiga äldre kommuninvånare (Edebalk 1996).

En blygsam bodelning

Under 1910-talet infördes ett antal insatser som, tillsammans med det statliga stödet till kommunala arbetsförmedlingar, kan beskrivas som arbetslöshetspolitik. Möjligheten att från 1914 betala ut en blygsam ersättning till personer som både var medellösa och arbetslösa samt nödhjälpsarbetena kan ses som en ”blygsam bodelning mellan fattighjälp och arbetslöshetshjälp” (Trygged 1996:18).

Staten fick 1914 ökad makt över arbetslöshetspolitiken genom att arbetslöshetskommissionen (AK) skapades (Ohlsson & Olofsson 1998).

Fattigvårdslogiken är dock fortfarande den rådande. Understödet skulle avskräcka alla, som inte absolut behövde det, att ansöka. Låga löner, en minimal påverkan på arbetsmarknadens funktionssätt och dess lönebildning samt att produktionen och enskilda verksamheter utsattes för ett minimum av störning. Parallellt med dessa förändringar antog riksdagen 1909 och 1912 skrivningar om att insatser, både kommunala och statliga, borde organiseras för att åtminstone minska den säsongsmässiga arbetslösheten (Olofsson 1996). Investeringar skulle göras där det gynnade kampen mot arbetslöshet. 1913 infördes ett resebidrag för att utjämna den ojämna tillgången på arbetskraft och för att motverka arbetslöshet men det utformades utifrån en fattigvårdslogik och gavs bara till fattiga (Delander et al. 1991).

I diskussionen om system, som skyddar den enskilda från arbetslöshetens konsekvenser, är fattigvården motbilden (Edebalk 1975). Arbetare skulle hållas, så gott som det var möjligt, skadelösa. Arbetslöshet sågs främst som ett strukturellt problem och skulle inte tillskrivas den enskilde.

Arbetslöshetshjälpen var vid denna tid inte en socialförsäkring men ska ses som en del av statens växande system av försörjningsverksamheter (Eriksson 2004; Berge 1995). Understödet inom arbetslöshetspolitiken var inte återbetalningspliktigt, det gällde även arbetsföra och inga formella civila rättigheter gick förlorade, i motsats till fattigvården. Dessa tre punkter bör kompletteras med ytterligare en. Arbetslöshetspolitiken var i huvudsak statlig i motsats till fattigvården som var kommunal. Detta belyses av Berge (1995) som visar på en viktig princip för hur gränsen mellan stat och kommun organiseras inom fattigvården. Kommunerna disciplineras, för att avhålla sig från en alltför generös inställning till de fattiga, genom att de själva får det ekonomiska ansvaret.

Den fattigvårdslag som kom 1918, gav minderåriga och arbetsoförmögna möjlighet till stöd om det inte kunde tillgodoses på annat sätt. Överklagningsrätten återinfördes och formuleringen ändrades från nödtorftigt till erforderligt underhåll. I lagen fanns det omfattande möjligheter till att tvångsomhänderta de som inte skötte sin försörjning eller levde i osedlighet. Medicinen mot det onda var tvångsarbete (Holgersson 1997).

Ytterligare ett tecken på en tydligare gräns mellan arbetslöshetspolitiken och fattigvården kan skönjas efter första världskriget (Delander et al. 1991). Arbetslöshetskommissionen (AK) verkställer statens arbetslöshetspolitik, genom kommunala arbetslöshetskommittéer, medan statens tillsyn av de kommunala arbetsförmedlingarna anförtroddes socialstyrelsen. Gränsen mellan stat och kommun förändrades genom att AK fick ansvar för de statliga bidragen till kommunalt kontantstöd för arbetslösa men också inrättandet och tillsynen av de nödhjälpsarbeten som återupplivats inför den ekonomiska krisen som förutspåtts 1918 efter kriget. Krisen kom, om än något försenad, 1921 med en tredjedel av arbetskraften arbetslös. Krisen möttes av staten, som därigenom delvis tog över ansvaret för de arbetslösa med nödhjälpsarbete under parollen ”arbetslinjen” (Schröder 1991). I de flesta kommuner fanns vid denna tid arbetslöshetskommittéer. AK styrde verksamheten genom direktiv och statsbidrag. Kommunerna hade dock det principiella ansvaret.

Mot en statlig politik

AK-politiken fortskred till mitten av 1930-talet. Vid denna tidpunkt hände mycket (Ohlsson & Olofsson 1998). Industrin sysselsatte för första gången mer människor än jordbruket, en stark produktivitetsutveckling skedde inom industrin och jordbruket, vilket gav bärkraft för en förbättrad levnadsstandard och en satsning på den offentliga sektorn. Samtidigt reglerades arbetsmarknaden allt mer av avtal mellan LO och SAF. Detta fick till konsekvens att löneinstrumentet fungerade allt sämre på att utjämna utbudet och efterfrågan på arbetskraft. Behovet av en samlad arbetsmarknadspolitik blev tydligare. Det rådde politisk enighet om offentliga insatser mot arbetslöshet. Det finns dock en utbredd skepsis inom socialdemokratin mot nödhjälpsarbeten genom AK och den fattigvårdslogik som insatsen representerar (Junestav 2004).

En ny form av offentliga arbeten introducerades under beteckningen beredskapsarbete (Schröder 1991). Dessa bröt mot två av principerna bakom AK-arbetena. För det första att beredskapsarbetena inte var en hjälpverksamhet utan i stället betonades beredskapsarbetena som en statlig rationaliseringsåtgärd. För det andra att beredskapsarbetarna skulle få marknadsmässiga löner.

I mitten av 1930-talet tas ett beslut i riksdagen om att stödja de fackliga arbetslöshetskassorna vilket ska ses som ytterligare ett erkännande av statens ansvar för att mildra arbetslöshetens konsekvenser (Ohlsson & Olofsson 1998). Arbetslöshetsförsäkringen ersatte statligt stöd till kommunernas kontantstöd till ”oförvållat arbetslösa” (Delander et al. 1991: 178). Kommunerna hade tidigare organiserat arbetsförmedlingar för att begränsa kostnaderna för kontantstöd och hjälparbeten. När detta ekonomiska incitament försvinner kommer en lag om att de måste organisera arbetsförmedlingar. (Delander et al. 1991). Denna lag kom dock med ett ökat statligt finansieringsåtagande för arbetsförmedlingarna, som skulle fungera som ett kontrollinstrument för arbetslöshetsförsäkringen.

Redan vid konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen finns det alltså en koppling mellan arbetsförmedlingen och de arbetslösa som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen.

Under 1930-talet hade dåvarande socialminister Gustav Möller tydliga visioner om socialpolitiken och de grundläggande resurser den skulle förse medborgarna med. Rothstein (1995) har identifierat tre grundläggande utgångspunkter i Möllers tänkande. Politiken skulle avgränsas från fattigvården och det systematiska kränkande och stigmatiserande som den representerade. Den skulle distanseras från det passiviserande och auktoritära Bismarckska systemet och den skulle inte drabbas av rigida juridiska system eller centralmaktens byråkrati. Socialförsäkringstanken ställdes mot fattigvårdsåskådningen med dess skam och stigmatisering (Berge 1995). Detta avspeglas även i de tidiga reformerna vid förra sekelskiftet som inte kan sägas vara välfärdsstatliga lösningar. Detta skapar en gräns mot fattigvårdslogiken som övergripande princip för hanteringen av arbetslösa.

Arbetslöshetsutredningen (SOU 1935:6) föreslår att det behövs en tydligare gräns mellan fattigvården och arbetslöshetshjälpen. Prövningsgrunderna för ersättning passade inte arbetslösa och fattigvården hade en oförmåga att uppmärksamma arbetsmarknadsaspekter. De problem som fanns med fattigvården, exempelvis stora lokala variationer i bidragets karaktär som beskrivs i SOU 1931:20, åtgärdas däremot inte.

Gustav Möller tillsatte 1936 rationaliseringsutredningen och året därefter 1937 års arbetslöshetskunniga. Dessa utredningar bäddade för ett kommande förstatligande av arbetslöshetspolitiken på 1940-talet.

Rationaliseringsutredningen drog slutsatsen att det inte skulle vara möjligt att bekämpa arbetslösheten på hela den nationella arbetsmarknaden med hjälp av kommunala arbetsförmedlingar (Delander et al. 1991).

I stället förespråkades ett nationellt perspektiv utifrån nationelekonomiska och politiska utgångspunkter. I rationaliseringsutredningens (SOU 1939:13, s 123) förslag anges "… att hjälpåtgärdernas omfattning blir beroende på kommunernas ekonomiska resurser". Detta ansågs resultera i att vissa kommuner hade problem med att ge hjälp i den omfattning som var önskvärt och nödvändigt. Tanken i denna utredning var att skapa en myndighet för att samordna arbetslöshetspolitiken, rörligheten för arbetskraften var ett väsentligt skäl. Precis som det utgör ett centralt element i den svenska arbetsmarknadspolitiken vid efterkrigstiden (Furåker 1986:24). Arbetslöshetspolitiken blev också mer differentierad, exempelvis genom att andra arbeten än manuella erbjöds arbetslösa tjänstemän (Ohlsson & Olofsson 1998).

Synen på arbetslöshetspolitiken förändrades under 1930-talet och den blev en del av den ekonomiska politiken. Trettiotalet var en omvälvande tid även för socialpolitiken. Även den blev en del av en större ekonomisk politik. Utgifterna var inte längre enbart en belastning utan också en konjunkturstimulans (Holgersson 1997). Socialförsäkringsreformer och en utbyggd och mer serviceinriktad barn- och äldreomsorg byggdes ut. Det var ett sätt att upprätthålla konsumtion och trygga arbetskraftsförsörjning. Fattigvården fick, för arbetslösa, allt mer karaktären av ett sista skyddsnät.

Den expanderande välfärdsstaten och den låga arbetslösheten fortsatte att minska betydelsen av fattigvård. Samtidigt ökade statens behov av att styra politiken i den expanderande välfärdsstaten. Denna utveckling förstärktes av kriget och den speciella situation och krav det ställde på samtliga politikområden.

En statlig politik

De förslag som presenterades av exempelvis rationaliseringsutredningen (SOU 1939:13) genomfördes i början av 1940-talet. 1940 skapades arbetsmarknadskommissionen som ersatte arbetslöshetskommissionen. Detta var mycket mer än ett namnbyte (Öhman 1970). Under 1941 upphörde kommunernas direkta makt över arbetsförmedlingarna. Socialstyrelsen frikopplades från ansvaret för arbetsförmedlingarna till för-

mån för arbetsmarknadskommissionen. Staten hade nu starkare grepp om arbetslöshetspolitiken för att möta den extraordinära situationen med 100 000 man inkallade och med landet isolerat från många av dess handelspartners (Delander et al. 1991). Folkförsörjningen skulle tryggas. Arbetskraftsbehovet till jord- och skogsbruket var betydande. Samtidigt skulle den militära och civila industriproduktionen säkras. Denna situation ställde betydande krav på de nyligen förstatligade arbetsförmedlingarna. Det gällde att använda alla tillgängliga händer för att trygga landet.

De insatser som arbetsmarknadskommissionen satte in var av skiftande karaktär (Delander et al. 1991). Flyttningsbidraget som införts i början av 1900-talet för medellösa omorganiserades och dess fattigvårdskaraktär försvann till förmån för ett differentierat system som kunde möta skiftande behov av flyttbidrag. Att flytta arbetslösa mellan olika yrken var lika angeläget som att flytta dem geografiskt. Man satsade stora resurser på att bygga upp verkstadsskolor. Detta var den första större utbildningssatsningen som även berörde vuxna arbetare. Platsförmedlingen växte snabbt under denna tid och både lediga och tillsatta arbeten mer än fördubblades. Även systemen för yrkesvägledning utvecklades.

I början av 1948 inrättades en central myndighet för arbetsmarknadsfrågor, som också skulle fungera som huvudman för länsarbetsnämnderna (Delander et al. 1991). Denna myndighet var arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och den ersatte arbetsmarknadskommissionen.

1900-talets första hälft var en period med stora förändringar för arbetslösa. Sverige gick från en fattigvårdspolitik med en ansats till arbetslöshetpolitik i början av seklet, till en arbetslöshetspolitik på 1910-talet. På 1940-talet kom en statlig arbetsmarknadspolitik som fråntar kommunerna mycket av ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. En arbetsmarknadspolitik där kommunernas lokala prägel inte längre ses som funktionell. Kommunerna behåller dock ansvaret för försörjningen för de arbetslösa som inte är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen. Denna gräns inom försörjningen kom att få en betydande roll när arbetsmarknadspolitiken på 1990-talet utsätts för en kris.

Socialtjänst och arbetsmarknadspolitik under 1900-talets sista hälft

1950-talet fram till undersökningsperioden var en expansiv tid inom socialpolitiken. 1956 kom en ny socialhjälpslag. I socialvårdskommitténs förslag fanns bland annat en utökad rätt för arbetslösa att erhålla socialhjälp och att finansieringen av den nya socialhjälpen skulle bekostas av både stat och kommun (Johansson 2001). Vid denna tid präglades socialdemokratin av en stark reformvilja genom en välfärdspolitik som hade ambitionen att behandla alla medborgare lika.

Socialvårdskommitténs förslag mötte dock starkt motstånd av dåvarande socialminister Sträng (Johansson 2001). Sträng menade att staten inte skulle ta ansvar för en verksamhet som varit kommunal av hävd. Han var också negativ mot att arbetslinjen hotades av att arbetslösa alltför lättvindigt skulle få rätt till socialhjälp. Argumenten för att behålla fattigvården var att den skulle behållas som diciplineringsverktyg för att upprätthålla arbetsmoralen i samhället.

När den nya lagen om socialhjälp kom 1956 avlöste den 1918 års fattigvårdslag (Holgersson 1997). Det fanns dock kvar starka sanktionsmöjligheter om man genom lättja eller liknöjdhet inte fullgjorde sina skyldigheter. Socialhjälpsmottagare kunde sättas på arbetshem för att disciplineras eller dömas till tvångsvård. Socialhjälpen var fortfarande repressiv och reformerades bara delvis (Junestav 2004; Johansson 2001). Lagen förändrade dock villkoren på många sätt (Rauhut 2002). De fattiga som berättigades socialhjälp fick nu tandvård, möbler och husgeråd. Enbart det stöd som kommunerna gav frivilligt kunde nu återkrävas. Den fattige fick också rätt att gifta sig och rätt att flytta från hemkommunen.

I 1956 års socialhjälpslag utvidgades arbetslösas rätt till socialhjälp genom att bedömningarna av vem som inte kunde förväntas arbeta blev mer frikostiga (Johansson 2001). Däremot hade kommunerna fortfarande rätt att förelägga om ett administrativt frihetsberövande genom inlåsning på arbetshem. Kommunens makt att utfärda administrativt frihetsberövande blev dock ifrågasatt av en ny utredningskommitté. I slutet av 1960-talet fråntogs kommunerna denna rätt:

> Därmed hade en av de mest kontroversiella skyldigheterna och institutionerna inom fattigvårdens och socialvårdens historia avskaffats (Johansson 2001:47).

Detta var dock inte slutet på arbetskraven, de hade bara fått en ny institutionell inramning, enligt Johansson (2001). Kommunerna hade förlorat rätten att låsa in fattiga för att disciplinera dem till goda arbetare och medborgare. Förändringstrenden är dock tydlig. Socialbidragshandläggningens koppling till arbetskrav minskar fram till socialtjänstlagen 1998 då arbetskrav återigen får en tydlig legal inramning.

Rehn- och Meidner-modellen

Den mest genomgripande förändringen av arbetsmarknadspolitiken under efterkrigstiden var Rehn- och Meidner-modellen. Modellens huvudsakliga syfte var att stabilisera arbetslöshet och inflation på låga nivåer (Erixson 2003; 1994; Milner & Wadensjö 2001). Detta ansågs vara en förutsättning för välfärden. Marknadsekonomin kunde erbjuda detta om den kontrollerades. Facket skulle begränsa sina lönekrav till det utrymme som den ökade produktiviteten medgav. Näringslivets vinster skulle sedan upprätthålla en hög efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt gav den fulla sysselsättningen facket möjligheter att använda produktionsöverskottet till löneökningar, vilket också syftade att hålla företagens vinster på en lagom nivå för att undvika lönekonkurrens. När de marknadsekonomiska spelreglerna delvis är satta ur spel behövdes det en genomträngande politik för att reglera lönesättningen för att inflationen inte skulle stiga. Modellen förespråkade aktiva insatser, exempelvis omskolning och eller rörlighetsbidrag, framför passiva insatser som att enbart utbetala kontantstöd.

Rehn- och Meidner-modellen för arbetsmarknadspolitik presenterades på LO-kongressen 1951 och fick då ett svalt mottagande av den närvarande socialdemokratiska partieliten (Ekdahl 2003). Det skulle ta flera år innan LO-ekonomerna Rehns och Meidners modell fick sitt genomslag. Inte förrän 1955 uttalade Erlander stöd för modellen. Samma år ersattes den uttalat skeptiske Sköld som finansminister av den betydligt välvilligare Sträng. Det blev ett genombrott för modellen.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken fann sin roll och distanserade sig på ett tydligt sätt från den tidigare arbetslöshetspolitiken. Rehn- och

Meidner-modellen, som här har presenterats som en arbetsmarknadspolitisk modell, var mycket mer än så. Politikerna var förvissade om att modellen skulle fungera som ett överlägset ekonomiskt stabiliseringsinstrument som kunde erbjuda både låg arbetslöshet och låg inflation (Erixon 1994).

Kritiska röster och problem

Det fanns dock problem med den svenska framgångssagan som blev tydliga under 1960-talet. Stora geografiska skillnader förstärktes och detta möttes med allokeringspolitik från AMS. En stark opinion växte dock mot avfolkningen av glesbygden. (Axelson et al. 1985).

I slutet av 1960-talet uttrycktes hård kritik mot socialvården (Holgersson 1997). Den kom främst från ideella och fackliga organisationer och formulerades utifrån den vänstervåg som svepte över västvärlden. Även rapporter från till exempel låginkomstutredningen och enskilda debattörer visade på sprickor i den socialdemokratiska välfärdsstaten. Socialvården ansågs vara föråldrad och förtryckande men också klassegregerande. Den radikala kritiken fick ett visst stöd av den socialdemokratiska partitoppen.

Den socialdemokratiska regeringen tillsatte en socialutredning i slutet av 1960-talet. Enligt Johansson (2001) var uppdraget att reformera socialvården. Utredningen skulle bland annat inskränka socialhjälpens behovsprövande karaktär och verka för frivillighet. Utredningsförslaget utmynnade bland annat i minskad detaljstyrning av kommunerna och en ramlag med mål som demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet. Utredningen ville också införa ett rättighetsbaserat försörjningsskydd som skulle administreras av försäkringskassan (SOFT) och som var tänkt att fungera som ett komplement till de existerande ekonomiska trygghetssystemen. Tanken var att de som enbart var beroende av socialtjänsten utifrån sin ekonomiska situation i stället skulle få bistånd av staten genom försäkringskassan.

Propositionen lades fram av en borgerlig regering, efter att socialdemokraternas långa regeringsinnehav hade brutits 1976. Den borgerliga regeringen stödde dock utredningens förslag i stort (Johansson 2001). Utifrån socialutredningens förslag gavs utökade möjligheter att laglighetspröva socialnämndernas beslut för socialbidragstagare. Kommunerna hade protesterat mot detta med hänvisning till det kom-

munala självstyret och i lagtexten instruerades domstolarna att ta hänsyn till kommunernas resurser i bedömningen av vad som var rimligt och möjligt.

Däremot hade förslaget om socialförsäkringstillägg försvunnit och en formulering som tonade ner kommunens yttersta ansvar för dem som vistades i kommunen. Enligt Johansson (2001) fick det avlägsnade förslaget om socialförsäkringstillägg och det nedtonade ansvaret en mycket väsentlig principiell betydelse. När rätten till bistånd kan ifrågasättas av kommunerna blir behovsprövningen grundläggande.

Arbetsmarknadspolitiken på 1970-talet präglades framförallt av struktur- och företagsinriktade insatser (Axelsson m.fl. 1985). Regionalpolitiska åtgärder och sysselsättningssubventioner blev modeord. I mitten av 1970-talet orsakade oljekrisen turbulens i världsekonomin. Trots detta lyckades Sverige upprätthålla en hög sysselsättningsgrad. Ohlsson & Olofsson (1998) ser tre förklaringar till detta: reallöneanpassning genom devalveringar, expansion av offentlig sektor som absorberade arbetskraft samt den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Denna politik upprätthölls även av de borgerliga regeringarna under slutet av 1970-talet och början på 1980-talet.

Hjelmqvist (1994) har studerat relationen mellan stat och kommun mellan 1945 och 1990. Han menar att utvecklingen under denna tid går mot decentralisering. Frihet från kravet på kvalificerad majoritet och kommunlagarnas ökade frihet att organisera kommunens verksamhet har gått i denna riktning. Utvecklingen har dock gått mot mer statlig styrning av socialtjänsten. Den kommunala självstyrelsen är dock ett grundläggande idéelement och ses som en självklarhet (Strandberg 1998). Det är till och med så essentiellt att det betonas i regeringsformens första kapitel om statsskickets grunder och i dess första paragraf. Även om historien visar att det kommunala självstyret emellanåt ökar och minskar, ifrågasätts det aldrig.

Jag har nu kort diskuterat den historiska bakgrunden till arbetsmarknadspolitiken och dess gränssättning till socialtjänsten. Det finns en fattigvård och arbetsmarknadspolitisk logik inom arbetsmarknadspolitiken. Dessa logiker delar dock flera grundläggande utgångspunkter.

5.3 Gränser

Den historiska genomgången visar hur arbetsmarknadspolitiken präglas av två logiker, fattigvårdslogiken och den arbetsmarknadspolitiska logiken. De två logikerna uppvisar både diffusa och tydliga gränser.

Diffusa gränser

De båda logikerna vilar tungt på arbetslinjens ideal om de passiva bidragens fördärv och aktivitetens möjliggörande för arbetslösa som är beroende av offentliga försörjningssystem.

Systemens gränser har en disciplinerade makt. De arbetslösa riskerar att falla utanför om de inte uppfyller de grundläggande kraven. Detta legitimeras med arbetslinjen. Det finns också en tydlig relation genom att den arbetsmarknadspolitiska logiken förutsätter fattigvården som ett disciplineringsverktyg. Den arbetslöse riskerar att hamna i det sista skyddsnätet om han eller hon inte uppfyller de krav som ställs inom arbetslöshetsförsäkringen.

Det finns också tydliga gränsstrider mellan stat och kommun inom de två logikerna. Inom den arbetsmarknadspolitiska logiken ses staten som den naturliga huvudmannen medan kommunerna är en lika naturlig huvudman för fattigvården. Detta är ett resultat av en kamp mellan organisationerna som har påverkat hur hanteringen av arbetslösa organiseras.

Både staten och kommunerna strävar efter att få tillgång till resurser utanför den egna organisationen och samtidigt försöka undvika att den används av andra intressen. Den differentiering som är så tydlig inom fattigvårdens organisering finns även inom arbetsmarknadspolitiken. Den ökade komplexiteten i samhället har skapat ett behov av att insatserna möter olika behov på arbetsmarknaden. Inom fattigvårdslogiken har det skapats sanningar om att barns, gamlas, sjukas och arbetslösas fattigdom bör hanteras på olika sätt. Inom den arbetsmarknadspolitiska logiken har det skett genom att arbetslösa ska hanteras för att möta skiftande behov av arbetskraft och samhällsekonomiska problem. Det finns dock tydliga gränser.

Tydliga gränser

Det finns tydliga gränser mellan fattigvårdslogiken och den arbetsmarknadspolitiska logiken, vilket har diskuterats tidigare. En gräns konstitueras av uppdelning mellan arbetare och icke arbetare. Arbetare har representerats av en arbetarrörelse med betydande makt. Icke-arbetare har genom historien exempelvis benämnts som lösdrivare eller arbetsskygga.

> En kategori förenar aktörer som bedöms vara lika, skiljer ut aktörer som anses vara olika och definierar relationerna mellan de båda grupperna (Tilly 2000c, s.74).

Jag ska längre fram i de empiriska kapitlen visa att denna uppdelning får stor betydelse för den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare under de första åren på 2000-talet. Utvecklingen med en tydlig gräns mellan arbetare och icke arbetare kan förstås genom vad Tilly (2000c) benämner för fördelshamstring där medlemmar i ett nätverk, som är kategoriellt avgränsat, lyckas monopolisera en resurs som är förnyelsebar och värdefull. Arbetarrörelsen lyckades att konstruera en arbetsmarknadspolitik som främst gynnade de egna grupperna.

Sammanfattningsvis menar jag att den historiska genomgången ger stöd för min analysmodell (se figur 1). Det finns tydliga gränser mellan nationell- och kommunal nivå och dessa förändras över tid. Detta ger belägg för att hantera stat och kommun som två organisationer. Det finns också belägg för fokuseringen på organisering och logiker. Med hjälp av logikbegreppet kan jag göra en historisk analys. Organiseringen historiskt har bara kunnat beskrivas översiktligt. Denna beskrivning visar dock att organiseringen inte alltid följer samma kurs som logikerna. Ett exempel är den arbetsmarknadspolitiska logikens inkluderande karaktär som i vissa fall har utestängt svaga grupper från en del av välfärdsstatens frukter genom organiseringen av arbetsmarknadspolitiken.

Vi kommer att få anledning att återkomma till logikerna i slutdiskussionen då förändringar inom den nationella och kommunala delen av arbetsmarknadspolitiken diskuteras. Men först till avhandlingens empiriska kapitel.

6 Den nationella arbetsmarknads-politiska logiken

Staten tillhandahåller symboler som påverkar vad staten är, kan och bör göra (Friedland & Alford 1991). I detta kapitel analyseras de symboler, här benämnda som faktorer, som staten tillhandahåller genom statens offentliga utredningar (SOU) och departementsserien (Ds) men också hur dessa faktorer beskrivs av intervjuade nyckelpersoner inom arbetsmarknadspolitiken samt målformuleringarna i AMV:s regleringsbrev. Som vi ska se är dessa faktorer inte entydiga utan kan tvärtom vara motsägelsefulla. De offentliga dokumenten skapar och påverkar bilden av verkligheten (Andersson 2003) och kan sägas vara representativa för idéerna som präglar sin samtid (Junestav 2004). Inom en logik finns en mängd olika beteendealternativ. Genom att staten tillhandahåller symboler sker ett ”urval” inom logiken (Friedland & Alford 1985). Detta urval sker genom att vissa symboler blir till ”sanningar” och därigenom inverkar på beteendet inom logiken. Urvalet kan ske genom att belägga vissa symboler som ”sanna” med hjälp av utredningar, vetenskap eller ideologi. De studerade dokumenten är ett sätt för staten att tillhandahålla dessa symboler. Dessa symboler benämns som faktorer. Strukturen i kapitlet bygger på att problem och orsaker lyfts fram men också på att lösningar föreslås. I materialet har jag identifierat tre problem och orsaker till dessa problem:

- *Statens ineffektivitet som utförare av välfärdstjänster*. Staten vill inte längre ta samma ansvar för medborgaren och välfärdsstaten.
- *Behovet av förändring inom arbetsmarknadspolitiken*. I kölvattnet av den höga arbetslösheten i början och mitten av 1990-talet presenteras arbetsmarknadspolitiken som ineffektiv och legitimiteten för arbetsmarknadspolitiken hotas.
- *Tre kategorier arbetslösa namnges* som speciellt problematiska för arbetsmarknadspolitiken, nämligen långtidsarbetslösa, ungdomar och invandrare. Dessa har arbetsmarknadspolitiken svårt att etablera på arbetsmarknaden.

Dessa problem och orsaker blir till faktorer som inverkar på vad staten är och kan och har en nära relation till de lösningar som föreslås i det empiriska materialet. Jag har identifierat tre lösningar på de ovan nämnda problemen:

- *Decentralisering.* Kommunerna presenteras som en effektiv arbetsmarknadspolitisk aktör. När den nationella arbetsmarknadspolitiken inte kan hantera massarbetslösheten efterfrågas kommunerna som utförare till en statligt styrd arbetsmarknadspolitik.
- *Aktivitet* för att bibehålla effektiviteten och legitimiteten inom arbetsmarknadspolitiken. Aktivitet presenteras som en beprövad lösning inom arbetsmarknadspolitiken på flera problem.
- *Kategorisering av arbetslösa* som särskilt problematiska och därigenom tillskrivs de behovet av annan arbetsmarknadspolitik än andra arbetslösa. Kommunerna presenteras som en arbetsmarknadspolitisk lösning för denna kategori.

Dessa tre lösningar blir faktorer som verkar inom logikerna i den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

6.1 Problem inom arbetsmarknadspolitiken

I detta stycke kommer jag att presentera de problem som framställs i intervjuerna och de studerade dokumenten. Dessa problem och de orsaker som tillskrivs dessa problem blir en symbol för behovet av förändring. Politik är en process där mål formuleras genom konstruktioner av problembilder (Mörkenstam 1999; Haldén 1997). Vilka problem som konstrueras är beroende av framförallt aktörernas makt. Genom att studera vilka problem som tillskrivs arbetsmarknadspolitiken och dessa problems orsaker, kan problembilder identifieras. Problembilder som används när staten legitimerar politiska mål och lösningar.

Statens ineffektivitet som utförare av välfärdstjänster

När undersökningsperioden inleds 1989 är det en period där relationen mellan stat och kommun generellt diskuteras livligt. Problemet är att staten, i SOU och Ds, beskrivs som ineffektiv och odemokratisk i bety-

delsen att de enskilda medborgarna har svårt att påverka beslut. Trenden går emot att staten ska dra upp politiska, juridiska och ekonomiska riktlinjer men när politiken genomförs ska kommunerna ha ett betydande självbestämmande. Detta inverkar på hur staten beskriver vad den kan och bör göra.

Ett kvantitativt och ett kvalitativt problem

Civilminister Bengt K-Å Johansson säger 1989 i ett anförande, på en konferens om kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling, att:

> 90-talet måste bli den lokala nivåns årtionde. För detta krävs att alla kommuner och landsting aktivt deltar i förnyelsearbetet. Men det krävs också att statens och kommunernas åtgärder kuggar i varandra, riksdagen och regeringen ska dra upp riktlinjerna, formulera målen och ge de grundläggande ekonomiska och lagstiftningsmässiga förutsättningarna. Men strategin för och genomförandet av förändringsarbetet i den kommunala verksamheten måste byggas upp och utformas lokalt mellan förtroendevalda, anställda och brukare av kommunal service (Ds 1990:20, s. 28).

Civilministern gör också i sitt anförande en distinktion mellan kvantitativa och kvalitativa problem.

Det kvantitativa problemet uppges vara att den kommunala konsumtionen har gått ifrån 10 procent av BNP 1965 till 20 procent 1989. Kommunerna fördubblade sina utgifter på mindre än tjugofem år. Orsaken uppges vara låg produktivitet i kommunerna kombinerad med kraftig utbyggnad av kommunal service, vilket blir extra problematiskt då det inte är möjligt med fortsatta skattehöjningar. Detta ger begränsade möjligheter att möta dels ökade krav från medborgarna, dels kostnadsökningar med tillskott av resurser till offentliga tjänster.

Det kvalitativa problemet är enligt civilministern att resurserna inte används så att största möjliga kvalitet uppnås. Här förordas medborgarinflytande över innehåll och ett större ansvar för medborgarna.

> Finns det områden som medborgarna lika väl skulle klara själva, så att vi i kommunal verksamhet lättare skulle klara de problem vi upplever i form av resursbrister på centrala välfärdsområden? (Ds 1990:20, s. 18).

De kvantitativa och kvalitativa problemen är väsentliga. Den kommunala verksamhetens konsumtion ses som ohållbar av staten som betalar en del av notan som statsbidrag till kommunerna. Det kvalitativa problemet blir en av lösningarna på det första problemet. Medborgarna bör ta mer ansvar för sin situation och därigenom minska de kommunala kostnaderna för välfärd. Denna lösning presenteras under benämningen demokrati. Decentralisering blir en attraktiv lösning för staten.

Kommunalt självbestämmande

Problemet är att specialdestinerade bidrag inte fungerar på grund av att styreffekterna är oklara och att de därför kan få icke avsedda konsekvenser (SOU 1991:98). I stället föreslår civildepartementet generella statsbidrag, som för styreffektens skull kompletteras med möjlighet till sektorsanknutna bidrag, dvs, uppdelning mellan exempelvis skola, äldreomsorg och så vidare. System för speciella stimulansbidrag bör finnas. De generella statsbidragen bör också kompletteras med målstyrning genom att tydliga mål formuleras samt att dessa mål utvärderas och följs upp. Detta kan ses som att kommittén föreslår en ökning av det kommunala självstyret för att därigenom öka statens makt och förmåga att styra genom de ekonomiska systemen. Kommunerna ska utföra det staten bestämmer och staten ska sedan följa upp om tjänsten har utförts på ett för staten tillfredsställande sätt. Detta kan exemplifieras av en utredning om statlig finansiering av kommunal verksamhet (SOU 1991:98). Utredningsuppdraget är bland annat att lägga fram förslag på:

> … ett ökat kommunalt självbestämmande, en effektivare kommunal verksamhet och en utveckling av välfärden genom effektiv målstyrning (SOU1991:98 s. 137).

Kommittén kom till slutsatsen att

> … ett nytt statsbidragssystem skall baseras på generella principer och att det skall innebära en ökning av det kommunala självstyret (SOU1991:98 s. 149).

Samtidigt är processen mot decentralisering inte entydig enligt civildepartementet utan det finns också tecken på starkare styrning inom vissa sakområden exempelvis skattestopp och socialtjänstlagens möjligheter till detaljprövning av förvaltningsdomstolar (SOU 1993:90). I en enkät

från svenska kommunförbundet till landets kommuner framgår det, enligt SOU 1993:90, att

> … när det gäller lagar, förordningar och föreskrifter anges socialtjänsten som det område där det är särskilt angeläget att den statliga styrningen minskar. … Cirka 80 procent av de svarande kommunerna anger att det är angeläget eller mycket angeläget att förändra domstolarnas roll inom socialtjänsten (SOU 1993:90, s. 77).

Retoriken om decentralisering framkommer inte lika tydligt mellan 1993 och 1996 i de studerade dokumenten. 1996 kommer dock *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) och *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting* (SOU 1996:169). Det kommunala självstyret aktualiseras av inrikesdepartementet i SOU 1996:129. Utredningen ser en motstridig trend mellan centralisering och rättighetslagstiftning. I dessa diskussioner visar utredningen på motsatsen mellan medborgarnas rättigheter och kommunalt självstyre. Ett av utredningsuppdragen var:

> … efter önskemål från kommunalt håll – utrett förutsättningarna för ökat utrymme för direktdelegation av normgivningsmakt till kommuner och landsting (1996:129, s. 12).

Inrikesdepartementet menar att förhållandet mellan stat och kommun har förändrats. Nu är det mer nationella mål, ramlagar och generella finansiella resurser som lyfts fram. I utredningen betonas dock att staten ska koncentrera sig på *vad,* inte *hur* kommunerna gör.

> Avsikten har inte varit att försvaga den statliga styrningen utan att koncentrera den till de aspekter av verksamheten där nationella värden skall garanteras medborgarna oavsett var i landet de är bosatta (SOU 1996:169, s. 89).

Efter 1990-talets mitt minskar dock talet om det kommunala självstyret, även om det finns undantag, exempelvis SOU 1998:105, *Avregleringsutredningen* och SOU 2001:48, *Minskad reglering av kommuner och landsting.* I stället diskuteras regioner och regionalpolitik mer frekvent under dessa år. Exempel är SOU 1998:166, *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion* och SOU 2000:87, *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande.*

Budskapet från staten är tydligt till både kommuner och medborgare, staten kan inte fortsätta att ta samma ansvar för medborgarna och välfärden, åtminstone inte ekonomiskt. De ekonomiska problemen med en expanderande offentlig sektor hade blivit tydliga redan under konjunkturnedgången i början 1980-talet. De offentliga utgifterna översteg inkomsterna. Det ökade förtroendet, som tydligt framkommer i det empiriska materialet, för kommunernas kapacitet som aktörer på välfärdsarenan har en inverkan på den arbetsmarknadspolitiska logiken. Det finns en aktör som tillskrivs goda möjligheter att på ett effektivt sätt utföra välfärdstjänster.

Behovet av förändring inom arbetsmarknadspolitiken

Arbetslösheten är i början och mitten av 1990-talet ett enormt problem inom arbetsmarknadspolitiken och för staten generellt. Staten förändrar bilden av vad arbetsmarknadspolitiken är och bör vara under den period som har undersökts. Omformuleringen av statens uppdrag, genom decentralisering, är även synlig inom arbetsmarknadspolitiken. Det finns dock det som är specifikt när det gäller den arbetsmarknadspolitiska logiken.

Den höga arbetslösheten och den belastning som det innebär på politikens legitimitet gör att den arbetsmarknadspolitiska logiken förändras. Genom att arbetsmarknadspolitikens problem poängteras skapas det förutsättningar för att förändra politikområdet. Så är det dock inte i början av undersökningsperioden.

År 1989 beskrivs arbetskraftsbristen, kombinerat med att en halv miljon människor står utanför arbetsmarknaden, som ett stort problem (Ds 1989:44). En orsak som presenteras är att arbetslinjen inte nog har hävdats inom socialpolitiken, vilket särskilt gäller sjukförsäkringen. Det hävdas också andra problem inom arbetsmarknadspolitiken i slutet på 1980-talet, såsom en lägre förvärvsfrekvens bland kvinnor, ungdomsarbetslösheten, att en halv miljon människor står utanför arbetsmarknaden samtidigt som det är arbetskraftsbrist, hög sjukskrivning samt en mycket hög sysselsättningsgrad.

Arbetsmarknadsdepartementet vill göra socialpolitiken mer anpassad till arbetslinjen. Levi Svenningsson, expert på arbetsmarknadsfrågor på finansdepartementet, betonar att höga sjukskrivningar och för-

tidspensioneringar sågs med oro från statens sida. Lösningen var att göra socialförsäkringssystemen mer aktiva med hjälp av arbetslinjen.

1988 har Sverige 84 procent arbetskraftsdeltagande (Ds 1989:44, s. 88). Kommunerna nämns dock inte trots en ganska detaljerad genomgång och diskussion av att stora grupper står utanför arbetsmarknaden. I AMVs Regleringsbrev 1989/1990 (s. 14) står att läsa som första mål: ”Arbetskraftsbehovet inom främst industrin, vården och omsorgen ska tillgodoses.” Redan 1989 uppkom en avmattning i efterfrågan på nyanmälda lediga platser och varslen om uppsägningar började att öka (Ds 1990:34). Tolkningen var att:

> Tendensen till avmattning i ekonomin och det faktum att Sverige har ett internationellt sett mycket högt arbetskraftsdeltagande medförde ingen uppbromsning i tillväxten av arbetskraften. Under 1989 ökade arbetskraften med 56 000 (Ds 1990:34, s. 2).

En arbetsmarknadspolitisk kris

1991 är Sverige på väg in i en lågkonjunktur. Gunilla Uppmark, vid denna tid föredragande i arbetsmarknadsutskottet, beskriver när läget blev tydligt i utskottet:

> Generaldirektören för AMS, Göte Bernardsson, var här och gjorde en sedvanlig dragning om arbetsmarknadsläget och visade prognoser på något års sikt och han visade diagram. Det blev alldeles tyst i utskottet. Han uttryckte det ganska dramatiskt. Han sa ”Mina damer och herrar inom ett år så kommer vi att ha en arbetslöshet som mäts med tvåsiffriga tal”.

Johnny Ahlqvist var riksdagsman och satt i utskottet under denna period. Han menar i intervjun att det fanns få signaler innan semestern 1991 om att det skulle bli en kris. ”… och sedan kom aldrig svenskt näringsliv eller svensk arbetsmarknad igen efter semestern”.

Under ett par år är det ganska tyst om arbetsmarknadsläget från arbetsmarknadsdepartementet. 1994 kommer dock Ds 1994:108 *Arbetsmarknad & arbetsmarknadspolitik 1993 – vändpunkten passerad,* vilket är en debattskrift för att diskutera arbetsmarknadspolitik. Krisen är en utgångspunkt i denna skrift. I förordet beskriver arbetsmarknadsminis-

ter Börje Hörnlund hur det nu finns tecken på att krisens kraft avtar och att ekonomin hämtar sig. Han skriver i förordet:

> Vägen tillbaka mot en fullgod arbetsmarknad är emellertid lång och svår. Det besvärliga arbetsmarknadsläget ställer nya och stora krav på arbetsmarknadspolitiken. Långtidsarbetslösheten måste förhindras eller brytas för att vi inte ska få en permanent utslagning från arbetsmarknaden i likhet med många andra europeiska länder (Ds 1994:108, förord).

Under dessa år i början av 1990-talet sätter AMS in en mängd åtgärder. Börje Hörnlund, dåvarande arbetsmarknadsminister, beskriver att ”[jag] … fick i princip som jag ville” när behovet av resurser ökade till arbetsmarknadspolitiken.

Inte bara konjunkturen

Arbetslösheten tillskrivs inte bara konjunkturen. Industrin har god konkurrenskraft och hög produktivitet utan att utbudet av arbete ökar (Ds 1994:108). Det finns också en oro för arbetsmarknadspolitikens legitimitet genom att AF förmedlar allt färre av de lediga arbetena (Ds 1994:108). Att legitimiteten inom arbetsmarknadspolitiken var hotad bekräftas av intervjuerna. Karin Ekenger från svenskt näringsliv var den intervjuperson som starkast ifrågasatte delar av arbetsmarknadspolitiken. Hon menade att politiken är och var förlegad och att den borde anpassas till dagens samhälle. Hon var kritisk till AF och hänvisade till en undersökning från AMS som visar att bara hälften av de arbetslösa hade sökt jobb den senaste månaden. ”Så det tyder på att arbetsförmedlingen har blivit något annat än en arbetsförmedling.” Ekenger pekade också på bl.a. de stora undanträngningseffekter som arbetsmarknadsåtgärder kan leda till och menade i stället att svenskt näringsliv bör få lättare att anställa och öka sin konkurrensförmåga. Samtidigt såg Ekenger fördelar med att arbetsmarknadspolitiken kan underlätta matchning och få människor i arbete med exempelvis lönebidrag. Ekenger ville också se en central myndighet som kan hantera allokering av arbetskraft, inte flera lokala myndigheter. Det fanns alltså, enligt Ekenger, ett visst stöd inom svenskt näringsliv för en statlig myndighet inom arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadsdepartementet (Ds 1994:108) diskuterade problemen med den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Ett exempel är arbetsmarknadsutbildningar, som 1990 gav 75 procent av deltagarna arbete efter avslutad utbildning, vilket 1993 bara lyckades kvalificera 25 procent av deltagarna till arbete (Ds 1994:10, s. 103).

1996 kommer *Aktiv arbetsmarknadspolitik – Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén* (SOU 1996:34). Denna utredning hade tillsatt 1993 för att se över arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning. I SOU 1996:34 ser arbetsmarknadspolitiska kommittén flera orsaker till arbetslösheten (SOU 1996:34). Exempel är oflexibel lönestruktur, stelhet i löne- och prisbildningen samt ineffektiv matchning mellan arbete och arbetslösa. Utredningen i sin helhet poängterar behovet av ökad effektivitet och flexibilitet på arbetsmarknaden och inom arbetsmarknadspolitiken. Det kanske viktigaste instrumentet för att bekämpa arbetslösheten presenteras som en politik för ekonomisk tillväxt.

I *Långtidsutredningen 1995* (SOU 1995:4, s. 14) beskriver finansdepartementet två problem som arbetsmarknadspolitiken står inför: dels att en fördröjd konjunkturuppgång riskerar att slå ut en del av arbetskraften, vilket resulterar i en hög och bestående arbetslöshet, dels att arbetsmarknadspolitiken först och främst är konstruerad för att hantera konjunkturella svängningar. Utredningen förespråkar ökade incitament genom att ersättningen ”trappas ner” men också minskade möjligheter för återkvalificering diskuteras (SOU 1995:4, s. 301).

Kampen för lägre arbetslöshet har mycket hög prioritet men samtidigt finns det en osäkerhet vilka verktyg som ska användas:

> Det är uppenbart att gamla lösningar inte ger svaret på dagens arbetsmarknadsproblem (SOU 1996:34, s. 91).

Bilden är tydlig, utifrån både intervjuerna och dokumenten, att arbetsmarknadspolitiken inte längre fungerar. Massarbetslösheten under början och mitten av 1990-talet hotar legitimiteten hos arbetsmarknadspolitiken. Den svenska arbetsmarknadspolitiken utmanas och flera röster höjs för att göra förändringar. Att politiken utmanas är en tydlig förändring under de aktuella åren. Under åren före den ekonomiska krisen finns en nästan omnipotent bild av svensk arbetsmarknadspolitik. Även

om arbetslösheten generellt hotar legitimiteten finns det kategorier av arbetslösa som betraktas som särskilt problematiska.

Tre kategorier av arbetslösa

Tre grupper arbetslösa beskrivs som speciellt problematiska kategorier för arbetsmarknadspolitiken av arbetsmarknadsdepartementet i Ds 1994:108. Det är är långtidsarbetslösa (främst äldre), ungdomar och invandrare. Långtidsarbetslösheten väcker stor oro och:

> Det finns en bred enighet bland ekonomer och beslutsfattare att långtidsarbetslösheten måste begränsas (Ds 1994:108, s. 94).

Oron grundar sig i risken för permanent utslagning på arbetsmarknaden som kan ge arbetskraftsbrist även vid en måttlig konjunkturförbättring.

Hans Andersson, riksdagsman som var vice ordförande i arbetsmarknadsutskottet, beskriver i intervjun att problemen med invandringen ökade samtidigt som arbetslösheten ökade.

> Med all diskriminering, fattigdom, krigsskador och allt elände på en gång, som kom just under denna period, när den normala arbetsmarknaden brakar ihop. Det gör att arbetslinjen inte fungerar för dem. … då fungerar ju inte välfärdssystemen så bra och då får du oerhörda sociala klyftor som översätts till nästa generation.

Ungdomsarbetslösheten möttes i början av krisen med arbetsmarknadsutbildningar enligt arbetsmarknadsdepartementet (Ds 1994:108) men hösten 1992 introduceras ungdomspraktiken[15] och i slutet av 1993 är ungdomar inte längre överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen. Ungdomspraktiken syftar till att ge kompetens till den unga arbetslöse men främst till att bryta långtidsarbetslöshet genom att fungera som en sistahandsåtgärd. Målsättningen är att ingen ungdom skulle gå passiv. Kjell Stridsman, på socialdepartementet, menar i intervjun att kommunerna har speciella incitament för att erbjuda insatser för ungdomar då dessa annars riskerar att belasta socialbidragsbudgeten.

Långtidsarbetslösa, invandrare och ungdomar namnges alltså som speciellt problematiska kategorier i utredningarna och departementsse-

15 Arbetsplatsförlagd praktik/utbildning där den unga arbetslöse inte har något anställningsförhållande till arbetsgivaren (Ds 1994:10, s. 108).

rien. Ungdomar och invandrare är överrepresenterade inom socialbidragssystemet genom låg etableringsgrad inom arbetslöshetsförsäkringen. Namngivandet av dessa grupper som speciellt problematiska kategorier av arbetslösa legitimerar att de, i högre grad, erbjuds andra lösningar än de arbetslösa inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. Dessa kategorier tillhandahålls av staten och legitimerar för medborgarna och aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken att denna kategori behöver insatser.

En analys av målen med AMV:s verksamhet som de beskrivs i regleringsbreven ger en något annorlunda bild. Långtidsarbetslösa och arbetshandikappade namnges som problematiska grupper under hela undersökningsperioden. Invandrare namnges mellan 1990/91 och 1995/96 medan ungdomar namnges mellan 1991/92 och 2000 med undantag för 1997. Det är svårt att tolka detta resultat, men en rimlig slutsats är att namngivningen kan kopplas till år med hög arbetslöshet. Kommunerna nämns inte i dessa regleringsbrev, vilket kan hänga samman med att de just är regleringsbrev till AMV. Samverkan nämns dock som en målsättning 1998 och 1999 men då med bland annat socialstyrelsen.

Det finns dock exempel på motkrafter till namngivningen av speciella kategorier. En sådan är socialdepartementet som i SOU 1994:139 menar att arbetsmarknadspolitiken bör prioritera svaga grupper på arbetsmarknaden och att arbetsmarknadspolitik är en uppgift för staten och inte den kommunala socialtjänsten. Det finns dock vissa öppningar för att kommunerna ska engagera sig i vissa kategorier av arbetslösa socialbidragstagare såsom missbrukare och psykiskt funktionshindrade.

6.2 Föreslagna lösningar inom arbetsmarknadspolitiken

Tre problem kan identifieras. Dessa är: statens ineffektivitet som utförare av välfärdstjänster, ineffektiviteten inom arbetsmarknadspolitiken och tre kategorier av arbetslösa vars arbetslöshet är särskilt problematisk. Dessa problem presenteras i materialet tillsammans med ett antal lösningar.

Staten har makten att definiera vad kommunerna ska och inte ska göra inom arbetsmarknadspolitiken, vad Perrow (1993) kallar för ideologiproduktion. Friedland & Alford (1991) benämner maktens möjligheter att påverka, som en möjlighet att tillhandahålla symboler. I detta stycke presenteras de lösningar som blir faktorer som inverkar på vad staten är, kan och bör göra. Lösningarna bygger på de problem som har presenterats ovan. De tre lösningarna är decentralisering, aktivitet samt kategorisering av arbetslösa. För att lösningarna ska kunna presenteras som legitima för allmänheten, makthavare och kommuner måste faktorerna presenteras som lösningar på problem.

Decentralisering

Som jag har visat tidigare i detta kapitel tillskrivs kommunerna förmågan att vara effektiva. Denna generella uppgradering i synen på vad kommunerna kan, har ett samband med förändringar inom arbetsmarknadspolitiken. Denna förändring pågår när undersökningsperioden inleds 1989.

Redan 1984 hade regeringen tagit beslut om frikommunsförsök. Detta beslut förlängdes och utvidgades 1988 (Ds 1989:16). Frikommunsförsöket syftade till att förnya och utveckla den kommunala verksamheten, bättre anpassning till lokala förhållanden, bättre utnyttjande av samhällsresurser samt en förbättrad samordning och effektivitet inom kommunerna (SOU 1991:68). Riksdagen avgränsar dock vissa aspekter såsom ”vitala samhällsintressen” (SOU 1991:68) som de vill behålla makten över. Här är vitala samhällsintressen definierade som kommunernas och landstingens förhållande till enskilda medborgare (då medborgarnas förhållande inte ska försämras i försökskommunerna) samt att försöken inte får orsaka ökade kostnader för staten.

Civilministern hänvisar till frikommunsförsöket med orden:

> Det är i förändringen av samspelet mellan stat och kommun som frikommunsförsöket kommer in, dvs. i strävanden att decentralisera makt och befogenheter från stat till kommun. (Ds 1990:20, s. 21).

Det går också att läsa att:

> Inom skolans, bostads- och arbetsmarknadspolitikens område bedrivs försök som i flertalet fall visat på möjligheterna för kommuner

> och landsting att överta ansvar och befogenheter från statliga organ (Ds 1989:16, s. 64).

Frikommunsförsöket beskrivs av Lars Sjöström, ställföreträdande generaldirektör på AMS, som ett av flera projekt där arbetsmarknadspolitiken tilläts bli ofokuserad och ej tillräckligt målinriktad.

Den förändrade och otydliga gränsen för respektive organisation gör att AMS förmåga att styra eller med andra ord utöva makt blir kraftigt beskuren. Det är rimligt att anta att AMS är en motmakt mot att kommunerna får alltför stort inflytande över arbetsmarknadspolitiken. Som utförare, utan verkligt inflytande, blir dock kommunerna den perfekta samarbetspartnern för AMS.

Kommunicerande kärl

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken kan förstås som ett kommunicerande kärl i förhållande till den nationella, alltså att kommunerna har fått öka sitt engagemang när den nationella har minskat sitt. Flera av intervjupersonerna uppfattar det just så. De menar att när arbetslösheten stiger i början och mitten av 1990-talet och staten retirerar, i förhållande till svaga grupper på arbetsmarknaden, kompenseras detta av kommunerna med eget engagemang.

Johnny Ahlqvist, tidigare ordförande i arbetsmarknadsutskottet, beskriver hur kommunerna får en allt viktigare roll inom arbetsmarknadspolitiken. I jakten på platser för meningsfull sysselsättning fick AMS vända sig till kommunerna. Kommunerna hade ekonomiska incitament att ställa upp, om de inte hade agerat skulle arbetslösa utförsäkras och belasta den kommunala ekonomin. Kommunerna började bygga upp arbetsmarknadsenheter. Ahlqvist kallar dem ”En slags skugglänsarbetsnämnder”. Vidare uttrycker han.

> Man körde mycket i egen regi, man byggde kojor och lekplatser och det ena med det andra och det var egentligen bara för att sysselsätta folk.

Denna utveckling har också uppmärksammats av socialdepartementet i Sammanfattning och lagförslag (SOU 1994:139 särtryck) samt i Ny socialtjänstlag, huvudbetänkande (SOU 1994:139). Här redovisas en tydlig misstro mot arbetsmarknadspolitiken:

> Många kommuner upplever idag att socialbidragstagare i praktiken utesluts från möjligheterna att få beredskapsarbeten och arbetslivsutveckling. (SOU 1994:139 särtryck, s. 9).

Kommittén är också medveten om att kommunerna har börjat ägna sig åt mer arbetsmarknadspolitik:

> Av den tidigare beskrivningen har framgått att en del av kommunerna i den nuvarande arbetsmarknadssituationen valt att ta över en del av arbetsuppgifter från arbetsförmedlingen (SOU 1994:139, s. 222).

Ilja Batljan, departementsråd och ansvarig för socialdepartementets analysavdelning men också aktiv kommunpolitiker, menar att kommunerna byggde upp speciella verksamheter som ett svar på stigande socialbidragskostnader. Batljan har också bilden av att kommunerna började minska på verksamheten när kostnaderna för socialbidrag sjönk.

Lennart Jonasson, tidigare direktör på svenska kommunförbundet och arbetsledare inom socialbidragshandläggningen i Stockholms stad under 1980-talet, menar att socialbidragstagare redan på 1980-talet hade svårt att få service från AF och har sedan fortsatt. Detta kan dock inte bekräftas i de dokument som har studerats i denna studie.

En intervjuperson menar, utanför själva intervjun, att AMS ledning var medveten om att arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring prioriterades på arbetsförmdelingarna trots att det inte fanns några sådana direktiv. Personen menar att det var ett aktivt val att inte göra något åt situationen. Legitimiteten skulle hotas av att stora mängder arbetslösa utförsäkrades och AMS valde att genom passivitet direkt motverka de mål som organisationen har givits genom regleringsbreven.

Kommunerna har en mycket begränsad möjlighet att påverka arbetslösheten men behöver resurser för att minska den belastning som arbetslösheten innebär på den kommunala ekonomin. Kommunerna får incitament att öppna organisationens gränser och utföra arbetsmarknadspolitiska insatser och i utbyte får de tillgång till resurser. Kommunerna styrs av staten som ger ekonomiska incitament för kommunerna att öka sitt engagemang inom arbetsmarknadspolitiken. Gunnar Wetterberg var direktör för svenska kommunförbundet i mitten och slutet av 1990-talet. Han menar i en diskussion om kommunerna och statliga incitament inom arbetsmarknadspolitiken:

> Men här var ju då det djävulska, att här ligger vi i en gråzon därför att formellt sett var det frivilligt för kommunerna att ta på sig en större del av arbetsmarknadsåtgärderna. Orsaken till att de ändå gjorde det var naturligtvis att alternativet med att i stället få de här personerna på socialbidrag, det skulle ha blivit dyrare. Sedan kan man säga i ett läge där man har lyckats göra överflyttningen från statens sida, så är man ju inte så där oerhört benägen att ta det tillbaka. Har man väl lyckats flytta en utgift så har ju staten aldrig sprungit benen av sig för att få tillbaks den i sitt eget knä.

Om en organisation inte har de resurser den behöver för att nå organisationens mål måste den öppna gränserna (Scott 2003). Varken staten eller kommunerna har resurser inom organisationens gränser för att framgångsrikt bekämpa arbetslösheten. Staten behöver kommunerna för att få fram tillräckligt med billiga aktiviteter för arbetslösa. Kommunerna behöver ekonomiska resurser för att undvika utstämpling av arbetslösa medborgare och för att undvika kostnader för socialbidrag.

Socialbidragssystemet kan erbjuda en institutionell ram till en arbetsmarknadspolitik som bygger på den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken. Nationella aktörer inom arbetsmarknadspolitiken kan använda olika motstridiga logiker för att legitimera förändringsprocessen (se Friedland och Alford 1985). De arbetslösa som är etablerade inom de nationella försörjningssystemen erbjuds nationell arbetsmarknadspolitik, enligt dess logik. De arbetslösa socialbidragstagarna erbjuds en arbetsmarknadspolitik enligt den kommunala arbetsmarknadspolitikens logik. När processen väl är legitimerad och det finns en stor konsensus runt den förda politiken, finns det ingen anledning att förändra systemen trots att den ekonomiska kris som var en utlösande omständighet förbyts till högkonjunktur. Detta skapar en lös koppling (se Meyer & Rowan 1977) mellan hur den nationella arbetsmarknadspolitiken legitimeras av AMS och regeringen och dess organisering. Legitimiteten prioriteras framför styrbarheten av arbetsmarknadspolitiken som försvåras av kommunerna som aktörer.

Kommunerna som utförare inom arbetsmarknadspolitiken

De första åren av undersökningsperioden, fram till 1993, diskuterades inte kommunerna som en viktig partner inom arbetsmarknadspolitiken.

Den roll som kommunen tillskrivs är på ett tydligt sätt riktad till svaga grupper på arbetsmarknaden. Kommunens medverkan kan förhindra att arbetslösa hamnar ”mellan stolarna”. Kommunernas förmåga till närhet och kontroll, presenteras också som en fördel av exempelvis socialtjänstkommittén (SOU 1993:30), främst i förhållande till psykiskt sjuka, missbrukare och andra grupper där någon form av behandling förespråkas.

Anna Santesson på näringsdepartementet, med lång erfarenhet inom arbetsmarknadspolitiken, menar att kommunerna har varit en viktig samverkanspart redan före undersökningsperioden. Hon exemplifierar detta med kommunernas roll inom arbetslivsrehabilitering.

I SOU 1993:30, Rätten till bistånd inom socialtjänsten, diskuteras gränsdragningen mellan staten (arbetsmarknadsverket) och kommunerna (socialtjänsten) av socialtjänstkommittén. I denna diskussion fokuseras främst på sjuka och arbetshandikappade men även kriminalvårdsklienter, flyktingar och psykiskt sjuka. Det finns inget i detta betänkande som antyder att arbetsföra socialbidragstagares behov av kompetens och aktivering ska tillgodoses av socialtjänsten (SOU 1993:30, s. 113).

Det framträder en märkbar förändring under de aktuella åren i hur kommunerna framställs i SOU- och Ds-materialet. Efter 1995 beskrivs kommunernas fördelar inom arbetsmarknadspolitiken, även i förhållande till arbetslösa socialbidragstagare. Detta kan exemplifieras av långtidsutredningen 1995 (SOU 1995:4, s. 14) där finansdepartementet skriver:

> Vad man kan överväga är om effektiviteten kan ökas genom att de organ som har ett direkt intresse av att minska arbetslösheten får ett större direkt ansvar för insatserna. Dit hör arbetslöshetskassorna (som svarar för understödet) och kommunerna (som bl.a. står för socialbidrag). En sådan förändring av arbetsmarknadsorganisationens institutioner bör övervägas, när arbetsmarknadspolitiken i dess helhet omprövas för att svara mot det nya arbetsmarknadslägets krav (SOU 1995:4:301).

Även arbetsmarknadspolitiska kommittén (SOU 1996:34) ser fler aktörer som en lösning på en oflexibel stats oförmåga inom arbetsmarknadspolitiken. AF, FK och kommunerna ska tillsammans utreda behov av aktiva insatser, planera och beställa dessa samt bestämma ersättning

till den aktuella personen. Även en större ”träffsäkerhet” kan, enligt arbetsmarknadsdepartementet, uppnås genom kommunernas medverkan och därigenom leda till mindre risk för överutnyttjande/fusk. Arbetsmarknadsdepartementet vill alltså skapa öppnare gränser mellan de berörda organisationerna, och kommunernas roll är att ansvara för dem som den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken har svårt att hantera. Enligt arbetsmarknadsdepartementet bygger kommunernas ekonomiska incitament att erbjuda platser i arbetsmarknadspolitiska åtgärder på deras rädsla att arbetslösa faller ur A-kassan och de får försörjningsansvaret. Utredningen menar att AMS ska finansiera och vara delaktiga i dessa projekt. Kommunerna ska fungera som utförare.

Gränsen mellan stat och kommun

Ahrne et al (2003) menar att kommunerna är en del av staten. Det huvudsakliga argumentet är statens makt över kommunerna. Stern (1999) menar att staten även påverkar andra organisationer genom ekonomiska beslut och sin makt som lagstiftare. Jag finner stöd i min empiri för att analytiskt dela på stat och kommun som olika organisationer. Det betyder dock inte att jag förnekar statens makt över kommunerna men samtidigt ansluter jag mig till Sterns utgångspunkt. Jag menar att gränsen mellan staten och kommunerna som organisationer, i denna avhandling definierad som ett system som upprätthåller gränser för mänsklig interaktion (Aldrich 1979), är tydlig. Denna gräns förstärks under den undersökta perioden genom att kommunerna tillskrivs egenskaper som en självständig ekonomisk och demokratisk aktör som har stor frihet att utforma en politik som har beslutats från statens sida. Retoriken om kommunernas fördelar bygger på att det finns en gräns. Denna gräns används av staten för att undvika att ta allt finansiellt ansvar, genom att kommunerna har ekonomiska incitament att hålla nere den kommunala konsumtionen. Staten kan också delvis retirera från utförandet av politiska mål.

Däremot betyder inte talet om en tydligare gräns mellan staten och kommunerna som organisationer nödvändigtvis att statens makt över kommunerna har minskat. Emellertid förespråkas att kommunerna ska få mer makt över sina egna resurser. Detta stärker min utgångspunkt att analytiskt behandla dem som olika organisationer.

Utredarna i de dokument som jag har studerat är medvetna om de starka ekonomiska incitament som finns för kommunerna att engagera sig. Risken för utstämpling får dem att erbjuda platser till nationella program och bygga ut egna verksamheter för att undvika kostnader för socialbidrag. Kommunerna framställs också som en symbol för det effektiva, vilket kan exemplifieras av frikommunsförsöket. Kommunerna framställs som en bra lösning för de problem som presenteras för arbetmarknadspolitiken. Det är dock tydligt att staten vill behålla makten över politikområdet. Staten fungerar därigenom som en kraft mot att kommunerna får alltför mycket inflytande över politikområdet. Staten vill alltså behålla kontrollen och makten över politikområdet men vill att kommunerna fungerar som utförare.

En paradoxal syn på kommunerna

Det finns en motsägelsefull syn på kommunerna i SOU- och Ds-materialet. Dels presenteras kommunerna som kompetenta aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Dels finns en rädsla för att staten ska förlora kontrollen över arbetsmarknadspolitiken. Detta exemplifieras av arbetsmarknadspolitiska kommittén (SOU 1996:34) som markerar statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken och beskriver nackdelarna med kommunerna, exempelvis oförmåga att bedriva egen efterfråganspolitik, risken för kommunala variationer, samspelet med ekonomisk- och stabiliseringspolitik, bristen på ett nationellt perspektiv och risken för att kommunerna använder billig arbetskraft som kompensation för de som bortrationaliserats i kommunal verksamhet. Arbetsmarknadspolitiska kommittén (SOU 1996:34) betonar också kommunernas viktiga roll i arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna är snabba, flexibla och rörliga och kan därför fungera som:

> … en verkställande organisation åt arbetsförmedlingarna, speciellt för de utsatta grupper som arbetsförmedlingen inte kan ordna arbete eller åtgärd åt i näringslivet (SOU 1996:34, s. 285).

Kommittén är positiv till att öka kommunernas inflytande över arbetsmarknadspolitiken via arbetsförmedlingarna (SOU 1996:34). Det handlar dock inte om kommunerna som självständiga aktörer som organiserar egna åtgärder utan eller med svag koppling till den nationella arbetsmarknadspolitiken. I stället kan det sammanfattas av detta citat:

> Statligt dimensionerad och styrd arbetsmarknadspolitik i nära samverkan med lokal kompetens leder till bättre lösningar för individerna (SOU 1996:34, s. 285).

Det finns alltså ett tydligt motstånd mot att ge kommunerna alltför mycket makt inom arbetsmarknadspolitiken. I dokumenten och intervjuerna finns det få exempel på förslag om att kommunerna skulle få formellt ansvar för delar av arbetsmarknadspolitiken, såsom det skett i många andra länder. Det finns få hänvisningar till utvecklingen i andra länder. Danmark är delvis undantaget men min empiri antyder inte att Danmark har haft någon genomgripande betydelse för utvecklingen. En tolkning är att Sverige har en specifik arbetsmarknadspolitik (Salonen 2000a). Denna politik användes fram till undersökningsperiodens början för att förklara att vår arbetslöshet var väsentligt lägre än andra europeiska länders (Lindwall 2004). I intervjumaterialet framkommer en ganska självtillräcklig bild av den nationella arbetsmarknadspolitiken, vilket stämmer väl överens med Linverts (2006) bild.

Den arbetsmarknadspolitiska logiken är väl institutionaliserad och enligt denna logik är arbetsmarknadspolitiken statlig. Detta betonas också regelmässigt, likt ett mantra, i utredningarna och intervjuerna. Intervjupersonerna, exempelvis från AMS, uttrycker en skepsis mot kommunerna. Risken framställs som om kommunerna kommer att prioritera egna mål, inte den nationella arbetsmarknadspolitikens mål, vilket också beskrivs av exempelvis Lødemel (1997) och Andreotti et al. (2000). Denna farhåga har empiriskt stöd i Lundin (2005) som visar, med aktivitetsgarantin som undantag, att arbetsförmedlingen och kommunerna prioriterar sina egna mål och inte samverkanspartens.

Att kommunerna beskrivs som kompetenta utförare inom välfärdssektorn generellt och mer precist inom arbetsmarknadspolitiken har varit en av faktorerna som inverkar på bilden av vad staten och kommunerna är, kan och bör göra. Genomgången visar att kommunernas engagemang främst efterfrågades när det gäller arbetslösa som kan kategoriseras som speciellt problematiska. En viktig lösning för denna grupp är aktivitet.

Aktivitet

Om svensk arbetsmarknadspolitik ska beskrivas med ett ord jämfört med andra länders politik, är det aktiv. Aktivitet som lösning är alltså något som är grundläggande för arbetsmarknadspolitiken och har varit så långt före den aktuella undersökningsperioden (se kapitel 5).

När gamla lösningar inte fungerar

Den höga arbetslösheten skapar en oro bland aktörerna för att gamla lösningar inte längre fungerar. Perrow (1993) menar att institutionaliserade organisationer, som staten, främst bedöms efter form, inte effekter. Att indikera konformitet med samhällets förväntningar blir väsentligt. När arbetslösheten stiger till, med svenska mått mätt, massarbetslöshet ökar behovet av legitimitet för politiken. Arbetsmarknadspolitiken blir central för att lösa problemen med arbetslösheten, samtidigt som den presenteras som ineffektiv. Detta skapar legitimitet för förändring.

I Ds 1991:52, *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1990 – mer lönsamt med aktiv politik* från arbetsmarknadsdepartementet finns detaljerade jämförelser mellan läget i början av 1990-talet och med krisen i början på 1980-talet. Arbetsmarknadsdepartementet menar att satsningen på 1980-talet med beredskapsarbete framför arbetsmarknadsutbildning hade givit negativa resultat. Under åttiotalskrisen hade politiken inriktats på att mildra effekterna av en redan inträffad arbetslöshet (Ds 1991:52, s. 152). Detta hade resulterat i en brist på arbetskraft och överhettning på arbetsmarknaden när konjunkturen hämtat sig. För att undvika samma problem efter nedgången vill arbetsmarknadsdepartementet i stället rusta arbetskraften med arbetsmarknadsutbildning och kompetenshöjning på arbetsplatserna kombinerat med insatser för att bryta långtidsarbetslöshet. Arbetskraften ska stå redo och kompetent när konjunkturen vänder. Ambitionen inom arbetsmarknadspolitiken är hög och aktivitet blir lösningen för att komma igenom konjunkturnedgången.

Aktivitet som lösning på arbetslösheten presenterades även i *Nya villkor för ekonomi och politik*, SOU 1993:16[16], av Ekonomikommis-

16 Populärt benämnd Assar-rapporten efter ordförande Assar Lindbeck, professor i nationalekonomi.

sionen. Denna utredning presenterar en genomgång av den ekonomiska krisen och ett antal rekommendationer om både de ekonomiska och politiska systemen. En av lösningarna på arbetslösheten, förutom ökade ekonomiska incitament för de arbetslösa att finna arbete, är att:

> Bekämpningen av arbetslösheten bör ske med så små negativa effekter som möjligt på budgetsaldot – helst utan att detta alls försämras. Detta förutsätter att man omfördelar de stora offentliga utgifterna i anslutning till arbetslösheten (90 miljarder kronor) till billigare aktiviteter (SOU 1993:16, s. 187).

Målsättningen sägs bland annat vara att få ut maximalt med sysselsättning för utgifterna. I de studerade dokumenten och i intervjumaterialet framkommer att aktivitet och kompetenshöjande verksamheter förespråkades på 1990-talet. Aktiviteten skulle motverka en förväntad passivisering och dessutom försvåra uppkomsten av ”svartarbete”. Med kompetensförhöjningen skulle de arbetslösa uppgraderas för att passa på en allt mer kunskapsintensiv arbetsmarknad. Arbetskraftsreserven skulle, när konjunkturen vände, snabbt kunna möta den ökade efterfrågan på arbete. Aktiviteten och kompetensförstärkningen skulle också ha minimal påverkan på den ordinarie arbetsmarknaden. De kompetenshöjande aspekterna fick dock en allt mer underordnad betydelse medan aktivitet i alla former uppmuntrades. Lite förenklat kan detta synsätt sammanfattas med att arbetslösa behöver aktivitet och den ska vara billig. Samtidigt bågnar systemet vilket skapar förutsättningar för förändring. Den låga arbetslösheten var i undersökningsperiodens början en grundbult för arbetsmarknadspolitikens legitimitet. Anders Sundström beskriver sin tid som arbetsmarknadsminister mellan 1994 och 1996 som ett av de hårdaste jobben i regeringen. Uppdraget var att upprätthålla arbetsmarknadspolitiken med minskande resurser. Han beskriver sitt uppdrag som arbetsmarknadsminister på följande vis:

> Jag hade på mitt beting att framförallt få ordning på statsfinanserna men samtidigt också, med krympande statsfinanser, försöka göra mer.

1999 kommer *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydligare regler i arbetslöshetsförsäkringen* (Ds 1999:58), som är en översyn av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen. I denna skrift beskriver näringsdepar-

tementet ett legitimitetsproblem för arbetslöshetsförsäkringen och i viss mån för hela arbetsmarknadspolitiken. Detta legitimitetsproblem orsakas främst av ineffektivitet att upprätthålla arbetslinjen, att regler för försäkringen inte efterföljs samt stora volymer arbetslösa som arbetsmarknadspolitiken inte var skapt för att hantera:

> Avsikten med arbetsmarknadspolitiken är att bidra till omställningen på arbetsmarknaden. I stället fick den svara för försörjningen av en stor del av befolkningen (Ds 1999:58, s. 1).

Näringsdepartementet presenterar ett antal förslag som ska förbättra arbetslöshetsförsäkringen och i längden arbetsmarknadspolitiken (Ds 1999:58). Lösningarna kan sammanfattas genom en ökad tonvikt på ökad aktivitet och skärpta krav för den arbetslöse, skärpta krav på tjänstemännen att använda reglerna konsekvent (hårdare tillämpning), sjunkande ersättningsnivåer om arbetslöshetsperioden blir långvarig samt en höjning av taket i ersättningen för att en större del av arbetskraften ska erhålla åttio procent vid behov.

Den arbetsmarknadspolitik som tillskrivits den låga arbetslösheten tidigare decennium är inte längre funktionell enligt exempelvis ekonomikommissionen (SOU 1993:16) och finansdepartementet (SOU 1995:4). I stället efterfrågas främst ökade ekonomiska incitament för de arbetslösa att finna arbete.

Här uppkommer vad Friedland och Alford (1985) benämner som en motsägelse i den arbetsmarknadspolitiska logiken. Å ena sidan beskrivs politiken som föråldrad och ineffektiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Å andra sidan fortsätter aktivitet att beskrivas som ett eftersträvansvärt mål. Dessa motsägelser skapar en förändrad uppfattning av vad staten kan och bör göra.

Denna motsägelse kan spåras i historien och liknar motsättningen som fanns mellan en ekonomisk-liberal ståndpunkt och socialdemokratin i början av 1900-talet (Se Ohlsson och Olofsson 1998). Den liberala ståndpunkten var att aktiviteten och låg ersättning skulle avskräcka till överanvändning. Socialdemokraterna betonade att aktiviteten skulle efterlikna och ersättas mer som vanligt lönearbete.

Försörjningsaspekten

I Ds 1999:58 presenterar näringsdepartementet bilden av att arbetsmarknadspolitiken har blivit ett försörjningssystem i stället för, som det var tänkt, ett system för omställning. Återigen hänvisas det till de stora kvantiteterna, som används för att legitimera lösningar som bygger på starkare ekonomiska incitament för att de arbetslösa ska finna arbete, mer kontroll men även en höjning av taket i arbetslöshetsförsäkringen för de med höga löner.

Johnny Ahlqvist, AMS, menar att aktivitet var ett tydligt mål för att undvika passivisering:

> Det klara beskedet som jag minns från arbetsmarknadspolitiken var då från Börje Hörnlund att ”gör allt, bara håll folk borta från gator och torg”.

Den förespråkade lösningen från arbetsmarknadsdepartementet om aktivitet och kompetenshöjande insatser är kostsam. Speciellt när den kombineras med hög arbetslöshet. Sökandet efter stora kvantiteter till ett bra pris per plats blir väsentligt.

Även här finns vad Friedland och Alford (1991) menar är en motstridighet inom logiken. När kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken stiger ökar förslagen om att aktivitet ska vara billigt och ett sätt att öka incitamenten för den arbetslöse att finna arbete. Aktivitet är ett motmedel mot den förändring som beskrivs i materialet där arbetsmarknadspolitiken alltmer beskrivs som ett försörjningssystem.

Även kopplingen mellan aktivitet och försörjning blir tydlig. När långtidsarbetslösa riskerar att bli utstämplade, är aktivitet ett legitimt sätt att säkra försörjningen genom en övergångsarbetsmarknad. Detta föreslås av näringsdepartementet (Ds 1999:58, s. 8) och av utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (SOU 1996:150, s. 19). Förslaget som diskuterades var att äldre arbetslösa som blev utstämplade skulle placeras på en övergångsarbetsmarknad där deras aktivitet skulle användas för att utföra arbete som inte hotade den ordinarie arbetsmarknaden.

Lösningen består men problemet varierar

Friedland och Alford (1991) beskriver att politik är en kamp mellan vilka logiker som ska råda och vilka kategorier som de ska tillämpas på. Aktivitet som symbol styr de alternativ som finns inom den arbetsmarknadspolitiska logiken och motiverar förändringen. Aktivitet skapar legitimitet för förändringar som inte skulle vara politiskt gångbara utan denna symbol. När arbetslösheten ökar och blir ett tydligt problem förespråkas aktivitet som en möjlighet att öka arbetslösas kompetens. De arbetslösa skulle stå redo och kompetenta när konjunkturen vände. I slutet av undersökningsperioden betonas andra aspekter av aktivitet som lösning. Då betonas mer aktivitet som incitament för att bryta arbetslöshet och som ett sätt att försörja arbetslösa.

I diskussioner om passiv kontra aktiv arbetsmarknadspolitik hänvisas ofta till ”arbetslinjen” i de offentliga utredningarna och Ds-skrifter och ses där som ett fundament för svensk arbetsmarknadspolitik. Detta tydliggör den långa tradition och den särställning som begreppet har inom politikområdet. Men också det stora politiska stöd som finns och har funnits för begreppet, om än olika politiska ideologier lägger delvis olika betydelse i det. Arbetslinjen är en symbol som den arbetsmarknadspolitiska logiken grundar sig på och som aldrig egentligen ifrågasätts under den aktuella perioden (se Friedland och Alford 1991). Genom att använda arbetslinjen skapas mening och enighet inom logiken. Aktörer med makt inom logiken använder en symbol som är allmänt accepterad för att legitimera förändringar.

Det är också värt att notera att aktivitet aldrig blir en rättighet för den arbetslösa, varken i den nationella eller kommunala arbetsmarknadspolitiken. Oavsett om aktivitet används för att disciplinera de arbetslösa eller som ett sätt att trygga försörjningen så är det arbetsförmedlingen som avgör vem som ska vara aktiv inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. På ett arbetshus i Hamburg på 1600-talet stod det: ”Med arbete belönar jag, med arbete bestraffar jag” (Geremek 1991:244). Det är oklart vem ”jag” var i Hamburg för 900 år sedan. Idag är det arbetsförmedlingen, åtminstone för de flesta arbetslösa.

Aktivitet som lösning på en rämnande nationell arbetsmarknadspolitik blir en av faktorerna som inverkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

Kategorisering av arbetslösa

Kommunal arbetsmarknadspolitik presenteras av utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (SOU 1996:150) som en lösning för den nationella politiken som inte kan klara att stödja de arbetslösa med små chanser till att finna arbete:

> Kommunerna har ett legitimt intresse av att minska sina av arbetslösheten orsakade kostnader, dvs. av att försörjningsansvaret övergår från kommun till stat. Kommunerna kan genom egna åtgärder se till att arbetslösa kommunmedborgare förs från socialbidragsberoende till arbetslöshetsersättning (SOU 1996:150, s 44).

Kommunerna är alltså aktörer som har incitament att stödja svaga grupper genom de ekonomiska incitament som staten ger.

Det framkommer att vissa kategoriers arbetslöshet ses som mer problematisk än andra. De kategorier som namnges är långtidsarbetslösa, invandrare och ungdomar även om exempelvis psykiskt sjuka, arbetshandikappade och missbrukare också nämns.

Det finns en utbredd oro för att arbetsmarknadspolitikens legitimitet är hotad då arbetsmarknadspolitiken inte tycks kunna lösa de problem som den är satt att lösa. Tre kategoriers arbetslöshet namnges som extra problematiska. Kategorierna är ungdomar, invandrare och äldre. Denna namngivning möjliggör kategorisering och legitimerar speciella insatser. Kategorierna som tillhandahålls av staten övertygar medborgarna och aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken om att dessa arbetslösa är speciella och därigenom behöver speciella åtgärder. Det är rimligt att anta att detta påverkade Af:s gränssättning. Anna Santesson från näringsdepartementet säger:

> Det är ju inget konstigt att när det blir svårare för folk att få jobb så blir det ju en annan gränssättning hos arbetsförmedlingen, när det gäller vilka man ska ha där. Även om det inte är uttalat så blir det ju på det viset. Man kan ju inte bara stapla folk på hög. Utan då blir det också kommunerna som får ta ett större ansvar och då är det ju bra att när de tar det ansvaret också sätter in sådana insatser som kan snabba på övergången sedan till när efterfrågan ökar.

Finansdepartementet diskuterar, *i Långtidsutredningen 1995,* socialbidrag (SOU 1995:4, s. 443) ur ett incitamentsperspektiv. Socialbidraget

fungerar som ”reservationslön” dvs. när det lönar sig ekonomiskt för en individ att lönearbeta. Reservationslönerna anges, främst för samboende med två eller flera barn, för höga. Enligt finansdepartementet spelar reservationslönerna ingen avgörande betydelse för dem som har kapital eller äger sådant som måste säljas innan socialbidrag beviljas, exempelvis bil, bostad eller sommarstuga. Däremot kan reservationslönerna påverka incitamenten för arbete för ungdomar och nyanlända invandrare i högre grad och fungera som maktmedel för disciplinering.

Finansdepartementet (SOU 1995:4, s. 444) förespråkar starkare incitament och då speciellt för de namngivna kategorierna och för de som saknar ekonomiska resurser. Socialbidragssystemet blir en naturlig lösning på arbetsmarknadspolitiska problem. Finansdepartementet föreslår, i Långtidsutredningen 1995, en förskjutning av gränsen mellan den kommunala och den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken. Detta är ett tydligt exempel på hur namngivandet fungerar som symbol och legitimerar föreslagna förändringar. Om kategorier tillskrivs speciella problem som andra arbetslösa inte har, legitimerar det också att de kräver speciella lösningar.

Trenden har varit att grupper med svag anknytning ska exkluderas från arbetslöshetsförsäkringen eller åtminstone öka incitamenten för de arbetslösa att bli mer aktiva genom att a-kassan är en ändlig resurs. Denna trend är speciellt tydlig i slutet av 1990-talet. Det finns dock skillnader mellan de tre kategorierna. För ungdomar och invandrare föreslås delvis andra lösningar.

Talet om ungdomar

Kategorin ungdomar diskuteras av kommunala förnyelsekommittén i *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting, bilaga 2* (SOU 1996:169). Kommittén diskuterar de avtal som samtliga kommuner sluter med länsarbetsnämnderna (SOU 1996:169, s. 47) för att överta ansvaret för arbetslösa ungdomar upp till tjugo års ålder och att kommunerna ska stå som huvudmän för datortek som arbetsförmedlingen kan hänvisa arbetslösa ungdomar mellan tjugo och tjugofyra år till. Kommunala förnyelsekommittén menar att kommunerna var tvingade att sluta avtalen, då alternativet hade varit att de arbetslösa ungdomarna hade beviljats socialbidrag med de ekonomiska konsekvenser detta hade lett till. Kommunala förnyelsekommittén be-

skriver avtalen och det ökade ansvaret som kommunerna tar inom arbetsmarknadspolitiken som ett nytt inslag. Avtal om arbetslösa ungdomar mellan kommunerna och länsarbetsnämnderna förespråkas:

> [Avtalen] kan ses som en anpassning av politiken till den utveckling som pågår, dvs. kommunernas ökande ambitioner att finna arbete till kommuninvånarna, framför allt de unga, för att därigenom minska behovet av socialbidrag (SOU 1996:169, s. 47).

Inrikesdepartementet menar också, att före lagen som möjliggjorde avtalen om arbetslösa ungdomar, var kommunernas rättsliga kompetens att bedriva sysselsättningsskapande åtgärder oklar (SOU 1996:169, s. 43). Enligt inrikesdepartementet fanns det tidigare ekonomiska incitament, både för enskilda och kommuner att ungdomar fick sin utbildning genom den nationella arbetsmarknadspolitiken i stället för den kommunala gymnasieskolan. Avtalen ändrade detta. I stället får kommunerna ekonomiska incitament att erbjuda arbetsmarknadspolitik då de arbetslösa ungdomarna annars belastar kommunerna och inte som tidigare staten. Börje Hörnlund svarar på en fråga, om huruvida kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken diskuterades under hans tid som arbetsmarknadsminister 1991-1994, på följande vis:

> Inte så mycket, för jag litade på deras intresse. Om man tar ungdomarna, så litade jag på att är du åtminstone halvklok så släpper du inte ungdomarna för gatan utan då ställer du upp. AMS visste att de [kommunerna] skulle göra sitt bästa för att hålla ungdomarna igång.

Socialbidraget presenteras som sista lösningen för de som faller ur arbetslöshetsförsäkringen. Ett exempel på detta är Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (SOU 1996:51) med förslag om att en absolut slutpunkt på a-kassan skulle öka motivationen hos arbetslösa, framför allt yngre, att byta yrke och bostadsort.

> I annat fall återstår som ett sista alternativ det behovsprövade socialbidraget (SOU 1996:51, s. 129).

Socialbidraget ska alltså användas för att disciplinera arbetskraften, speciellt de yngre. Ungdomar har under lång tid varit en viktig målgrupp inom arbetsmarknadspolitiken. Det har dock skett en förändring

under de studerade åren genom att den arbetsmarknadspolitik som erbjuds ungdomar alltmer har presenterats som ett kommunalt ansvar.

Talet om invandrare

Invandringen ökar i Sverige under 1990-talets första hälft, i synnerhet av flyktingar från det krigshärjade Balkan. Andelen beviljade uppehållstillstånd mer än fördubblas mellan 1992 och 1994 men sjunker igen 1995 till samma nivåer som de första åren på 1990-talet (Migrationsverket 2007). Finansdepartementet menar att:

> En grupp som har särskilt stora svårigheter på arbetsmarknaden är invandrare från länder utanför Norden (SOU 2000:7, s. 158).

I Arbete åt invandrare (SOU 1995:76) fastslår invandrarpolitiska kommittén att sysselsättningsgraden för invandrare är låg. De menar också att arbetslinjen fick svårt att slå igenom flyktingpolitiken när invandrarverket och kommunerna övertog ansvaret från AMS i mitten av 1980-talet. Även den arbetsmarknadspolitiska kommittén (SOU 1996:34, s. 137) beskriver invandrare som en speciellt problematisk grupp. Ett förslag på lösning är att ett statligt anställningsstöd införs för invandrare men också att kommunerna organiserar åtgärder för introduktion på den svenska arbetsmarknaden. I ett betänkande av utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området (SOU 1997:82) presenteras ett lagförslag om ett kommunalt integrationsprogram. Programmet blir en skyldighet för flyktingar i de kommuner som har slutit avtal med staten om introduktionsprogram. Även om introduktionsprogrammet har ett bredare fokus än bara arbetsmarknaden, är det tydligt arbetsmarknadsrelaterat. Kommunen kan, enligt förslaget, ge den arbetslöse socialbidrag eller introduktionsersättning som försörjningsform. Introduktionsersättningen är i sin konstruktion lik socialbidraget men kan villkoras med att en introduktionsplan följs. I SOU 1997:82 (s. 27) går det att läsa:

> Många kommuner har infört introduktionsersättning. Att inte alla har gjort det kan enligt invandrarverket bero på att man idag allmänt ställer högre krav på individen för att få socialbidrag.

Invandrare presenteras som en särskilt problematisk kategori arbetslösa. Det gäller även flyktingar. Flyktingars introduktion har sedan 1985

varit ett kommunalt ansvar som har delats med invandrarverket. Levi Svenningsson som tidigare arbetade på AMS säger:

> Utifrån den utgångspunkten att här var ju personer som tveklöst kunde göra en insats om de fick språkkurser. Men också om de fick tillfälle att praktisera sitt egna yrkeskunnande i Sverige och försörjningen var ju redan tryggad genom socialbidrag. /…/ Jag vet det var hearing, som det hette, flera gånger på arbetsmarknadsutskott under 90-talet, där jag medverkade med just med den här typen av synpunkter från AMS. Den här aktiveringslinjen inom kommunerna på 90-talen. Jag tror den framproducerades rätt mycket av flyktinginvandringen. Men efterhand också utav andra grupper, inte minst unga människor. I all synnerhet som kommunerna fick ansvar för så mycket av den statliga arbetsmarknadspolitiken och man, plötsligt så uppstod ju den här situationen att det slussades statliga pengar ut i kommunerna till aktiviteter. /…/ Man [kommunerna] började mer och mer undra, men vi kan väl göra egna insatser också för de som då var uteslutna från insatserna på grund utav de här reglerna vi har att avpassa med socialbidragstagare.

Det som sker under de aktuella åren är att flyktingars behov av arbetsmarknadspolitik allt mer presenteras som en kommunal angelägenhet och allt mindre som ett ansvar för AMS. Kommunala angelägenheter får ofta kommunala lösningar.

Talet om långtidsarbetslösa

Långtidsarbetslösa är en källa till oro för utredningar, departement och kommittér som har i uppdrag att försöka finna lösningar på arbetsmarknadspolitikens problem. Ett exempel är socialdepartementet (Ds 1999:54). Syftet med Ds 1999:54 är att utreda och föreslå åtgärder för socialbidragsberoende med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Utredaren förespråkar samverkan med bl.a. kommunerna för de med svårigheter att finna arbete och att:

> Det är tänkbart att vissa som har varit arbetslösa länge behöver ett mer handgripligt och uthålligt stöd än det arbetsförmedlingen kan erbjuda (Ds 1999:54, s 14).

I kategorin långtidsarbetslösa är det främst äldre arbetslösa som väcker oro. De som bara har några få år kvar till pension har svårt att finna arbete och det är tveksamt om arbetsmarknadspolitikens resurser ska användas till denna grupp. Det finns dock även lösningar för denna kategori. 1996 kommer En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring - Slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning. Där presenteras, som tidigare nämts, en idé om en ”övergångsarbetsmarknad” formulerat som förlängt efterskydd för äldre (SOU 1996:150, s. 19). Diskussionerna om en övergångsarbetsmarknad finns även beskrivna av näringsdepartementet (Ds 1999:58) och socialdepartementet (Ds 1999:54). Tanken är att arbetsmarknaden är inne i en förändringsprocess. Långtidsarbetslösa, speciellt äldre, är för kostsamma att behålla i arbetslöshetsförsäkringen. A-kassan ska i stället hantera de etablerade och mer betonas som omställningsförsäkring:

> Genom de vida möjligheterna till kvalificering för arbetslöshetsersättning som funnits, ryms idag inom försäkringen många långtidsarbetslösa med mycket begränsad egen anknytning till arbetslivet. (SOU 1996:150, s. 45).

Tanken om en övergångsarbetsmarknad är inte ny utan diskuterades redan 1996 av arbetsmarknadspolitiska kommittén i SOU 1996:34. Enligt Hans Andersson, ledamot av arbetsmarknadspolitiska kommittén, var det främst finansdepartementet som stoppade förslaget, då det riskerade att låsa in arbetskraft som kunde behövas om konjunkturen vände.

I materialet propageras för att den nationella arbetsmarknadspolitiken ska lösa problemet med att etablera/återetablera denna kategori arbetslösa på arbetsmarknaden. Den kommunala arbetsmarknadspolitiken blir ett disciplineringsverktyg. Socialbidraget hotar på andra sidan den bortre parentesen i arbetslöshetsförsäkringen. Det finns dock ingen aktör som argumenterar för att äldre arbetslösa ska försörjas genom socialbidragssystemet.

De särskilt problematiska

För de särskilt problematiska kategorierna av arbetslösa presenteras kommunerna som en passande samverkanspart för AMS men även som en självständig aktör. Förslag på ökad kommunalisering av arbetsmark-

nadspolitiken tynar bort i slutet av undersökningsperioden. Min tolkning är att arbetsmarknadspolitiken har funnit sina former efter de turbulenta åren. När arbetslösheten sjunker minskar behovet av nya lösningar och att presentera nya problem.

Det finns dock motkrafter. En sådan är kommittén för hemlösa (SOU 2001:95, s. 152), som efterlyser att AF blir mer aktiv. För att på bred front nå resultat är det väsentligt att i högre grad engagera arbetsförmedlingen i arbetet med att återintegrera hemlösa i samhället. Även den ungdomspolitiska kommittén framstår i detta sammanhang som en motkraft. Även om kommittén är oroad över arbetslösheten föreslås helt andra lösningar. De formulerar målet i en remiss att:

> Ingen ung person ska hänvisas till att uppbära socialbidrag av enbart den orsaken att hon eller han inte har arbete eller inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1997:88, s. 30).

Ingen remissinstans väljer att tillstyrka eller avstyrka detta mål. Att ungdomsarbetslösheten är en källa till oro för den ungdomspolitiska kommittén kan exemplifieras av att ett helt delbetänkande ägnas åt frågan, nämligen *Unga och arbete* (SOU 1997:40).

När det gäller långtidsarbetslösa och ofta äldre, som är etablerade på arbetsmarknaden och i arbetslöshetsförsäkringen, presenteras andra lösningar än kommunerna. Ett exempel är retoriken om en ”övergångsarbetsmarknad”. Detta visar att försörjningen är väsentlig för vilka insatser som förespråkas. Ungdomar och invandrare är överrepresenterade inom socialbidragssystemet och långtidsarbetslösa riskerar utstämpling och i vissa fall socialbidrag. Ungdomar och invandrare överlappar alltså delvis kategorin socialbidragstagare genom att dessa grupper är överrepresenterade inom socialbidragssystemet. Dessa kategorier sammanfaller delvis med ett kategoriellt par, de arbetslösa som är och inte är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen.

Om ett kategoriellt par kan kopplas ihop med ett annat par förstärks kategoriseringen enligt Tilly (2000c) och ojämlikheten har lättare att förklaras som naturlig och rättvis. Det blir naturligt att de som tillhör de problematiska grupperna, och som i lägre grad är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen, erbjuds kommunal arbetsmarknadspolitik medan de som är etablerade erbjuds nationell. De långtidsarbetslösa är svårare att kategorisera enligt detta kategoriella par, då de oftare är

etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen. Det föreslås också andra lösningar såsom övergångsarbetsmarknad för denna kategori. Vilka lösningar som förespråkas har alltså ett samband med vilket försörjningssystem den arbetslöse tillhör.

Resultatet kan förstås utifrån Tilly (2000c) som med sitt begrepp exploatering förklarar hur grupper med makt utestänger andra grupper från resurser. Om tillgången till service, försörjning och insatser från den nationella arbetsmarknadspolitiken inte erbjuds de namngivna kategorierna är detta exploratering i Tillys bemärkelse.

Gränsen mellan kategorier av arbetslösa får en genomgripande betydelse för vilka lösningar som föreslås och vilka orsaker till arbetslöshet som tillskrivs dessa grupper i det offentliga underlaget. Orsaker till arbetslöshet för ungdomar och invandrare kan överkommas med tydligare ekonomiska incitament och aktivitet. För äldre långtidsarbetslösa föreslås också aktivitet men inte främst för att inte öka de ekonomiska incitamenten. I stället diskuteras en övergångsmarknad för att trygga försörjningen för denna kategori arbetslösa, även om en sådan aldrig konstruerades. Som alternativ konstruerades aktivitetsgarantin. De lösningar som förespråkades i de offentliga dokumenten, med ökade ekonomiska incitament, passar väl med socialbidragssystemet. Det kommer få förslag på att dessa gruppers försörjning ska garanteras genom den nationella arbetsmarknadspolitiken, även om etablering i arbetslöshetsförsäkringen inte är ett krav för att få tillgång till aktivitetsgarantin. I stället förespråkas främst förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som gör det svårare att etablera sig. Socialbidraget framstår, även om det är sparsamt med explicita uttalanden som direkt förespråkar detta, som den naturliga försörjningsformen för oetablerade ungdomar och invandrare.

Det blir rimligt och rättvist att ”de andra” arbetslösa får en ”annan” arbetsmarknadspolitik, vilket gör kategoriseringen till en av faktorerna som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

6.3 Sammanfattande analys

Sammanfattningsvis kan den nationella arbetsmarknadspolitiska logiken sägas skapa symboler, här benämnda som faktorer, genom att inverka på bilden hos medborgare och makthavare av vad den nationella arbetsmarknadspolitiken är och ska göra. Faktorerna inom den nationella logiken kan sägas fungera som en slags ”pushfaktorer” som legitimerar att staten ger incitament för kommunerna att öka sitt engagemang inom arbetsmarknadspolitiken. Genom att en organisation får legitimitet utifrån hur den möter omgivningens förväntningar (Perrow 1993) blir dessa pushfaktorer väsentliga. Genom att vissa problem framställs som väsentliga, legitimeras förändring om denna kan vara en lösning på problemen. Makten kan studeras, som i denna avhandling, genom att studera vilka problem och lösningar som presenteras (Perrow 1993). För att använda Friedland och Alfords (1991) begrepp handlar det om makten att skapa och vidmakthålla en logik.

Kommunerna framställs som alltmer kompetenta utförare inom välfärdsområdet samtidigt som billig aktivitet ses som väsentlig för att lösa problemet med arbetslöshet, speciellt för ungdomar och invandrare. Samma grupper är överrepresenterade inom socialbidragssystemet (Bergmark 2000; SoS 1997) och försörjs således redan av det kommunala socialbidraget under sin arbetslöshet. I kommunerna har detta resulterat i att de socialpolitiska målen med skälig levnadsnivå konkurrerar med arbetsmarknadspolitiska mål. Kommunerna disciplineras av staten genom att ekonomiska incitament skapas för kommunerna. En förstärkt gräns mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken tydliggörs genom att det statliga ansvaret för alla arbetslösa ifrågasätts. Denna gräns ger incitament för kommunerna att engagera sig. Dessa incitament kan sägas vara främst ekonomiska. Ställer kommunerna inte upp som utförare riskerar arbetslösa kommuninvånare att bli utstämplade och kan kommunen inte mobilisera arbetsförmedlingen för enskilda arbetslösa socialbidragstagare riskerar kommunerna ökade kostnader för socialbidrag. Det finns en tydlig maktskillnad mellan kommunerna och staten. Denna maktskillnad blir synlig i empirin.

Kan då studiens empiri användas för att närmare karaktärisera den nationella arbetsmarknadspolitiska logiken? En bred ansats som fokuserar på ett omfattande och relevant offentligt material och intervjuer med

olika nyckelaktörer kan användas för att göra en sådan karaktäristik. Det är också rimligt att anta, som under dessa aktuella år, att de offentliga utredningarna får större betydelse och verkar gränsöverskridande under krisperioder. När de gamla lösningarna inte fungerar skapar detta större behov av att utreda och diskutera vilket gör att utredningsmaterialet blir mer förändringsinriktat och gamla sanningar utmanas. Huruvida enskilda utredningar eller intervjupersoner har påverkat utvecklingen ligger dock utanför syftet. I stället fokuserar denna avhandling på staten och kommunerna som aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Det är därför av begränsat intresse huruvida en utredning eller en aktör, exempelvis inom staten, fick genomslag. Även organiseringen, och inte bara logikerna, har en inverkan på arbetsmarknadspolitiken.

7 Organiseringen av nationell arbetsmarknadspolitik

I kapitel 6 analyserades hur statliga aktörer talar om arbetsmarknadspolitik. Men hur har organiseringen faktiskt förändrats de aktuella åren? En del av förändringarna känner vi igen från föregående kapitel, en del har en lös koppling till logiken inom den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken. Det finns alltså tydliga skillnader mellan vad som argumenteras för i den nationella logiken och förändringarna i organiseringen. Förändringens karaktär är dock tydlig. De arbetslösa med svag anknytning har påverkats i högre utsträckning av den ekonomiska krisen på 1990-talet än de som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen. I detta kapitel identifieras och analyseras tre faktorer som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. De tre faktorerna är:

- *Organisationsförändringar inom AMS*. Arbetsmarknadens parter lämnar AMS styrelse och kommunerna får majoritet i arbetsförmedlingsnämnderna. Detta gör att AMS beroende av kommunen som arbetsmarknadspolitisk aktör ökar.
- *Förändringar inom de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna*. Lägre andel oetablerade inom arbetslöshetsförsäkringen får tillgång till nationella åtgärder och dessa åtgärder differentieras. De åtgärder som främst erbjuds oetablerade har en betydligt lägre kostnad per deltagare och har ofta en kommunal utförare.
- *Förändrade regler för arbetslöshetsförsäkringen*. Reglerna under den aktuella perioden förändras mot lägre ersättningsnivåer och högre krav för etablering. Detta förstärker arbetsmarknadspolitikens differentiering mellan etablerade och oetablerade arbetslösa.

7.1 Organisationsförändringar inom AMS

I detta avsnitt analyseras relevanta organisationsförändringar inom AMS, främst utifrån AMV verksamhetsberättelser de aktuella undersökningsåren.

Arbetsmarknadsverket (AMV) är den myndighet som har ansvar för den nationella arbetsmarknadspolitiken. AMV styrs av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Under AMS finns en länsarbetsnämnd (LAN) i varje län som i sin tur är överordnad de lokala arbetsförmedlingarna (AF). AMV har haft denna organisation sedan 1987 (AMS 2005b) då LAN skapades. Vid denna omorganisering skapas också lokala arbetsförmedlingsnämnder med lokala aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. 1996 får kommunerna beslutsmajoritet i nämnderna och de döps om till arbetsmarknadsnämnder. Denna förändring ger kommunerna och lokala andra aktörer mer inflytande över den lokala arbetsmarknadspolitiken.

1986 hade också beredskapsarbete i AMS regi avvecklats (Leimar 1990). Detta gjorde AMS helt beroende av aktörer utanför organisationens gränser för att uppbringa platser för beredskapsarbete.

Parterna lämnar AMS styrelse och kommunerna får majoritet i arbetsförmedlingsnämnderna. Detta gör att AMS beroende av kommunen som arbetsmarknadspolitisk aktör ökar.

Parterna lämnar AMS styrelse

I AMV:s verksamhetsberättelse 1991/1992 uttalar sig generaldirektören för AMS Göte Bernhardsson:

> Nu försvinner parterna på arbetsmarknaden ur styrelsen för arbetsmarknadsstyrelsen. Svenska arbetsgivareföreningen lämnade styrelsen redan vid årsskiftet och jag har redan märkt av det i styrelsearbetet. Vi har haft partsammansatta styrelser i 89 år. Det har fungerat utmärkt. En effektiv arbetsmarknadspolitik måste löpande förankras hos arbetsmarknadens parter. Därför hoppas jag att den nya nämnd som inrättas kan bli en ersättning för parterna i vår styrelse. (1991/92 Verksamhetsberättelse, arbetsmarknadsverket, s. 4).

Det sker alltså en förändring av strukturen i AMS och LAN:s styrelser 1992. Tidigare hade arbetsgivarorganisationer och fackföreningsrörel-

sen varit representerade i AMS styrelse. Arbetsgivarföreningarna motsatte sig representation i styrelsen. Kort därefter lämnar även arbetstagarorganisationerna styrelsen då det är omöjligt att behålla en part i styrelsen samtidigt som AMS ska vara neutrala. Med detta beslut bryts den trepartssamverkan som har varit en av grundstenarna i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Levi Svenningsson från finansdepartemetet och tidigare AMS:

> … jag tror att det är väldigt viktigt att se det tomrum som parterna lämnade efter sig. Det fylldes igen av att arbetsmarknadspolitiken kom att förankras väldigt mycket kommunalt och det fick också institutionella former som arbetslöshetsnämnderna och arbetsmarknadsnämnden.

Karin Ekenger på Svenskt näringsliv anger i intervjun att anledningen till att arbetsgivarna lämnade AMS styrelse var att de inte ville vara delaktiga i myndighetsbeslut. Arbetsgivarna tvingades vara delaktiga i och försvara majoritetsbeslut som man egentligen motsatte sig. Ekenger menar att:

> Myndighetsprocessen är ett utflöde av politiska beslut. Den politiska processen ska skötas av politiska forum. Parterna ska kritisera och ha synpunkter på dessa beslut utifrån.

Sommaren 1992 tillsätts en ny styrelse. I styrelsen sitter personer som kan förknippas med parterna men utan att de presenteras som representanter (verksamhetsöversikt 92-93, AMV, s. 42). Ett exempel är kända fackföreningspersoner samt företagsledare. Det skapas också en rådgivande nämnd där parterna är representerade. Även representanterna från andra organiserade intressen såsom kommuner och landsting lämnade styrelsen och tog plats i den rådgivande nämnden. Lindwall (2004:147) ser ett samband mellan decentralisering och minskat förtroende för korporativt beslutsfattande.

Det är rimligt att anta att arbetsmarknadens parter är mindre motiverade att ta del av verksamheter som de inte längre har varit med att ta beslut om. AMS är helt beroende av andra aktörer för att genomföra sina program. Förlusten av parterna är utifrån ett maktperspektiv (se Perrow 1993) en minskning av makten att kunna påverka arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken. Det är inte längre lika möjligt att

förhandla fram exempelvis arbetsmarknadsåtgärder med bred legitimitet bland lokala medlemsföretag och lokala fackklubbar. Genom att öka kommunernas betydelse kan de lokala arbetsförmedlingarna finna villiga aktörer att samverka med. Olika former av platser inom de nationella arbetsmarknadsåtgärderna är ett viktigt exempel på vad kommunerna kan hjälpa AMS med. Detta blir speciellt viktigt då AMS 1986 avvecklade sin egen verksamhet för beredskapsarbeten. En organisation måste dock bevaka sina gränser så att deras resurser inte används av andra organisationer (Scott 2003; Scott & Meyer 1991). Detta kan vara en förklaring till att socialtjänsten upplever att AF prioriterar arbetslösa som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen.

Kommunal beslutsmajoritet i arbetsförmedlingsnämnderna

Under den aktuella perioden förändras kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken. En sådan förändring sker 1996 genom nya regler för arbetsförmedlingsnämnder. Kommunerna får beslutsmajoritet.

> Eftersom arbetsförmedlingsnämnderna beslutar i frågor som rör den lokala arbetsförmedlingen har därför kommunerna idag ett större inflytande, och också ett större ansvar, för den lokala arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna har alltid haft en viktig roll i arbetsmarknadspolitiken, som ju är ett statligt ansvar. Som en följd av den höga arbetslösheten under 1990-talet, kombinerat med hög flyktinginvandring och ökade ambitioner på rehabiliteringsområdet, har kommunerna fått en allt mer krävande roll i att genomföra arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna har fått ett större ekonomiskt ansvar samtidigt som det lokala engagemanget för frågorna är stort. (Verksamhetsberättelse för AMV 1995/96, s. 15).

Med kommunerna i majoritet i arbetsförmedlingsnämnderna och med en uttalad vilja till samverkan har kommunerna fått en förändrad roll inom arbetsmarknadspolitiken. I verksamhetsberättelsen 1997 beskriver dåvarande generaldirektören Bosse Ringholm att organisationen ska sträva emot:

> ökad samverkan mellan arbetsförmedlingen och kommunerna, landstingets sjukvård, försäkringskassan, arbetsmarknadens parter och andra aktörer. Det är viktigt att arbetsförmedlingen kan vinna många vänner för att kunna öka servicen till de arbetssökande och arbetsgivarna. Med ett ökat lokalt inflytande kan insatserna bli bättre anpassade till enskilda behov (verksamhetsberättelse för AMV 1997, s. 1).

Den uttalade viljan till samverkan i citatet ovan kommer i en tid då kommunens medverkan som utförare blir allt viktigare för att kunna erbjuda arbetslösa arbetsmarknadspolitiska program.

Det kommunala ordförandeskapet i arbetsförmedlingsnämnderna verkar ha en begränsad betydelse då den finansiella makten för arbetsförmedlingskontoren finns hos länsarbetsnämnderna. Om kommunerna hade fått verklig makt inom den nationella arbetsmarknadspolitiken hade troligen arbetslösa utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen prioriterats högre. I stället visar empirin på motsatsen. Mats Wadman på näringsdepartementet menar:

> Men det finns naturligtvis konflikter mellan vad som är regeringens målsättning och vad som är kommunens målsättning. Men där har man ju satt ner foten rätt ordenligt, att det ska finnas en statlig politik, arbetsmarknadspolitik i hela landet och inom ramen för den kan finnas flexibilitet för lokala anpassningar och så vidare och då är kommunerna viktiga i den lokala rollen. /…/ Men man kan väl också säga att deras roll stärktes då de har en majoritet i arbetsmarknadsnämnderna.

Ordförandeskapet ska ses som ett tecken på att kommunernas betydelse har ökat inom arbetsmarknadspolitiken på samma sätt som exempelvis frikommunsförsöket.

Synligare kommuner

I verksamhetsberättelserna från AMV i början av undersökningsperioden är kommunerna osynliga. Däremot beskrivs ett samverkansprojekt mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen i Norrtälje i början av

undersökningsperioden (AMV:s verksamhetsberättelse 1989/1990: 20 - 21). Projektet tillkommer efter ett uppdrag från regeringen om att AMV och socialstyrelsen ska samverka för att minska arbetslösheten hos socialbidragstagare. I projektet i Norrtälje har man placerat personal från socialtjänsten på arbetsförmedlingen för att arbeta intensivt med att få arbetslösa socialbidragstagare i arbete på den öppna arbetsmarknaden. I några fall sker anställningarna med lönesubventioner.

Kommunerna har alltså blivit synligare i AMV:s verksamhetsberättelser vilket jag har tolkat som att de har blivit en viktigare samarbetspartner. En av faktorerna som har identifierats är när arbetsmarknadens parter får mindre anknytning till den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken och till AMS, skapas ett behov av andra samverkansparter. Kommunerna kan fylla en del av dessa behov, vilket resulterar i att behovet av kommunerna i arbetsmarknadspolitiken ökar.

7.2 De nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

Arbetsmarknadspolitiken är och ska vara föränderlig. Detta politikområde ska anpassas till förändringar på arbetsmarknaden och konjunkturläget. Undersökningsperioden är fylld av organisatoriska förändringar inom de nationella arbetsmarknadsåtgärderna. Åtgärder tillkommer och försvinner. I det följande avsnittet fokuseras dock på *hur* utvecklingen har inverkat på de arbetslösa som är oetablerade inom arbetslöshetsförsäkringen, inte enskilda arbetsmarknadsåtgärder. Framställningen visar hur en lägre andel oetablerade inom arbetslöshetsförsäkringen får tillgång till nationella åtgärder och hur dessa åtgärder differentieras. De åtgärder som främst erbjuds oetablerade har en betydligt lägre kostnad per deltagare och har ofta en kommunal utförare.

Förändrat deltagande

I det följande beskrivs hur deltagandet i nationella arbetsmarknadsåtgärder förändras utifrån om de arbetssökande är etablerade inom arbetslöshetskassa eller ej. För det första differentieras åtgärderna genom att allt färre åtgärder tar emot oetablerade medan några få åtgärder tar en

mycket hög andel. Oetablerade placeras i högre grad i speciella åtgärder 2002 än vad som var fallet i början av undersökningsperioden. För det andra får en lägre andel oetablerade tillgång till nationella arbetsmarknadsåtgärder i slutet av undersökningsperioden jämfört med inledningen av perioden. Analysen bygger på statistik från Af:s förmedlingsstatistik.

Överlappande kategorier

Som jag redan tidigare beskrivit saknas nationell data som särskiljer arbetslösa socialbidragstagare och arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, vilket naturligtvis också gäller de arbetslösa som har en ersättning från de nationella systemen som understiger socialbidragsnormen. Det empiriska underlaget som används i det följande särskiljer olika grupper av arbetslösa. Grupperna är: medlemmar i en erkänd arbetslöshetskassa, arbetslösa med ersättning från kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) eller Alfakassa och de utan medlemskap i kassa. De två förstnämnda grupperna kommer här att benämnas som etablerad och den sistnämnda gruppen som oetablerad. Dessa kategorier skapas av hur arbetsmarknadspolitiken organiseras.

De oetablerade arbetslösa som AMS har kategoriserat är inte samtliga socialbidragstagare. Jag gör dock antagandet att överlappningen är betydande och att de förändringar som beskrivs här har stor betydelse för arbetslösa socialbidragstagare och organiseringen av den arbetsmarknadspolitik som de erbjuds. Detta antagande bygger på Salonen (1993; 1997) som menar att mellan 1988 och 1992 var det bara en tiondel av socialbidragstagarna som samtidigt erhöll socialbidrag och A-kasseersättning eller KAS. Salonen (1999:66) menar att ungefär 40 procent av socialbidragskostnaderna i storstäderna kan hänföras till arbetslösa utan ersättning från den nationella arbetsmarknadspolitiken. Det är samtidigt osäkert om alla de som definieras som arbetslösa är registrerade som arbetssökande på arbetsförmedlingen (Salonen och Ulmestig 2004; Salonen 1999:72). I en studie från inspektionen av arbetslöshetsförsäkringen (IAF 2006) av de arbetslösa som har varit etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen men har blivit utförsäkrade framgår att väldigt få erhåller socialbidrag: fyra procent av dem som är yngre än 54 år och bara en procent av de äldre. I stället har de flesta utförsäkrade börjat arbeta, lever på besparingar, fått pension eller för-

sörjs av närstående, vilket stämmer väl överens med Salonens (1999:63) resultat.

Från en studie (Ds 1999:54) som gjorts av socialdepartementet, och som gäller arbetslösa i Stockholm 1998 finns det också en del relevanta lärdomar att dra. 17 procent av de arbetslösa med ersättning från den nationella arbetsmarknadspolitiken erhöll även socialbidrag. Studien visar också att sjuttiofem procent av de socialbidragstagare som kommunen kategoriserade som arbetslösa var uppsatta som arbetslösa hos AF någon gång under året. Det är således klarlagt att det finns en betydande överlappning mellan arbetslösa socialbidragstagare och oetablerade. Det är dock problematiskt att kunskapen om detta är begränsad och sällan uppmärksammad.

Differentiering av deltagare

Från att andelen etablerade och oetablerade var ganska jämnt fördelad mellan olika program de första åren på 1990-talet får vi en tydlig uppdelning mellan program med låga och höga andelar oetablerade. Detta blir tydligt i materialet från AMS förmedlingsregister. Arbetsmarknadspolitiken differentieras genom att oetablerade i högre grad får tillgång till speciella program. Det finns också ett tydligt mönster i vilka program som har en hög andel oetablerade. Längre fram ska jag visa att dessa program har en kommunal utförare och låga kostnader per deltagare.

Ett sätt att kvantifiera denna utveckling är att visa på hur andelen program med mindre än en fjärdedel oetablerade har förändrats under undersökningsperioden. I tabellen framkommer att programmen har differentierats och att andelen program med låg andel, definierat som under en fjärdedel oetablerade, ökar.

Tabell 3. Antal nationella program med mindre än 25 procent oetablerade[17] [18]

År	Totalt antal program	Antal program med mindre än 25 % oetablerade
1992	5	0
1993	6	1
1994	6	1
1995	9	1
1996	8	3
1997	8	3
1998	8	3
1999	12	7
2000	10	7
2001	11	9
2002	12	9

Denna tabell illustrerar att de nationella arbetsmarknadsåtgärderna differentieras mellan etablerade och oetablerade. De program som oetablerade inte får tillgång till ökar i andel. Denna utveckling blir speciellt tydlig 1996. Exempel på detta är arbetsmarknadsutbildningar där 38

[17] Beräkningen är gjord på antal personer i program, genomsnitt per månad, med uppgifter från AMS förmedlingsstatistik som har erhållits efter förfrågan till AMS analysavdelning.

[18] I denna tabell är inte uppgifter om program med mindre än 2000 deltagare medräknade, då små specialprogram snedvrider resultatet. Uppgifter om lönebidrag, offentligt skyddade anställningar, rekryteringsstöd och start av näringslivsverksamhet är inte inkluderade då dessa uppgifter saknas före 1996. Dessa program, från 1996 till 2002, utvecklas dock på samma sätt med allt färre oetablerade. Utvecklingen är dock inte lika tydlig.

procent av de inskrivna inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa 1993. Samma siffra 2002 är 11 procent.

Samtidigt finns program med en stabilt hög andel oetablerade. Ett exempel är det nationella programmet Kommunalt ungdomsprogram (KUP) där nästan samtliga är oetablerade. Dessa program har en speciell karaktär jämfört med andra program. KUP är ett program med kommunal utförare för yngre ungdomar som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden.

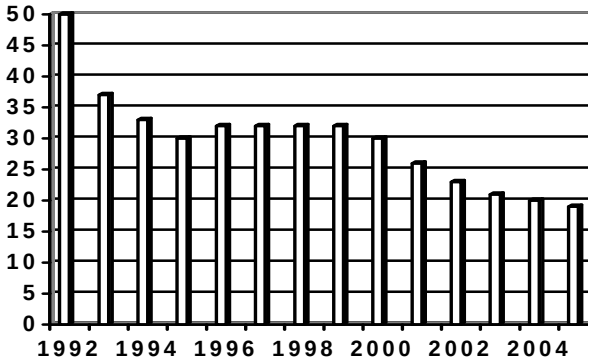
Resultatet påverkas av att allt färre oetablerade generellt får tillgång till de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Färre oetablerade i åtgärder

Differentieringen påverkas av att allt färre får tillgång till arbetsmarknadsåtgärder men det kan inte helt förklara dessa stora skillnader. I diagrammet nedan framkommer att andelen oetablerade som får tillgång till de nationella arbetsmarknadsåtgärderna totalt sett minskar under de aktuella åren[19].

19 Datan till detta stycke är inte komplett då det saknas data mellan 1989 och 1991. Datan från 1992 kan också ifrågasättas utifrån dess extremvärden. Detta kan bero på att registreringen var osäker detta första år. Trots detta ger materialet en god grund för att beskriva en process som är relevant för organiseringen av arbetsmarknadspolitik för arbetslösa socialbidragstagare då tendenserna är tydliga. Detta gäller speciellt för den differentiering mellan etablerade och oetablerade som jag ska beskriva nedan.

Diagram 2. Andel[20] oetablerade i nationella arbetsmarknadspolitiska program[21].



Detta diagram visar att trenden under mätperioden är att allt färre oetablerade får tillgång till de nationella programmen. Från 37 procent 1993 till 23 procent 2002. Extremvärdet för 1992 kan tänkas bero på att det var få arbetslösa som redan 1992 riskerade utstämpling. Allt färre oetablerade får alltså tillgång till nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Andelen oetablerade bland de arbetslösa

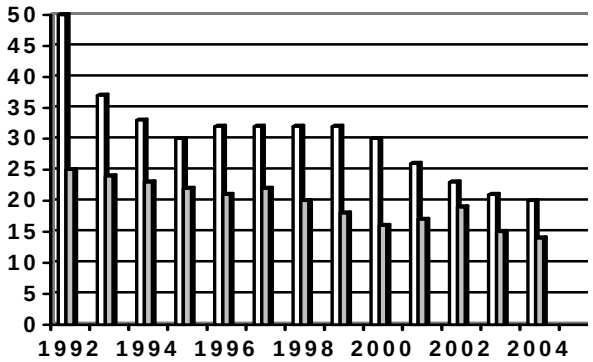
Kan då differentieringen av de nationella arbetsmarknadsåtgärderna förstås av att en allt lägre andel av de arbetslösa är oetablerade? Detta diagram visar att det rimligen är en av förklaringarna.

---

20 Beräkningen är gjord på antal personer i program, genomsnitt per månad. Uppgifter om lönebidrag, offentligt skyddade anställningar, rekryteringsstöd och start av näringslivsverksamhet före 1996 är inte inkluderade då dessa uppgifter saknas. Anledningen till att inkludera dem i denna figur, är att den bygger på andelar av personer, inte som ovan andel av program. Konsekvensen är att beräkningarna mellan 1992 - 1995 inte är helt jämförbara med perioden efter.

21 Anledningen att inkludera data från 2003-2005 är att andelen sjönk ganska kraftigt mellan 2000 - 2002. Datan från de senare åren belyser att det inte var en tillfällig nedgång eller en trend.

Diagram 3 Oetablerade inom åtgärder och bland samtliga arbetslösa



Vitt: Andel arbetslösa som ej är etablerade i den nationella arbetslöshetsersättningen (A-kassa och KAS/Alfa) bland samtliga arbetslösa i nationella åtgärder.

Grått: Andel arbetslösa som ej är etablerade i den nationella arbetslöshetsersättningen (A-kassa och KAS/Alfa) bland samtliga arbetslösa.

När andelen oetablerade arbetslösa minskar totalt, minskar även dess andel i arbetsmarknadsåtgärder. Men det är tydligt att förklaringen till att andelen oetablerade som får tillgång till nationella åtgärder minskar, inte enbart kan förklaras av att personer som är etablerade i de nationella systemen för arbetslöshetsersättning blir en allt högre andel av de arbetslösa. Diagram 3 visar också att de oetablerade, åtminstone efter 1992, är underrepresenterade i de nationella arbetsmarknadsåtgärderna efter sin andel av de arbetslösa. Det är intressant att studera år 2002, då obalanstalet är det lägsta under den aktuella perioden, efter 1990-talskrisen. När obalanstalet sjunker, får oetablerade allt större tillgång till de nationella arbetsmarknadsåtgärderna. Belastningen på arbetsmarknadspolitiken kan utifrån detta antas vara viktig för vilken arbetsmarknadspolitik som erbjuds de oetablerade. När det är hög arbetslöshet får de oetablerade i högre grad stryka på foten för de etablerade.

Förändringar i andelen arbetslösa kan vara ett sätt att förklara differentieringen men samtidigt visar diagram 3 att det finns andra förklar-

ingar. Denna avhandling kan inte slutgiltigt nå dessa förklaringar. Då det inte finns formella hinder för att oetablerade ska få tillgång till arbetsmarknadsåtgärder i samma grad som andra arbetslösa, finns det någon selektionsprocess som i högre grad ger etablerade tillgång till åtgärderna?

Differentiering

Analysen av åren mellan 1993 och 2002 ger för handen en nationell arbetsmarknadspolitik som tydligt särskiljer etablerade från oetablerade i förhållande till vilka program som erbjuds. Resultatet antyder också att allt färre oetablerade får tillgång till programmen under dessa år. Detta resultat stöds av den retorik som presenteras i både dokumentationen och intervjumaterialet om att socialbidragstagare bortprioriteras av arbetsförmedlingen. Systemen förändras i den betydelsen att oetablerade, på ett mycket tydligt sätt, får allt sämre tillgång till de nationella arbetsmarknadspolitiska programmen. Detta trots att AMS regleringsbrev år efter år efterfrågar en satsning på grupper med svag anknytning till arbetsmarknaden.

Denna utveckling ska också förstås utifrån att allt lägre andel arbetslösa generellt får tillgång till de nationella arbetsmarknadsåtgärderna. Det är en allt lägre andel av de som faktiskt får åtgärder som är oetablerade. Sammantaget ger detta en bild av att chansen att få tillgång till nationella arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare har minskat under de aktuella åren.

Förändrad karaktär

Jag har visat hur de arbetsmarknadspolitiska programmen har differentierats vad gäller andelen oetablerade som får tillgång till dem. Vad särskiljer då de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärder som i högre grad erbjuds oetablerade från andra åtgärder? Frågan kommer inte att slutgiltigt besvaras här men jag kommer dock att ge några exempel på sådana skillnader. Analysen bygger på material från AMV, främst verksamhetsberättelser. Det är program med låg kostnad per deltagare och program med kommunal utförare som har hög andel oetablerade deltagare. I AMV:s verksamhetsöversikt (1992/1993:18) går det att läsa:

> Utbildningarna minskar avsevärt i volymer medan de nya åtgärderna ungdomspraktik och arbetslivsutveckling (ALU) ökar kraftigt. Den snabba omfördelningen från de traditionella åtgärderna till dessa nya åtgärder saknar motstycke i den arbetsmarknadspolitiska historien.

Ökningen av ALU har påverkats av att denna insats inte belastar arbetsförmedlingarnas budgetar samt att den höga arbetslösheten och att allt fler arbetslösa riskerar utförsäkring ökar behovet av sysselsättningsskapande åtgärder. Detta trots att ökningen inte är i linje med de målsättningar och riktlinjer som finns för arbetsmarknadspolitiken (AMV:s årsredovisning 1992/93:31). De lokala arbetsförmedlingskontoren väljer, i en tid då arbetslösheten stiger mycket snabbt, att använda sig av ALU. Lars Sjöström, bitr. generaldirektör på AMS, beskriver detta på följande vis:

> I absoluta tal så hade vi i början på, jag minns inte om det var sommaren 92 eller möjligen 93, 100 000 arbetslösa i Stockholms län, det var ju en väldigt stor förändring. Det betyder ju att då växte det fram också en annan slags arbetsmarknad, ett annat innehåll i arbetsmarknadspolitiken. Med mycket av mera uppehållande program, ALU och de här sakerna. Där ju kommunerna också hade en viktig roll.

ALU har låga kostnader per deltagare. Detta är en första krisreaktion som kommer att följas av flera.

Salonen (2000a) menar att innehållet och organiseringen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har förändrats under 1990-talet. Nio av totalt tretton arbetsmarknadspolitiska åtgärder som erbjöds 1997 hade tillkommit efter att arbetslösheten hade börjat stiga dramatiskt under 1990-talets början. Salonen menar utifrån en analys av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna att:

> Inriktningen svängde från yrkesutbildning och arbetsprövning till jobbsökarkurser och kortvariga praktikplatser. Kvantitet kom att prioriteras framför kvalitet i arbetsmarknadspolitiken (Salonen 2000a, s. 6).

Ytterligare en förändring är att en gammal princip började överges (integrationsverket 2006; Schröder 1996). Principen var att ersättningen vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle vara strax

under lägsta grovarbetarlön. Denna princip infördes 1933 då ersättningsnivåerna höjdes i de subventionerade arbetena (reservarbete) till en nivå som motsvarade lägsta lönen för grovarbete. Denna förändring var resultatet av en lång och hård debatt mellan arbetarrörelsen och andra politiska aktörer. Denna princip bibehölls ända fram till början av 1990-talet då ungdomspraktiken (1992) och sedan ALU (1993) frångick denna princip, utan att det blev föremål för någon vidare debatt (Schröder 1996). Denna utveckling har sedan fortsatt med exempelvis ungdomsgarantin som infördes 1998.

De nationella åtgärderna har alltså förändrats genom att ersättningsnivåerna, i förhållande till lägsta lönerna, har sänkts för vissa av programmen. Det har också blivit en tydligare inriktning på kvantitet jämfört med undersökningsperiodens första år. Dessa drag blir tydliga när man analyserar de program som har högst andel oetablerade av de konjunkturberoende programmen.

År 2002 är kommunala ungdomsprogrammet[22] och ungdomsgarantin[23] de enda konjunkturberoende programmen som har mer än en fjärdedel oetablerade. Går det då att finna något specifikt för dessa program?[24]

Det specifika för dessa nationella program är dess låga kostnader per deltagare. Det kommunala ungdomsprogrammet och ungdomsgarantin är för ungdomar och det är främst kommunala utförare[25]. De har båda startat efter eller under 1990-talskrisen.

Kommunala ungdomsprogrammet (KUP): Sedan 1995 har kommunerna möjlighet att upprätta avtal med länsarbetsnämnden om att ta ansvar för ungdomar upp till 20 år som saknar gymnasiekompetens. Kommuner som har skrivit avtal får ersättning av staten. Kommunerna bestämmer storleken på ersättningen och betalar ut den. Innehållet är olika utbildningsinsatser och praktik. Tanken är att på lång sikt påverka utbudet genom studie- och yrkeserfarenheter som eventuellt kan motivera till vidare studier. Af ansvarar för platsförmedling och, till-

22 Med 95 procent oetablerade.
23 Med 38 procent oetablerade.
24 Alla uppgifter om programmen nedan kommer från AMS 2003.
25 År 2004 har nästan samtliga kommuner avtal om KUP och 205 av 281 har avtal om ungdomsgarantin (Forslund & Nordström Skans 2006:7).

sammans med kommunens kontaktperson, för vägledning. Ungefär tre och ett halvt tusen ungdomar är berörda per månad. Månadskostnaden per plats är 3 000 kr[26].

Ungdomsgarantin: Kommunerna har, sedan 1998, möjlighet att ta över ansvaret för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år, efter att de har varit arbetslösa i hundra dagar. Detta gäller ungdomar som AF inte har föreslagit något arbete, utbildning eller en arbetsmarknadsåtgärd för. Efter trepartssamtal mellan kommunen, Af och den arbetslösa ska kommunen anordna aktivitet. Aktiviteten bör anpassas efter lokala förhållanden och ske i nära samarbete med det lokala näringslivet. Programmet har fem tusen deltagare per månad. Månadskostnaden är 7 500 kr per person och månad[27].

I en analys av de arbetsmarknadspolitiska programmen särskiljer sig de två programmen ovan från andra program. De är inte bara de program som tydligt har den högsta andelen oetablerade. Programmen har också lägst kostnad per deltagare av alla arbetsmarknadspolitiska program. Övriga program har ett medelvärde på kostnaderna på 12 300 kr[28] medan KUP kostar 3 000 kr och ungdomsgarantin kostar 7 500 kr. De har en kommunal utförare eller åtminstone kan kommunen ta ansvar, och gör det i mycket hög grad. Arbetslivsinriktad rehabilitering sker i AMS regi men karaktären av lågkostnadsinsats finns även här. Dock understiger kostnaden för anställningsstöd i många fall kostnaderna för arbetslivsinriktad rehabilitering. Med det sist nämnda exemplet som ett eventuellt undantag är de tre program med högst andel oetablerade också de tre billigaste, räknat på programkostnaden per deltagare. Bland dessa tre finns också två konjunkturberoende program som kan ske i kommunal regi och i hög grad också gör det. Dessa är dock inte de enda utan även datorteken har en tydlig kommunal koppling.

---

26 Kostnaden är programkostnad, oräknat vad deltagaren erhåller i stöd.
27 Kostnaden är programkostnad, oräknat vad deltagaren erhåller i stöd.
28 Kostnaden för aktivitetsgarantin finns ej angiven. Kostnaden för anställningsstöd varierar mellan 6 900 och 9 900 beroende på formen av anställningsstöd och kan därför understiga kostnaden för ungdomsgarantin. Kostnaderna för aktivitetsgarantin och anställningsstöd är ej medräknade i medelvärdet.

Åtgärder med hög andel oetablerade

Andelen oetablerade är betydligt högre i de nationella program som ofta har en kommunal utförare. Kommunerna blir viktiga utförare inom den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken, vilket vi senare ska se blir tydligt i kommunstudien. Kommunerna organiseras för att utföra och sälja platser till den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt får kommunerna bära en större del av kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken. Som vi ska se längre fram kan kommunala organisationer för arbetsmarknadspolitik även användas för att aktivera socialbidragstagare.

Det är tydligt att arbetsmarknadspolitiken successivt ändrar karaktär från början av 1990-talet till början av 2000-talet. Programmen differentieras och oetablerade hänvisas till speciella program med låg kostnad per deltagare.

Kommunen som utförare

När arbetslösheten steg behövdes utförare och olika former av platser. En aktör som kunde hjälpa AMS i denna knepiga kravsituation var kommunerna. Arbetsmarknadens parter var inte längre aktuella på samma sätt som tidigare. Kommunerna däremot riskerar att få försörjningsansvar för dem som blir utförsäkrade och med stigande kostnader för arbetslösa socialbidragstagare var de i många fall en villig aktör. Kommunerna ställde mängder med billiga platser till förfogande för AMS. Denna utveckling gjorde att de organisatoriska gränserna försvagades mellan AMS och kommunerna genom det ömsesidiga beroendet. Kommunal arbetsmarknadspolitik blir alltså delvis ett ”kommuniceran-de kärl”. Det staten inte gör för att bryta arbetslösheten hos oetablerade finns ekonomiska incitament för kommunerna att göra. Staten har makt att ge eller bibehålla incitamenten för kommunerna att fungera som utförare.

Resultatet i denna studie antyder att allt fler arbetslösa som är oetablerade utestängdes från AMS konjunkturberoende program och det ekonomiska oberoende från socialtjänsten som det kan innebära. Denna fråga kan dock inte slutgiltigt besvaras i denna avhandling eller i annan befintlig forskning.

Socialdepartementet (Ds. 1999:54, s. 87) menar att möjligheten för arbetslösa socialbidragstagare att få tillgång till insatser inom den nationella arbetsmarknadspolitiken, är mindre jämfört med arbetslösa som uppbär arbetslöshetsförsäkring. Denna slutsats dras utifrån en omfattande studie i Stockholm som gjordes 1998. Denna studie ger alltså belägg för min slutsats.

Löfbom (2007) från finansdepartementet förkastar dock att socialbidragstagare särskiljs. Hon drar denna slutsats från en studie utifrån arbetsförmedlingsregistret och statistik över ekonomiskt bistånd från 2004.

Min slutsats blir dock att det finns starka skäl att anta att socialbidragstagare i lägre grad får tillgång till nationella arbetsmarknadsåtgärder men att kunskapsläget inte är helt klart. Det som däremot är helt klart, och är än viktigare, är att kommunala tjänstemän i hög grad upplever att socialbidragstagare i lägre grad än andra arbetslösa får nationella åtgärder. Detta har mycket tydligt stöd i telefonintervjuerna och i en enkät som Sveriges kommuner och landsting skickade till chefer i kommunerna, där närmare 70 procent av respondenterna i kommunerna uppgav att så är fallet (Sveriges kommuner och landsting 2005). Samma siffra för cheferna på arbetsförmedlingen var strax över 10 procent. Så även om särskiljandet inte helt kan beläggas, kan bilden av att de kommunala tjänstemännen uppfattar att socialbidragstagare särskiljs beläggas. För att utgå från det klassiska Thomas-poemet:

> Om människor förväntar sig att något ska hända, så får dessa förväntningar påföljder för vad som sedan händer (de Swaan 2003, s. 38).

De kommunala tjänstemännen kommer alltså att agera som om arbetslösa socialbidragstagare i lägre grad får tillgång till nationella arbetsmarknadsåtgärder, oavsett om de får det eller ej. Detta har en tydlig inverkan på den faktiska arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

De grupper som har makt genom att de företräds av fackföreningar och arbetslöshetskassor prioriteras allt mer inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. Detta kan förstås med Tillys (2000c) begrepp exploatering. Ojämlikhet i samhället upprätthålls genom att bland annat grupper med makt utestänger andra från resurser eller värden som dessa

resurser ger upphov till. Det finns dock oetablerade som får tillgång till konjunkturberoende program. Under de aktuella åren har det dock skett en tydlig differentiering av de program som oetablerade får tillgång till. År 1993 var det en ganska jämn fördelning mellan etablerade och oetablerade i programmen. År 2002 är det bara tre av totalt 12 program som tar emot mer än en fjärdedel oetablerade. Dessa program har en tydlig lågbudgetkaraktär och kommunala huvudmän. Resultatet är tydligt, arbetsmarknadsåtgärderna differentieras mellan åtgärder med hög och låg andel oetablerade.

Den förändrade organisatoriska gränsen mellan stat och kommun inverkar på hur arbetsmarknadspolitiken förändras för arbetslösa socialbidragstagare. Kommunerna blir något av en ”möjliggörare” inom arbetsmarknadspolitiken, som möjliggör den nationella arbetsmarknadspolitikens reträtt. Förändringar inom de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna blir ytterligare en av faktorerna som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

7.3 Arbetslöshetsförsäkringen

Förändringarna i reglerna och ersättningsnivåerna inom arbetslöshetsförsäkringen har en avgörande betydelse för arbetslösa socialbidragstagare. Nivån på den lägsta dagpenningen påverkar hur många som, trots ersättning, behöver kompletterande socialbidrag. Etableringsreglerna påverkar direkt hur stor del av de arbetslösa som får tillgång till arbetslöshetsförsäkring. Det påverkar också kommunernas organisering, då det under lång tid har varit en genomtänkt tanke med att anställa oetablerade socialbidragstagare som beredskapsarbetare för att etablera dem i arbetslöshetsförsäkringen, vilket kommer att exemplifieras i materialet från de tre fallkommunerna.

Förändringstrenden inom arbetslöshetsförsäkringen under perioden är tydlig. Allt högre krav ställs för att få etableras inom försäkringen. Kraven för vad som kan räknas som uppfyllt arbetsvillkor ökar under perioden. Detta gäller hela perioden och det är värt att notera att systemen inte återställs i någon högre utsträckning efter de besvärliga åren på 1990-talet utan att trenden fortsätter efter det att den offentliga ekonomin och arbetslösheten har förbättrats.

Ett annat exempel på förändringstrenden är att deltagande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd inte längre kvalificerar för arbetslöshetsförsäkring eller nya ersättningsdagar. Det blir även försämringar för andra grupper genom att ersättningstaket inte längre indexregleras. Detta resulterar i att allt färre arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring fick åttio procent av tidigare ersättning. Grupper inom arbetslöshetsförsäkringen har dock sin försörjning fortsatt garanterad genom de nationella systemen i motsats till de oetablerade som i högre grad utestängs. Även om det inte finns några beslut om att oetablerade i lägre grad ska erbjudas aktivitetsersättning tyder mitt resultat på att så är fallet. När högre krav införs för etablering i arbetslöshetsförsäkringen, ökar det kommunala ansvaret och utgifterna för försörjningen av arbetslösa genom socialbidrag. Det är svårare att etableras i försäkringen och för de som är etablerade sjunker ersättningen. Utvecklingen inom arbetslöshetsförsäkringen inverkar även på kommunernas agerande inom arbetsmarknadspolitiken på ett mer direkt sätt. Det är inte längre möjligt att ge arbetslösa socialbidragstagare beredskapsarbete som etablerar dem inom arbetslöshetsförsäkringen. Hur förändras då reglerna för arbetslöshetsförsäkringen under de aktuella åren?

Förändringar i reglerna för arbetslöshetsförsäkringen mellan 1989 och 2002.

Dessa år förändras reglerna för arbetslöshetsförsäkringen på flera punkter. Kraven för att få tillgång till ersättning höjs, ersättningsnivåerna förändras och risken för att utförsäkras ökar.[29]

Under 1989 slopas karensvillkoret, dvs. att en karenstid på fem dagar ska fullgöras innan en ny ersättningsperiod beviljas från arbetslöshetsförsäkringen. När mätperioden inleds har det skett en markant ökning av andelen av arbetskraften till 80 procent som är försäkrade genom A-kassa (AMV:s verksamhetsberättelse 1988/89:17). År 2002 är samma siffra 86 procent. Andelen av arbetskraften som är försäkrad har alltså ökat under perioden. Under 1991 slopas den formella möjligheten att förtidspensioneras på grund av arbetsmarknadsskäl. Kostnaderna för

[29] Uppgifterna om regelförändringar kommer från en intern översikt från Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) om regelförändringar inom arbetslöshetsförsäkringen, om annat inte anges.

kontantstöd till arbetslösa stiger med arbetslösheten (AMV:s verksamhetsberättelse 1990/1991:3).

Efterfrågan på arbetskraft sjunker snabbare än någon gång under efterkrigstiden (AMV:s verksamhetsberättelse 1991/92:5). Detta möts med arbetsmarknadsutbildningar för två tredjedelar av de arbetslösa i insatser och en tredjedel i sysselsättningsskapande åtgärder såsom exempelvis beredskapsarbete. Vid konjunkturnedgången i början av 1980-talet hade 70 procent av insatserna varit sysselsättningsskapande, enligt AMV.

1993 är ett år då stora förändringar sker inom arbetslöshetsförsäkringen. Karensvillkoret med fem karensdagar som hade slopats 1989 återkommer. Ersättningsnivån sänks från 90 procent till 80 procent. Den automatiska uppräkningen av ersättningstaket, utifrån löneutvecklingen, tas bort. I stället blir det regeringen som bestämmer högsta och lägsta nivå på ersättningen. Detta beslut resulterade i att de arbetslösa som hade ett 80-procentigt inkomstskydd genom arbetslöshetsförsäkringen, sjönk från 75 procent 1993 till 59 procent år 2002 (Anderson & Löfgren 2004:28).

Året därefter sker ytterligare förändringar. För att vara berättigad till ersättning från KAS var man tvungen till att betala en inkomstbaserad avgift i sammanlagt tolv månader av de tjugofyra månader som föregick arbetslöshetsperioden. När det gällde inträdesvillkoren för att bli medlem i en ”vanlig” arbetslöshetskassa kvarstod reglerna.

Det genomförs också genomgripande förändringar av de arbetsvillkor som ställs för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det krävdes mer arbetad tid för att vara berättigad till ersättning och kraven skärptes om den arbetslöse hade behov av att förnya sin ersättningsperiod. Detta var speciellt tydligt vid en tredje ersättningsperiod. Ungdomar och deltidsarbetslösa fick svårare att kvalificera sig för ersättning.

1995 river den nytillträdda socialdemokratiska regeringen upp en del av de förändringar som den borgerliga regeringen har gjort. Kraven på medlemskap blir återigen 12 månader och arbetskravet sänks. Däremot begränsas möjligheten till att deltidsstämpla till en ersättningsperiod. Det fanns återigen ett krav på att vara medlem i en arbetslöshetskassa för att få ersättning (AMS 1995).

Året därefter sänks ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen till 75 procent av dagsförtjänsten (SO 2004:7). Den lägsta ersättnings-

nivån sänktes från 245 till 230 kronor per dag, vilket är högre än 1993 års nivå men lägre än nivån 1994. Den övre gränsen för ersättning förändras dock inte, utan har legat oförändrad sedan den automatiska uppräkningen utifrån löneindex togs bort 1993.

Arbetsvillkoret förstärks genom att det nu blir enbart förvärvsarbete som erkänns som arbete. Möjligheten att tillgodose arbetskraven genom att delta i en arbetsmarknadspolitisk insats tas bort. Detta gällde dock enbart de som inte tidigare fått ersättning. Även avstängningsreglerna förändrades. Den som avvisade ett arbete som arbetsförmedlaren ansåg vara lämpligt riskerade att bli avstängd i 60 dagar och den som sa upp sig från ett arbete riskerade 45 dagars avstängning. Tidigare hade följden varit 20 dagars avstängning för båda dessa förseelser .

1997 gör regeringen bedömningen att arbetskravet på 80 arbetade dagar under fem månader inte innebar en tillräckligt stark etablering på arbetsmarknaden. Det nya arbetskravet för etablering blev i stället sex arbetade månader under en tolvmånadersperiod med minst 70 arbetade timmar per månad eller att den arbetslöse har arbetat sex sammanhängande månader med minst 45 timmar per månad och med en totalt arbetad tid på 450 timmar under perioden. Dagpenningsnivån höjs återigen till 80 procent av dagersättningen.

1998 bildas Alfa-kassan för arbetslösa som inte är medlemmar i de existerande kassorna. Tanken är att arbetslösa med en viss anknytning till arbetsmarknaden men som inte uppfyller medlemskravet eller arbetskravet kan få en viss grundförsäkring. Det krävs att man arbetar sjutton timmar i veckan under fyra veckor och att man fortfarande arbetar i samma omfattning för att ansökan om ersättning ska accepteras.

Ett år in på 2000-talet sker ytterligare förändringar. Ersättningsperioden blir 300 dagar för alla arbetslösa oavsett ålder. Den första ersättningsperioden kan förlängas med ytterligare en period även om arbetskravet inte är fyllt och arbetsförmedlaren inte bedömer att aktivitetsgarantin är lämplig. Deltagande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd återkvalificerar alltså inte till en ny ersättningsperiod även om man tidigare hade fått ersättning (samtidigt kommer aktivitetsgarantin för de som riskerar utstämpling). Perioden i en insats är dock överhoppningsbar tid när ett nytt arbetskrav ska uppfyllas. Lägsta dagpenningen höjs till 270 kronor per dag till den som har arbetat heltid. Ersättningen höjs året efter till 320 kr.

Det sker många förändringar under de aktuella åren men förändringens karaktär är tydlig, det blir allt svårare att etablera sig inom arbetslöshetsförsäkringen.

Förändringens karaktär

Förändringstrenden inom arbetslöshetsförsäkringen har ganska entydigt gått mot mindre förmånliga system, ökade personliga incitament och ökade trösklar för etablering för de arbetslösa. Denna trend har i stort sett fortsatt även efter de mest besvärliga åren i början och mitten av 1990-talet. Detta resulterar i en förskjutning i gränsen mellan stat och kommun. Kommunerna får bära ett allt större ekonomiskt försörjningsansvar för arbetslösa genom svårigheterna för de arbetslösa att etablera sig i försäkringen.

Både Perrow (1993) och Friedland & Alford (1975) betonar relationen mellan makt och ett önskat utfall. Utvecklingen av arbetslöshetsförsäkringen är rimligen inte ett önskat utfall för de etablerade inom försäkringen. Ersättningsnivåer har sänkts och risken för utstämpling har ökat. Ersättningsnivåerna har dock reglerats uppåt 1997, om än till en lägre nivå än 1989, och de som riskerar utstämpling kan trygga sin försörjning genom aktivitetsgarantin. Utvecklingen för vilka som anses som etablerade nog på arbetsmarknaden, för att släppas in i försäkringen, har dock entydigt gått mot allt högre trösklar. Detta är ett belägg för att de arbetslösa som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen och de organisationer som företräder dem har haft makt att påverka utvecklingen. I jämförelse med de arbetslösa som är oetablerade har utfallet av utvecklingen varit mindre ofördelaktigt. Utfallet i form av minskade rättigheter påverkar främst de oetablerade.

Förändrade regler för arbetslöshetsförsäkringen är en av faktorerna som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

7.4 Sammanfattande analys

Att arbetsgivarsidan lämnade AMS styrelse 1992 fick betydelse för AMS och resulterade också i att arbetstagarsidan lämnade styrelsen.

Denna påtvingade omorganisering beskrivs, av bland annat dåvarande generaldirektören, som en stor förlust för AMS.

AMS är en organisation som är beroende av resurser utifrån. De resurser som är viktiga för denna studie är olika former av aktiviteter för arbetslösa. Om AMS inte kan få tillgång till aktiviteter för arbetslösa, hotas legitimiteten av hela den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Dessa resurser ska dessutom, med tanke på rådande samhällsekonomi, vara så billiga som möjligt. Arbetsgivarsidan ville inte längre vara delaktig i att implementera arbetsmarknadspolitiken hos sina medlemsföretag och stärkte därmed gränsen mot AMS, vars makt att påverka arbetsgivarna minskade. För kommunerna handlar behovet av resurser exempelvis om försörjning av de arbetslösa genom att undvika utstämpling och tillgången till billig arbetskraft. Detta gör att staten och kommunerna måste vara öppna för att tillförskaffa sig resurser.

AMS och arbetsmarknadsdepartementet har makt att ge incitament till kommunerna, exempelvis att kunna sälja platser och samtidigt undvika utstämpling. Kommunerna tar fram både större kvantiteter av praktikplatser och är utförare av olika arbetsmarknadsåtgärder. De organisationer som byggs upp används även till socialbidragstagare när de väl inrättats.

Motkraften inom den nationella organiseringen består främst i den nationella politikens organisationsgränser. AMS behöver kommunerna och är därför beredda att öppna gränserna för kommunerna. Kommunerna får en viss makt över de nationella åtgärdernas innehåll och de får också tillgång till ekonomiska resurser. Däremot upprätthålls gränserna i andra avseenden. Varken riksdag, regering eller AMS vill ge kommunerna makt att påverka den nationella politikens inriktning. Arbetsmarknadspolitiken är och ska vara centralistisk för att kunna behålla ett nationellt perspektiv och en nära koppling till den ekonomiska politiken. Staten vill inte heller överföra resurser till kommunerna mer än som betalning för platser och för att driva lokala projekt. Så länge den nationella politiken fördelar de ekonomiska resurserna, finns också en stor del av makten kvar på nationell nivå. Förändringen handlar alltså inte om en genomgripande decentralisering av arbetsmarknadspolitiken. Den gräns som konstruerades när arbetsmarknadspolitiken centraliserades från 1941 och framåt kvarstår. Eller rättare sagt den kvarstår för de allra flesta arbetslösa – de som betecknas som *etablerade* arbetslösa.

Lägre andel oetablerade inom arbetslöshetsförsäkringen får tillgång till nationella åtgärder och dessa åtgärder differentieras. De åtgärder som främst erbjuds oetablerade har en betydligt lägre kostnad per deltagare och har ofta en kommunal utförare. Det finns inget i AMV:s verksamhetsberättelser som antyder att lägre andel oetablerade erbjuds åtgärder eller att insatserna ska differentieras mellan åtgärder för etablerade och oetablerade. Detta är inte en uttalad policyförändring. Tvärtom betonas ”svaga grupper” i regleringsbreven. Förändringen kan tolkas på två sätt utifrån Perrow (1993).

Förändringen kan ses som en konsekvens av icke-planlagda förändringar genom att möjligheten till rationella beslut var beskuren. Staten var inte medveten om vilka konsekvenser förändringen fick för oetablerade arbetslösa. Det är rimligt att utgå från att det till viss del kan vara ett sätt att förstå förändringen. Kris i de statliga finanserna och massarbetslöshet kan naturligtvis ge beslut som inte är helt överlagda. Perrow (1993) betonar dock att denna form av förändring inte är den dominerande formen av organisationsförändringar. I stället betonar Perrow att organisationer fungerar som ideologiproducenter och vidmakthåller makt genom att förhålla sig till sin omgivning. Med hög arbetslöshet behövdes många platser för att upprätthålla den aktiva arbetsmarknadspolitiken och undvika utförsäkring för breda grupper med arbetslösa. Utfallet tyder på att staten prioriterar de arbetslösa som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen. Det är rimligt att anta att arbetsmarknadspolitikens legitimitet är mer beroende av arbetarrörelsen och de som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen, än för de arbetslösa som är oetablerade.

Arbetsmarknadspolitiken fick en upprätthållande karaktär där aktiviteten, i flera nationella arbetsmarknadspolitiska program, fokuserade mer på kvantiteter än dess möjligheter att ge arbete. Dessa program erbjöds i betydligt högre grad till de arbetslösa som ännu inte etablerats inom arbetslöshetsförsäkringen. När den framgångsrika svenska arbetsmarknadspolitiken ställdes inför massarbetslöshet så krackelerar systemen. Detta inverkar på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare som i högre grad ges program med kommunal utförare med lågkostnadsprofil. Den ovan beskrivna förändringen, med en lägre andel oetablerade i nationella åtgärder och där dessa i högre grad placeras i speciella åtgärder, har skett utan att detta speglas i

policybeslut. Förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen har dock föregåtts av tydliga beslut. Förändringsriktningen är dock densamma, oetablerade har missgynnats.

Reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen har under den aktuella perioden förändrats mot lägre ersättningsnivåer och högre krav för att arbetslösa ska etableras i försäkringen. Salonen (1999:71) menar att relationen mellan den nationella arbetsmarknadspolitiken och socialbidragssystemet har en genomgripande betydelse. En tredjedel av landets totala socialbidragskostnader var 1998 relaterade till arbetslösheten eller till personer som var i en nationell åtgärd. Det finns alltså en tydlig koppling mellan förändringar inom den nationella arbetsmarknadspolitiken och kommunerna.

Den ekonomiska krisen innebar, med både mindre utrymme i statsbudgeten och ökade antal arbetslösa, en enorm påfrestning på arbetsmarknadspolitiken. Ett av statens svar på denna påfrestning var att göra förändringar av etableringsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen. Dessa förändringar gjorde det svårare att etablera sig för grupper som ännu inte var etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen, exempelvis unga och invandrare. Detta fick till konsekvens att kommunerna inte längre kunde erbjuda arbetslösa socialbidragstagare beredskapsarbete och därigenom etablera dem inom arbetslöshetsförsäkringen. Förändringen gjorde också att fler arbetslösa hänvisades till socialbidragssystemet. På detta sätt upprätthålls gränserna mellan det kategoriella paret etablerade och oetablerade i arbetsmarknadspolitiken. Denna gräns förstärktes troligen av att arbetsförmedlingarna inofficiellt började prioritera de arbetslösa som var etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen, även om detta inte helt kan beläggas empiriskt i denna studie. Perrow (1993) menar att de som har makt över en organisation kan prioritera inofficiella mål. Dessa prioriteringar kan vara politiskt motiverade. Politik handlar om konflikter (Friedland och Alford 1985). När mäktiga intressen ska enas om politik uppkommer motsägelser såväl som kompromisser. Det är tveksamt om det var politiskt möjligt att formellt utestänga kategorier som ungdomar och invandrare från Af:s service. Samtidigt behövdes resurserna för att förhindra att de arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring blev utförsäkrade. Genom att tillhandahålla kategorier som motiverar denna bortprioritering som rimlig och rättvis kan den legitimeras.

8 Den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken

Förändringarna inom den nationella arbetsmarknadspolitiken har analyserats i de två tidigare kapitlen. I detta och nästföljande kapitel analyseras den kommunala arbetsmarknadspolitiken. I detta kapitel behandlar jag den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken.

Hur legitimerar de tre kommunerna att hundratals socialbidragstagare går till före detta skolor, industrilokaler och regementen för att aktiveras? För vilka problem presenteras detta som en lösning? I det empiriska materialet har två problem och tre lösningar identifierats. De tre lösningarna blir faktorer som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

I detta kapitel kommer dessa faktorer att redovisas men även analyseras utifrån att kommunerna ger oss förståelse för hur kommunerna argumenterar om kommunal arbetsmarknadspolitik. Denna förståelse ger oss möjlighet att förstå kommunala förändringar i arbetsmarknadspolitiken som specifikt erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

Det empiriska materialet kommer från Eslöv, Hässleholm och Höganäs kommuner. Dessa tre kommuner har, som tidigare diskuterats i kapitel 2, valts ut för att de representerar kommuner med olika sätt att förhålla sig till kommunal arbetsmarknadspolitik.

Det empiriska underlag som har studerats inom den kommunala logiken är protokoll och bilagor till främst socialnämnderna. Detta material har kompletterats med protokoll och bilagor från kommunstyrelserna och kommunfullmäktige. Några få intervjuer har också genomförts i respektive kommun. Sammantaget visar dessa hur synen hos politiker och tjänstemän inverkar på vad kommunerna är och bör göra inom det arbetsmarknadspolitiska fältet.

Det empiriska materialet kan alltså sägas ha en delvis annan karaktär än de SOU:n och Ds-material som har studerats på nationell nivå. De bilagor som skickas till nämndledamöterna före beslut, kan på samma sätt som utredningar och departementsserien på nationell nivå sägas vara ett uttryck för vad kommunerna är, kan och bör göra. Protokollen anger däremot vilka beslut som har tagits och det finns projektbeskriv-

ningar och verksamhetsberättelser som har bifogats som bilagor till nämnderna. Detta gör att detta kapitel också innehåller en del analyser av organiseringen av kommunal arbetsmarknadspolitik.

Jag har identifierat argument kring två problem med tillhörande orsaker. Problemen är:

- *Kostnaderna för socialbidrag* stiger i kommunerna och blir ett ekonomiskt problem för kommunerna.
- *Passivitet* som normativt problem. Arbetslösa socialbidragstagare bör vara aktiva.

För att lösa dessa problem presenteras tre lösningar i kommunerna som blir till faktorer som inverkar på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare:

- *Aktivering som besparing*. Det finns en övertygelse om att aktivering är en lösning för att undvika kostnader för socialbidrag. Besparingen har tre aspekter: s*jälvförsörjning genom mobilisering, billig arbetskraft* och *aktivitet för både arbetslösa och socialarbetare.* Dessa tre aspekter ger tillsammans en bild av hur kommunerna menar att aktivering blir en besparing.
- *Tidigare lösningar* som har presenterats som framgångsrika används för att legitimera nya lösningar. De blir goda exempel som används för att de tidigare har varit framgångsrika.
- *Särskiljandet av arbetslösa socialbidragstagare* som en grupp arbetslösa som behöver andra lösningar än andra arbetslösa kommuninvånare. Denna lösning blir ett resultat av att aktivering ses som något eftersträvansvärt och därigenom behövs en kategorisering för att legitimera denna aktivering.

I detta kapitel ska jag visa hur arbetslösa socialbidragstagare framställs både som ett ekonomiskt och ett normativt problem i de tre kommunerna. Jag har också identifierat tre lösningar som förändrar gränserna mellan stat och kommun. De tre lösningarna är tätt förknippade med varandra i den kommunala logiken. De aktörer i kommunerna som har makt att påverka vilka problem som kommer på dagordningen och vilka lösningar som förespråkas, kan genom att använda normativa utgångspunkter såsom passivitet och aktivitet, göra besparingar. Aktörerna, i materialet främst kommunalråd, tjänstemän på kommunlednings-

kontoret och socialchefer, reagerar främst på ekonomiska incitament och den starkt normativa kopplingen till aktivitet. Socialbidragets inneboende karaktär, som ett behovsprövat försörjningssystem, ger aktörerna stor makt att förändra rättigheter och skyldigheter för socialbidragstagare och därigenom makt över den arbetsmarknadspolitik som de erbjuds.

8.1 Problem inom arbetsmarknadspolitiken

Här presenteras de problem som har identifierats i kommunerna. Det är kostnaderna för socialbidraget och passivitet som normativt problem som är de problem som de tre lösningarna ska lösa.

Kostnaderna för socialbidrag

Det finns ett tydligt samband mellan kostnaderna för socialbidrag och de problem som tillskrivs arbetslöshet. När kostnaderna stiger eller riskerar att stiga, argumenterar de kommunala nämnderna och tjänstemännen för att arbetslösheten och de kostnader den medför är ett problem som måste lösas. Genom att hänvisa till stigande kostnader kan politiker och tjänstemän legitimera förslag på förändringar. Hans Månsson, före detta socialchef i Eslöv säger:

> Så fort det är ekonomisk kris i samhället så är det socialbidragskostnaderna som kommer i fokus. /…/ Så det har egentligen inget med pengar att göra. Det är moralen som kommer in där och som tar sig uttryck i pengadiskussioner.

Under 1993 har den höga arbetslösheten definitivt nått de politiska forumen i Hässleholm. En motion till kommunfullmäktige inleds med följande ord:

> Antalet arbetslösa i Hässleholms kommun ökar för varje dag. Effekterna av lagda varsel och nedlagda verksamheter har jag fullt ut inte sett ännu, men det kommer att innebära att ett stort antal människor blir utförsäkrade under 1993. Många kommer att få socialbidrag för sin överlevnad. (Motion angående insatser för arbetslösa, Kf §57, 93-03-29).

Målsättningen med motionen var att ingen ska utförsäkras i Hässleholm. Lösningen som föreslogs är en kompott av kommunala åtgärder, exempelvis genom infrastruktursatsningar, ”dammsuga kommunen” efter fler arbeten samt utbildningssatsningar. Socialchefen var positiv till motionen och han menade att socialtjänsten har tagit över en del av arbetet ”som vanligtvis åvilar Af” (yttrande daterat, 1993-07-27). Denna utveckling gav, enligt socialchefen, större effektivitet och han hänvisade till projekt i andra delar av Sverige. Motionen ledde till att två miljoner anslogs till beredskapsarbeten för ungdomar. Hösten 1993 startade projektet *Arbete istället för bidrag*. I projektet fick socialbidragstagare anställning. Anställningen var inte tidsbegränsad men efter sex månader kontaktades Af, ”om det hade gått bra”, för att försöka få över deltagarna till nationella åtgärder, alltså ett slags internt beredskapsarbete som helt finansierades av kommunen. Projektet Arbete istället för bidrag växte lavinartat och i mitten av 1994 hade projektet 200 anställda och egna lokaler. Andelen invandrare med brister i svenska språket var hög. Arbetslösheten uttrycks som en källa till oro. Det kommunala problemet är både att arbetslösa socialbidragstagare, och andra arbetslösa som riskerar att bli utstämplade, riskerar att ligga den kommunala budgeten till last.

Utifrån dessa exempel blir det tydligt hur kommunerna reagerade på ökningen av arbetslösa socialbidragstagare. Det uttrycks som ett allmänt problem men också som ett specifikt kommunalt problem. När socialchefen skriver att socialtjänsten tar över arbete som tidigare var Af:s tar socialtjänsten också över problem som tidigare också var Af:s. Socialbidragstagares arbetslöshet framställs som ett tydligare kommunalt problem. Denna utveckling fortsätter och kommunerna argumenterar för verksamheter inom kommunal arbetsmarknadspolitik. Detta exemplifieras av utvecklingen i Hässleholm.

Från den första januari 1996 inrättas en speciell avdelning för arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid kommunledningskansliet som döps till *AME* (Arbetsmarknadsenheten). I måldokumentet för AME:s verksamhet står det att läsa att verksamheten ska stärka individerna på arbetsmarknaden med en hänvisning till arbetslinjen, minska andelen som är eller riskerar att bli beroende av bidrag samt att genom samarbete använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt.

Det finns ett samband mellan argument om socialbidragskostnader och argument för kommunal arbetsmarknadspolitik. I det empiriska materialet framkommer att socialbidragskostnaderna tillskrivs den höga arbetslösheten som präglade Sverige under början och mitten av 1990-talet. Arbetslöshet, och speciellt socialbidragstagares, framställs som ett allt tydligare kommunalt problem under de aktuella åren. Som vi ska se längre fram i kapitlet har dock kommunerna förslag på lösningar av detta problem. Socialbidragstagares arbetslöshet framställs dock inte bara som ett materiellt eller ekonomiskt problem. Det är också ett normativt problem, som benämns som passivitet.

Passivitet

Passivitet bland arbetslösa men också bland socialarbetare är ett problem för kommunen. Socialbidragstagare som är passiva blir inte självförsörjande och socialbidragshandläggning som är passiv motiverar inte klienter att nå självförsörjning. Passivitet ses alltså både som ett problem bland arbetslösa socialbidragstagare och inom handläggningen. Oavsett om det gäller arbetslösa eller handläggningen av socialbidrag blir passivitet ett normativt problem. Detta exemplifieras av *Socialbidragsprojektet* i Höganäs kommun som sjösattes 1992. Anledningen till att projektet inleddes var enligt projektbeskrivningen att det uppmärksammades hos Af och socialtjänsten att ”flera av de gemensamma klienterna hade behov av särskilda insatser”. Dessa klienter hade dåligt självförtroende och begränsade egna resurser, vilket resulterade i att de utvecklade ett långvarigt och passivt bidragsberoende. Péter Kovács, kommunalråd i Höganäs kommun, menar angående motprestationskrav på socialbidragstagare att:

> Man får inget gratis här i världen, så ställer man inte upp på kommunens spelregler för att få ut pengar, vi kan ju inte stänga av dem helt i dagens Sverige enligt socialtjänstlagen. Men vi kan göra det väldigt jobbigt. Vill man ha ett mål mat så kan vi skriva ut det men i så fall kan man försvåra det genom att man måste komma upp och anmäla sig varje dag och så vidare för att känna att man gör något.

Det måste dock klargöras att Kovács diskuterar 2005 och inte den tid då socialbidragsprojektet inleddes.

Ett annat exempel på hur passivitet bland arbetslösa socialbidragstagare oroar kommunerna är från Hässleholm. Socialnämnden (0618 §161, 1990) ansöker 1990 om medel från socialdepartementet. Projektet är ett samverkansprojekt mellan Af och socialtjänsten med gruppen yngre socialbidragstagare som målgrupp. Det finns en oro för att en grupp ungdomar inte får arbete trots den goda arbetsmarknaden. I projektansökan hänvisas till ”arbetslinjen”. Det poängteras också att projektet är förhållandevis kostsamt:

> Men beräknas ge mångfalt tillbaka, dels i form av uteblivna utbetalningar av socialbidrag men framför allt i form av bättre och ”friskare” samhällsmedborgare som kommer att känna en större mening och tillfredsställelse med livet, där de känner en delaktighet och ett ansvar i vårt samhälle. (Projektbeskrivning / 1990-06-15).

Kommunerna tillskriver, främst utifrån socialbidrag som försörjningsform, de arbetslösa passivitet. De arbetslösa är passiva och ofriska samhällsmedborgare som kommunal arbetsmarknadspolitik kan ”bota”.

Passivitet tillskrivs inte bara de arbetslösa utan även socialnämnderna av respektive kommunledning. Grundtanken är att passivitet från socialnämnden och dess tjänstemän föder motsvarande hos de arbetslösa socialbidragstagarna. Detta fick politiker och tjänstemän på kommunnivå att argumentera för en förändring. De stora kostnaderna för socialbidrag tas som intäkt för att argumentera för att detta är ett problem som behöver lösningar. Detta är tydligt i Eslöv där kommunfullmäktige 1999 tar beslut om en ny arbetsmarknadsorganisation (Sn §100, 1999). Stora delar av socialbidragshandläggningen lyfts över till den nya organisationen. Förslaget byggde på ett underlag som kommunalrådet hade författat tillsammans med en högre tjänsteman inom kommunledningen. I detta förslag kan man utläsa en kritik mot socialbidragshandläggningen. Kritiken riktas mot socialnämnden för bristande samverkan med främst Af, för lång handläggningstid innan aktiva insatser sätts in och för höga kostnader för socialbidrag. I förslaget finns också en omvärldsanalys som bygger på riskerna för fortsatt hög strukturarbetslöshet, kommunernas ökade vikt inom arbetsmarknadspolitiken, ett ökat behov av en starkare koppling mellan näringsliv och kommunal arbetsmarknadspolitik och en tolkning av socialtjänstlagen som går ut på att den som uppbär socialbidrag är skyldig att delta i

kompetenshöjande verksamheter. Signalen från kommunledningen är tydlig. Passivitet ska bekämpas.

Samma utveckling är synlig i Hässleholm där den dåvarande socialchefen ersätts med en ny som är mer positiv till kommunal arbetsmarknadspolitik. Bo-Arne Friberg beskriver att hans uppdrag var att ”rädda ekonomin som då var usel”. Enligt en tjänsteman fick han fria händer från kommunstyrelsen för att hantera de höga kostnaderna för socialbidrag och arbetsmarknadsåtgärder. Kommunstyrelsen tar i slutet av november 1995 (§249) beslut om att lyfta ut arbetsmarknadsfrågorna från socialnämnden. Detta görs utan att socialnämnden ens får möjlighet att yttra sig. Bytet av socialchef och signalerna från kommunledningen om en aktivare socialbidragshandläggning blir synlig under 1996. Då hade socialnämnden 19 möten och gör 18 ändringar i delegationen och/eller riktlinjerna som direkt berör socialbidraget. Därtill kommer förändringar som berör hela verksamheten. Ett exempel på detaljnivå på riktlinjerna är ett speciellt beslut av socialnämnden om ”Ekonomiskt bistånd för vinterdäck” (§157, 1999). Kommunledningarna är drivande i argumenteringen och detta får genomslag i hur arbetsmarknadspolitik diskuteras. Det får också ett tydligt genomslag i de beslut som tas. Socialbidragshandläggarnas handlingsutrymme inskränks, vilket är speciellt tydligt i Hässleholm, genom nya socialchefer som är lojala mot kommunledningarnas syn på arbetslösa och kommunal arbetsmarknadspolitik. Handlingsutrymmet beskärs också av förändrad delegation och fler riktlinjer för socialbidragshandläggningen. Passivitet i alla former bland arbetslösa socialbidragstagare ska bekämpas av socialarbetarna.

Passivitet är ett tydligt problem för politiker och tjänstemän på kommunledningsnivå. Detta gäller både bland arbetslösa socialbidragstagare och i socialnämndens verksamhet.

8.2 Föreslagna lösningar inom arbetsmarknadspolitiken

De problem som presenterats i de tre kommunerna används för att legitimera de lösningar som förespråkas. Problemen är kostnaderna för socialbidraget och passivitet. Jag har identifierat tre lösningar som presenteras i kommunerna på dessa problem. Dessa tre lösningar är också

faktorer som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare då de har en direkt inverkan på den kommunala arbetsmarknadspolitikens innehåll.

Aktivering som besparing

Aktivitet ses som en möjlighet till att spara kommunala utgifter. Aktivering som besparing är en lösning som sker utifrån tre aspekter:

- *självförsörjning genom mobilisering* av nationella försörjningssystem, såsom aktivitetsersättning, men också av service från exempelvis Af.
- *Billig arbetskraft* att använda i kommunal verksamhet.
- *Aktivitet för både arbetslösa och socialarbetare* ses som en möjlighet att minska kostnaderna.

Det är utifrån dessa tre aspekter som kommunerna ser aktivering som en lösning. I detta stycke presenteras dessa aspekter under tre rubriker som tillsammans blir en av faktorerna som inverkar på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

Självförsörjning genom mobilisering

Aktivering kan ge möjligheter för kommunen och den arbetslöse att visa att de står till arbetsmarknadens förfogande. Den arbetslöse har därigenom möjlighet att bli självförsörjande genom att beviljas plats i ett nationellt arbetsmarknadspolitiskt program och därigenom erhålla aktivitetsersättning. Aktivering kan också vara en lösning på att nå självförsörjning genom att den arbetslöse ”misslyckas” med att vara aktiv. Därigenom kan kommunen med större eftertryck förhandla fram ersättning från socialförsäkringssystemet, exempelvis sjukpenning.

Det finns en övertygelse om att aktivering är en lösning för att undvika kostnader för socialbidrag. Den kommunala och nationella arbetsmarknadspolitiken presenteras som delvis kommunicerande kärl. Den åtgärd som inte erbjuds av Af får organiseras av kommunen om de anser att en arbetslös socialbidragstagare behöver aktivitet. Argumenten för en kommunal arbetsmarknadspolitik är delvis ett svar på en upplevelse av en retirerande nationell arbetsmarknadspolitik. Kommunala politiker och tjänstemän känner sig maktlösa inför den höga arbetslös-

heten och att många arbetslösa socialbidragstagare kategoriseras som ”ej job ready” av arbetsförmedlingen. Egna arbetsmarknadspolitiska insatser kan visa för Af att en person är ”job ready”. Kommunal arbetsmarknadspolitik framställs som ett sätt att mobilisera statliga försörjningssystem. Retoriken om att Af backar skapar ett tomrum på lokal nivå som legitimerar och motiverar kommunerna att starta egna verksamheter. Kommunernas tal om mobilisering är också en bekräftelse på hur kommunerna som organisationer är beroende av resurser utifrån för att minska kostnaderna för socialbidraget. Detta gör att organisationens gränser är svåra att upprätthålla (Perrow 1993) och därigenom riskerar kommunerna att deras organisation utnyttjas av Af som kan använda den kommunala arbetsmarknadspolitiken för att testa arbetsförmåga och motivation hos arbetslösa.

Ett extremt exempel på mobilisering är projektet *Arbete/sysselsättning istället för socialbidrag* som socialnämnden tar beslut om 1997 i Höganäs (§7). Projektet syftar till att flytta socialbidragstagare till arbetslöshetsersättning enligt en intervjuperson. Socialbidragstagare anställs i tolv månader av kommunen och blir därigenom kvalificerade till arbetslöshetsförsäkringen. Naturligtvis blir projektet mycket efterfrågat hos arbetslösa socialbidragstagare som ser möjligheterna till en mer fördelaktig försörjning. Politikerna är lite mer tveksamma utifrån principiella utgångspunkter, enligt en av tjänstemännen. De menar att genom att konstruera projektet med syftet att vältra över kostnaderna för deltagarnas försörjning till arbetslöshetskassorna bryter kommunen mot intentionerna med arbetslöshetsförsäkringen. De kräver en tydligare insyn och kontroll över projektet och ställer följande krav:

- En 1-årig försöksperiod som ska avrapporteras var 4:e månad till arbetsutskottet.
- Projektet får inte konkurrera med ordinarie verksamhet.
- Projektet ska finansieras genom ordinarie konton för socialbidrag.
- Arbetsutskottet ska besluta i alla placeringar för varje enskild klient.

Den höga kontroll som socialnämndens arbetsutskott vill ha på projektet är mycket ovanlig i en kommun där politikerna ger tjänstemännen stor frihet och i vanliga fall inte engagerar sig på detaljnivå som exempelvis vilka individer som placeras i projektet. 1998 ville tjänstemännen

i Höganäs anta ytterligare deltagare till projektet *Arbete/sysselsättning istället för socialbidrag*. Men detta blir inte av utan projektet avslutades när projekttiden var slut. Enligt en tjänsteman i kommunen var Af irriterade på detta projekt, och det var den främsta anledningen till att det las ner efter ett år. Det är också rimligt att anta att politikerna genom sin tveksamhet fungerade som motkraft till de positiva tjänstemännen.

Billig arbetskraft

I en tid då den kommunala ekonomin var ett problem i de flesta kommuner, blir det lockande att erbjuda service till kommuninvånarna som delvis finansieras genom att de ”anställda” har ersättning från den nationella arbetsmarknadspolitiken eller socialbidragssystemet.

Tillgången till billig arbetskraft för att erbjuda kommunal service är naturligtvis lockande för tjänstemän och politiker. Skäl, som möjlighet till kommunal service som inte ryms i den kommunala balansräkningen, används. Den ekonomiska krisen på 1990-talet var generellt inte lika djup för kommunerna som för staten men samtidigt var de ekonomiska problemen mer långvariga i kommunerna (Sjöberg 2001).

Det finns exempel på hur verksamheter använder arbetslösa med aktivitetsersättning för att upprätthålla den kommunala servicen. Ett sådant exempel finns i Hässleholm där socialnämnden under 1992 diskuterar ett problem med att pensionärer och handikappade kan känna sig nödgade att flytta ifrån sina hus, på grund av att de inte kan sköta sina trädgårdar. Detta ökar trycket på kommunen att erbjuda särskilt boende. Ett förslag från tjänstemännen att ”slå två flugor i en smäll” presenterades. Detta sker genom ett förslag att konstruera ett arbetslag med unga socialbidragstagare för att, mot en mindre avgift, utföra trädgårdsarbete. Arbetslaget erbjöd meningsfull sysselsättning, ungdomarna erbjöds anställning med lön motsvarande beredskapsarbete och äldre och handikappade kunde bo kvar i sina hus. Socialnämnden tar beslut om projektet (§134, 1992).

Det finns också kritik mot att använda arbetslösa som billig arbetskraft. Enligt en tjänsteman i Höganäs, protesterar facket mot att kommunen har tagit in alltför många arbetslösa med olika former av extern finansiering i verksamheten. De mängder av arbetslösa som krisen skapar blev ett hot mot den ordinarie personalens anställningar, i stället behövdes annan sysselsättning. Exempelvis röjer arbetslösa stränder,

arbetar med återvinning och underhåll på campingplatser. Man utför alltså arbete som det från kommunen kan antas finnas en betalningsberedvillighet för men där undanträngningen av arbetsuppgifter för ordinarie personal är ganska begränsad. Det är lätt att förstå varför kommunerna är positiva till att erbjuda arbetsuppgifter, speciellt om de arbetslösa har ersättning från de nationella systemen. Då blir inte bara arbetskraften subventionerad utan kommunerna minskar risken för utstämpling. Dessutom kan kommunerna beskatta de nationella ersättningarna och därigenom öka det kommunala skatteunderlaget.

Aktivitet för arbetslösa och för socialarbetarna

I alla tre kommuner förändras handläggningen mot ett ”aktivare” arbetssätt. Det ”aktiva” arbetssättet är i sig en framgång då det minskar socialbidragskostnaderna enligt politiker och tjänstemän i kommunerna. Detta har blivit en grundläggande sanning som inte ifrågasätts i de studerade dokumenten.

Av de tre kommunerna framstår förändringen som tydligast beskrivet i materialet från Höganäs. I mars 1992 sjösätts *Socialbidragsprojektet* i Höganäs kommun. De viktiga idéerna är aktivt handläggande där varje handläggare har ganska få klienter som de träffar ofta genom att klienterna beviljas korta bidragstider, hög kontroll inom handläggargruppen med mycket kollegiala diskussioner och en aktiv arbetsledning samt att egenförsörjning prioriteras genom en individuell handlingsplan. En bärande tanke med projektet var samverkan med andra aktörer såsom arbetsförmedling och försäkringskassa samt att socialsekreterarna erbjöd fortsatt kontakt med klienterna efter det att de var avslutade som öppna ärenden i projektet:

> Då någon person har kommit i arbete/utbildning kommer uppföljning att ske från projektgruppen. Det är viktigt att personen får mycket stöd för att kunna behålla arbetet (projektbeskrivning 1991-03-19, socialnämndens arbetsutskott §69, 1991).

Detta sker för att motivera till fortsatt deltagande på arbetsmarknaden och undvika ”återfall”. Målgruppen var socialbidragstagare med långt bidragsberoende. Inledningsvis definierades långvarig med sex månader men redan i september, efter sex månaders verksamhet, definierades långvarig som tre månader. Målgruppen skulle inte heller uppvisa några

hinder för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Sådana hinder definierades som dokumenterat missbruk, bostadslöshet eller brist på barnomsorg. Målet med verksamheten var att minska socialbidragskostnaderna med 400 000 kr per år samt att ge mänskliga och sociala vinster för deltagarna. Projektidén grundade sig på den så kallade ”Uppsalamodellen”[30]. En tjänsteman i arbetsledande ställning beskriver att både tjänstemän och politiker var mycket nöjda med det resultat som tillskrevs denna modell.

I kommunerna förespråkas aktiviteter för arbetslösa socialbidragstagare som kan relateras till arbetsmarknaden. Dessa har blivit viktigare under mitten och slutet på 1990-talet. Den aktivare handläggningen och den ökade kontroll som följer i spåren ses som en garant för att socialbidragstagarna disciplineras till aktivitet. På en fråga om vilka problem socialnämnden vill lösa med detaljerade riktlinjer svarar Bo-Arne Friberg, dåvarande socialchef:

> Det var väl så att det var lättare att säga ja till bidrag än nej, för då stannade det där. Det är alltid svårare att säga nej och har man inga riktlinjer varför ska man då säga nej? Nu hade man riktlinjer, våra regler är så enligt socialstyrelsens anvisningar. De riktlinjerna håller vi. Men vi är ju olika, en del var väl tuffare och andra lite mer snälla.

Den aktivare handläggningen kan exemplifieras av ett beslut i Hässleholm där alla arbetsföra socialbidragstagare ska vara i sysselsättning inom två veckor sSocialnämnden §67; 68, 2001). Det råder dock olika meningar om när de två veckorna ska börja räknas, enligt en tjänsteman. Det kan dock göras undantag från tvåveckorsregeln för de som kan förväntas bli självförsörjande ganska snabbt. Målgruppen är, enligt yttrande från socialchefen, de med bristande språkkunskaper och grundutbildning, de som enligt Af:s handlingsplan söker arbete självständigt eller väntar mer än två månader på insats, är sjukskrivna eller arbetar deltid samt har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

I Höganäs säger Péter Kovács, kommunalråd, i en beskrivning av ett projekt som planeras 2005 i samverkan med Af att:

---

30 Uppsalamodellen byggde på hög kontroll från socialtjänsten att socialbidragstagarna var aktiva. För en utförligare beskrivning och diskussion, se Milton & Bergström 1998; Börjesson 2000; Milton 2006.

> … och kommer de [arbetslösa] inte på detta så får de inte en krona. Och detta kommer möjligen att prövas rättsligt, då kommer jag att vara beredd att stå för det och skapa den här debatten i Sverige. För att vi behöver det.

Aktivitet tillskrivs goda ekonomiska resultat på svag grund, ofta av personer som har egna intressen av verksamheterna, exempelvis osäkra projektanställningar. Kravet på aktivitet från politiker och tjänstemän berör både socialarbetare och socialbidragstagare. Socialarbetare ska vara aktiva i bemärkelsen att de träffar klienterna ofta, ställer tydligare krav på dem och fokuserar på att klienten är aktiv. När det gäller den arbetslöse ska denna vara aktiv i kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Aktivering blir symbolen för en kommunal framgångssaga och används som det främsta vapnet mot kostnaderna för socialbidraget. Detta förstärks genom att Af kan stötta ekonomiskt med statliga medel eller samverka på andra sätt. Kommunal arbetsmarknadspolitik beskrivs som ett sätt att spara pengar för kommunerna och denna besparing är en av faktorerna med inverkan på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

Tre aspekter av en lösning

Tre aspekter har presenterats av hur aktivering av socialbidragstagare blir en lösning som efterfrågas i kommunerna. Här sammanfattas dessa aspekter av denna lösning.

Det finns ekonomiska incitament för kommunerna att aktivera socialbidragstagare. Aktivering kan mobilisera statliga försörjningssystem, medborgarna kan erbjudas bättre kommunal service och aktivitet bland både socialarbetare och arbetslösa socialbidragstagare tillskrivs egenskapen att minska kostnaderna för socialbidrag. Genom att mobilisera försörjningssystem som exempelvis aktivitetsersättning för arbetslösa socialbidragstagare, kan kommunerna få dessa ”över gränsen”. Detta kan ske genom att arbetsförmedlaren bevakar en flexibel gräns, för att använda Johanssons (1992) begrepp. När gränsen mellan nationell och kommunal arbetsmarknadspolitik är flexibel ger det ett större utrymme för förhandlingar mellan socialbidragshandläggare och arbetsförmedlare om vilken ersättning en arbetslös får tillgång till. Detta ger tjänstemännen en betydande makt över den arbetslöse som bör vara beredd att

visa upp ett beteende som anses vara klanderfritt. Det finns alltså ekonomiska incitament för kommunen att disciplinera de arbetslösa socialbidragstagarna till ”goda arbetare”.

När det gäller arbetslösa socialbidragstagare som billig arbetskraft finns det flera motstridiga intressen att balansera. Friedland & Alford (1991) menar att motstridiga logiker kan skapa konflikter mellan organisationer. När det gäller arbetsuppgifter för aktiverade socialbidragstagare finns uppenbarligen denna konflikt.

För det första finns risken för undanträngning av anställda vilket inte, i någon högre grad, är acceptabelt för fackföreningsrörelsen och AMS. Varken AMS eller fackföreningsrörelsen vill se uppsägningar eller minskade nyanställningar genom att socialbidragstagare utför arbetsuppgifter. Detsamma kan antas gälla för politiker som även har en lojalitet till facket men även de politiker som har en lojalitet gentemot nationella, arbetsmarknadspolitiska målsättningar.

För det andra finns ekonomiska incitament att erbjuda förstärkt service till kommuninvånarna för både politiker och tjänstemän. Samma politiker och tjänstemän vill samtidigt erbjuda arbetsuppgifter som känns meningsfulla för både kommunen och de arbetslösa. Det är lätt att förstå hur arbetslösa socialbidragstagare blir en lockande lösning för att erbjuda kommunal service.

När det gäller sambandet mellan aktivitet hos socialarbetarna och socialbidragstagarna å ena sidan och minskade kostnader å andra sidan, finns det en djup övertygelse i kommunerna att aktivitet minskar kostnaderna för socialbidrag. Det finns dock inget belägg, i de tre kommunerna, för att detta samband faktiskt föreligger[31]. När aktivitet okritiskt ses som en metod att minska kostnader, blir talet om behovet av aktivitet en symbol för handlingskraft hos tjänstemän och politiker. Det blir också en symbol för det önskvärda. Symboler skapar ritualer som upprätthåller logiken i systemet (Friedland och Alford 1991). Ett exempel är beslutet i Hässleholm att socialbidragstagare ska aktiveras inom två veckor. Det finns dock inte någon enighet om när dessa två veckor ska inledas. Är det vid första kontakten, ansökan eller beviljandet av socialbidrag? Beslutet om aktivering inom två veckor blir rituellt genom att beslutet är det viktiga, inte att implementera det.

31 Detta diskuteras mer utförligt i Ulmestig 2006.

Sammanfattningsvis ger det empiriska materialet en bild av kommuner som har starka ekonomiska incitament att engagera sig i kommunal arbetsmarknadspolitik då detta engagemang ses som en möjlighet till besparingar. Denna bild av aktiveringens möjligheter härstammar inte bara ur argument som tillkommer under undersökningsperioden. Det finns också ”goda exempel” från åren före 1989 som verkar inom den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken.

Tidigare lösningar

I kommunerna finns det hänvisningar till projekt som hade startat innan, eller var pågående, 1989. Dessa har haft en betydande roll under delar eller hela den undersökta perioden. Dessa projekt har haft status som ”goda exempel” och har därigenom använts för att legitimera förändringar inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

Pierson (2001) menar att program ofta bygger på tidigare program. Genom att legitimera nya lösningar med gamla lösningar som har legitimitet kommer programmen att likna varandra. Detta minskar de politiska riskerna, såsom att projekten stoppas av en politisk nämnd, men projektet har också större legitimitet gentemot andra kommunala tjänstemän och samverkansparter. Som vi ska se har dessa tidigare lösningar dock motiverats utifrån delvis andra argument.

I Hässleholm har det funnits flera projekt före 1989 som inriktade sig på att etablera socialbidragstagare på arbetsmarknaden. Grundtanken i dessa projekt byggde på ett arbetssätt där den enskilde beviljades socialbidrag för en längre period som sedan betalades ut på ett sätt som liknar de nationella bidragssystemen. Ett projekt var *Bågen* som ställde mycket explicita krav på snabb sysselsättning genom att efterlikna förhållanden på arbetsmarknaden.

Socialbidraget villkorades dock inte utan i stället erbjöds lön eller flitpeng för de som aktiverades. *Bågen* erbjöd också de arbetslösa, främst ungdomar, boende och fritidssysselsättning. Bågen användes som ett gott exempel. Detta trots att Bågen inte utgick från aktiveringstanken. Även om aktivitet var väsentligt framställs vikten av ett helhetsperspektiv. Bågen motiverade inte främst deltagarna med hot om neddraget eller avslaget socialbidrag. Kommunen legitimerar verksamheten med hänvisningar till tidigare lösningar som hade andra utgångs-

punkter. De arbetslösa motiverades främst med flitpeng i stället för hot om sanktioner och det fanns även bredare fokus än arbetsmarknaden. *Bågen* legitimerar argument och synsätt som inte var en uttalad del av dess arbetssätt. Hans-Erik Ekström, dåvarande socialchef i Hässleholm, beskriver vad som hände när kraven på aktivitet höjdes i spåren av 1990-talskrisen.

> Ett argument var att man ville dra in på socialbidragen och det var lite kusligt. Det var ju en social tanke [med det tidigare arbetssättet] med att försöka hjälpa människor så att de inte skulle mista sin självkänsla och allting sånt.

Det fanns även projekt för socialbidragstagare i Höganäs. Ett exempel var *Jobbklubben/Fria händer*. Projektet var ett samarbete mellan Af och socialtjänsten. Detta var igång när undersökningsperioden inleds och avslutades i början på 1990-talet. De unga arbetslösa som är inskrivna har ofta arbetarklassbakgrund och få formella meriter. Tidigare hade denna grupp fått arbete inom industrin men vid denna tidpunkt blev det uppenbart för socialtjänsten att utbudet av enkla manuella arbeten hade krympt. *Jobbklubben* startades för att öka anställningsbarheten för de unga som industrisamhället har allt mindre behov av. Jobbklubben fokuserar på självstärkande aktiviteter samt söka jobbkunskap, exempelvis att skriva CV. En tjänsteman som arbetade i projektet beskriver att projektet avslutades då arbetslösheten sjönk men att den framgångsrika idén finns med när *Socialbidragsprojektet* inleddes några år senare. Detta bekräftas av en motion till socialnämnden som behandlades i slutet av 1991, Åtgärder för att främja arbete och utbildning (dnr 000209). Anledningen till motionen är den galopperande arbetslösheten. Socialchefen är positiv till motionen men hänvisar i första hand till åtgärder som helt eller delvis finansieras av länsarbetsnämnden. Det finns dock en öppning för att återigen skapa speciella verksamheter för arbetslösa:

> Om arbetsmarknaden påtagligt försämras kan det bli aktuellt att överväga möjligheterna att återskapa verksamheter liknande tidigare Fria händer.

Erfarenheterna från *Fria* händer fanns med när Socialbidragsprojektet sjösattes 1992. Även om det inte finns samma diskrepans mellan grund-

tankarna i de tidigare projekten visar detta exempel på hur viktiga de goda exemplen är för utvecklingen av kommunal arbetsmarknadspolitik under de aktuella åren. Om det tidigare exemplet präglades av en förändring i hur arbetssättet beskrivs så exemplifierar Höganäs kontinuitet. Kommunen har under lång tid varit engagerad inom arbetsmarknadspolitiken.

Kommunerna har således varit aktiva inom arbetsmarknadspolitiken före 1989 vilket har exemplifierats av de två projekten. Arbetsmarknadspolitik var alltså en lösning som fanns i kommunerna under de första åren av undersökningsperioden. Dessa exempel är intressanta utifrån att utvecklingen både kännetecknas av reproduktion och av förändring. I Hässleholm förändras argumenten för hur en lösning ska konstrueras och i Höganäs skapas en lösning som i mycket är en direkt kopia av en tidigare. Detta visar att tidigare lösningar både kan användas som en utgångspunkt för nästa verksamhet men också för en ganska ”tom” retorik som främst tjänar till att öka legitimiteten för de lösningar som makthavarna vill genomdriva.

Det finns alltså lösningar att tillgå när arbetslösheten och socialbidragskostnaderna stiger i höjden. Retoriken om de tidigare verksamheterna skapar mening för den kommunala arbetsmarknadspolitiken som lösning, även om det inte är ”samma” lösning. Det finns ett tydligt inslag av stigberoende i kommunerna, även om de åtgärder som legitimeras med tidigare åtgärder, kan visa på stora skillnader. Det är förändring ”but it is bounded change” som Pierson (2001:414) välfunnet har uttryckt det. De tidigare lösningarna inom arbetsmarknadspolitiken i kommunerna är en viktig faktor. Det är inte bara hänvisningar till tidigare lösningar som präglas av både förändring och kontinuitet. Det gäller även föreställningar om särskiljande av arbetslösa.

Särskiljandet av arbetslösa socialbidragstagare

Särskiljandet av arbetslösa socialbidragstagare, som en grupp arbetslösa som behöver andra lösningar än andra arbetslösa kommuninvånare, framstår som tydligt i denna studie. Trots att insatserna i slutet av undersökningsperioden har få likheter med beskrivningen av de ursprungliga kan de nya insatserna i vissa fall sägas bestå av en slags ”perverterad” version av de tidigare. Åtgärderna i början av perioden gav ersätt-

ning från de nationella försörjningssystemen och etablerade den arbetslöse inom arbetslöshetsförsäkringen. Deltagandet motiverades främst med flitpeng och möjligheterna att nå självförsörjning. Dessa åtgärder används för att motivera åtgärder där den arbetslöse försörjs med socialbidrag, inte etableras inom arbetslöshetsförsäkringen och där deltagandet är ett villkor för att få socialbidrag. Det finns starka normativa argument i kommunerna. Bidrag, och då i synnerhet socialbidrag, kan upplevas som stötande av de skattebetalare som varje dag går till arbetet. Bo-Arne Friberg menar att:

> Det är många som tycker att det är fel att ha socialbidrag. Det var väl så att de här socialbidragen hade skenat iväg. Så politikerna ville ha lite särskild tillsyn.

I fallkommunerna får också socialbidragskostnaderna en oproportionellt stor uppmärksamhet. Under långa tider är det den enda kostnad som presenteras i en egen paragraf, trots att kostnaderna för exempelvis äldreomsorg vida överstiger socialbidraget. I kommunerna finns ofta hänvisningar till arbetslinjen – ”man ska göra rätt för sig”. Den tjänsteman eller politiker som driver en policy där socialbidragstagare aktiveras, och hänvisar till arbetslinjen, kan presentera sig själv som handlingskraftig.

Särskiljande av olika kategorier har varit en del av socialtjänsten under lång tid. Så även om särskiljandet inte är nytt, förstärks en ny gräns mellan de arbetslösa som är etablerade respektive oetablerade inom de nationella försörjningssystemen. Dessa förstärkta gränser, eller särskiljandet, är inte bara en lösning och en av faktorerna som inverkar på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Det är också ett resultat av de ekonomiska incitamentet för aktivering och tidigare lösningar som har beskrivits i detta kapitel. I det följande ska jag visa hur två synsätt och argumenten för dessa står mot varandra. Detta exemplifieras med utvecklingen i Eslöv. Utvecklingen går från ett läge i början av undersökningsperioden där arbetslösa socialbidragare inte diskuteras som en specifik kategori arbetslösa som i högre grad särskiljer sig från andra kategorier av arbetslösa.

Eslövs arbetsmarknadspolitiska utveckling uppvisar ett tydligt brott. Eslöv kom igång ganska sent med att kategorisera arbetslösa socialbidragstagare som en speciellt problematisk grupp. Frågan uppmärksam-

mas 1991 men den första aktiveringsverksamheten startar inte förrän 1993 och då som ett uttalat svar på att ett ökat antal arbetslösa ungdomar uppbär socialbidrag. Under tiden fram till 1996 är Eslövs kommun mycket aktiv, speciellt på kommunövergripande nivå, inom arbetsmarknadspolitiken. Socialbidragstagare särskiljs dock inte i någon högre grad från andra arbetslösa i kommunen, utan finns kvar i den nationella delen av arbetsmarknadspolitiken. 1997 kommer dock initiativ till en uppföljning av aktivering av socialbidragstagare (Sn §45). Denna uppföljning är främst ett försök att få en översikt av antalet socialbidragstagare som kan komma i fråga för aktivering. Samma år behandlas en motion i kommunfullmäktige (§31), om att införa en mer aktiv socialbidragshandläggning. I svaret skriver socialchefen att arbetssättet redan präglas av ett aktivt arbetssätt och att arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvarsområde.

Kommunfullmäktige i Eslöv tröttnar 1999 på utgifterna för socialbidrag och det motstånd de möter, för sin aktivare arbetsmarknadspolitik, från tjänstemännen på socialförvaltningen. En omorganisering initieras av kommunledningskontoret socialnämnd och en direkt negativ och kommunalrådet. Förslaget drivs igenom mot en tveksam socialchef. Detta resulterade i att speciella åtgärder förespråkas i Eslöv. Under 2002 diskuteras ett speciellt projekt, *AS/3,* för arbetslösa socialbidragstagare. I informationsmaterial från AS/3, som är ett privat företag, går att läsa:

> Målgruppen är mottagare av kontantstöd med rimligt goda yrkesförutsättningar och personliga omständigheter som innebär att de kan genomföra nämnda kursförlopp. Det är också viktigt att målgruppen tillhör den grupp av arbetslösa som ”befinner sig i närheten av arbetsmarknaden” eftersom *AS/3* värderar att denna grupp av människor vi erfarenhetsmässigt är bäst rustade att ge råd till och klarlägga.

Mellan 1989 och 2002 har det skett en tydlig förändring i vilka lösningar som förespråkas. I början av perioden betonas beredskapsarbeten och andra nationella åtgärder som även har andra målgrupper än socialbidragstagare. I slutet av perioden har Eslöv två projekt, *AS/3* och *Human Balance,* som direkt är konstruerade för socialbidragstagare. Gunnar Nilsson, dåvarande kommunalråd och initativtagare till den förändrade

synen på kommunal arbetsmarknadspolitik, svarar följande på frågan om vad han upplevde inte fungerade tidigare:

> Ja, det var nog den här klientrollen som vi tyckte var fel på något sätt. Vi ville ha mer aktiva åtgärder för att hjälpa dessa människor att ta ansvar för sin egen situation.

I Eslöv stod två sätt att se på aktivering och socialbidragshandläggning mot varandra. Tidigare hade socialbidragstagare erbjudits olika former av anställningar som beredskapsarbete. Handläggningen byggde på en logik som kan spåras till socialtjänstlagen 1982. Den nya socialchefen inspirerades av en aktiveringstrend som kom att konstitueras av socialtjänstlagen 1998. Samma utveckling finns i Höganäs när det gäller socialbidragshandläggningen men utvecklingen får inte genomslag inom arbetsmarknadspolitiken. Denna studie kan inte entydigt förklara detta. Ett rimligt antagande är dock att Af erbjuder socialbidragstagare plats i de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, vilket är upplevelsen bland politiker och tjänstemän. Det finns helt enkelt inget behov och inga ekonomiska incitament att särskilja arbetslösa socialbidragstagare.

Hur har då talet om lösningar på problemen med arbetslösa socialbidragstagare förändrats under den aktuella perioden? Förändringen benämns som särskiljande av arbetslösa. I kommunerna börjar speciella organisationer för arbetslösa socialbidragstagare att växa fram och de särskiljs från de arbetslösa som finns i kommunal verksamhet men som har ersättning från de nationella systemen. Det finns inget i mitt material som entydigt ger belägg för att detta är en helt reflekterad process. Det finns ett tydligt inslag av *bounded rationality* (Perrow 1993; March 1978) genom otydliga mål där aktivitet ibland ger intryck av att vara ett självändamål, begränsat med information om socialbidragssystemet och arbetsmarknadspolitik samt med undermålig kunskap om orsak och verkan mellan socialbidrag och självförsörjning. Bounded rationality ger upphov till förändringar som inte är planlagda, *unintended consequences*, även om min tolkning är att detta blir tydligast på nationell nivå. Kommunerna framställer sig själva som ”möjliggörare” för att staten ska kunna retirera inom arbetsmarknadspolitiken utan att förlora legitimitet. Ett formellt beslut om att utesluta arbetslösa socialbidragstagare från den nationella arbetsmarknadspolitiken hade däremot

hotat arbetsmarknadspolitiken som en del av en välfärdsstatlig lösning för alla.

En uppdelning av arbetslösa efter försörjning i ett kategoriellt par, mellan arbetslösa med a-kassa respektive med socialbidrag (se Tilly 2000c) legitimerar att socialbidragstagare särskiljs från andra arbetslösa kommunivånare. Detta är en viktig aspekt som legitimerar speciella insatser för denna grupp människor.

8.3 Sammanfattande analys

Jag har i det föregående visat hur staten har efterfrågat kommunernas engagemang och skapat incitament för att de ska axla ansvaret. Kommunerna är dock inga passiva mottagare av ansvaret. Ungefär en femtedel av kommunerna i kommunstudien hade inga egna arbetsmarknadsåtgärder för socialbidragstagare. För att förstå den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare krävs alltså en analys av kommunernas synsätt och agerande. Här fokuseras på den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken och därefter följer en analys av organiseringen av denna arbetsmarknadspolitik.

De stigande kostnaderna för socialbidrag och passivitet ses som problem i kommunerna. Det finns en normativ aspekt som gör att dessa utgifter ses som speciellt problematiska. När dessa utgifter presenteras som just speciellt problematiska ger det också legitimitet till extra stora insatser för att motverka att vuxna och arbetsföra människor går hemma och försörjs av kommunala skattemedel.

Det finns en övertygelse om att aktivering är en lösning för att undvika kostnader för socialbidrag. Besparingen har tre aspekter: självförsörjning genom mobilisering, billig arbetskraft samt förhöjd aktivitet för arbetslösa och socialarbetare.

Att starta kommunala arbetsmarknadsprojekt blir en möjlighet att få tillgång till resurser från den nationella arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna kan mobilisera de nationella försörjningssystemen och få resurser genom att sälja platser till den nationella arbetsmarknadspolitiken. Kommunala åtgärder presenteras som ett sätt för kommunen att visa på att enskilda arbetslösa har varit skötsamma och arbetsvilliga nog för att komma ifråga för en nationell åtgärd. Kommunerna mobili-

serar den statliga politiken genom att insatser för arbetslösa socialbidragstagare åtgärdar personliga defekter som tillskrivs dem. Exempel är bristfällig förmåga att interagera med arbetsgivare och problem med att sköta arbetstider. Detta är ett exempel på hur kommuner, som organisationer, inte har tillgång till de resurser som de behöver för att nå sitt mål. Exempel på resurser är arbete, platser på nationella åtgärder eller annan försörjning som minskar kostnaderna för socialbidrag. Detta gör det svårt att upprätthålla gränserna för organisationen.

Syftet som presenteras med kommunal arbetsmarknadspolitik är inte att arbetslösa socialbidragstagare nödvändigtvis ska få arbete, utan bli självförsörjande. Om detta sker genom sjukbidrag, studiemedel, aktivitetsersättning eller lönearbete spelar mindre roll. Det ger samma ekonomiska besparing för kommunen. Utifrån detta blir mobilisering ett självklart syfte med verksamheten och ett sätt för kommunen att bevaka organisationens gräns. Kommunen söker resurser för att socialbidragstagare ska bli självförsörjande, vilket inte nödvändigtvis är målsättningen med den nationella politiken. Detta tydliggör att den kommunala delen av arbetsmarknadspolitiken legitimeras utifrån en annan logik än den nationella politiken.

Gränserna bör bevakas för att kommunens resurser inte ska användas till syften som inte är kommunens egna (Scott 2003). Annars finns risken att kommunerna bara blir utförare åt arbetsförmedlingen vilket riskerar att sätta kommunens syften med sin arbetsmarknadspolitik i bakgrunden. Det nationella perspektivet som, både historiskt och under de aktuella åren, finns inom arbetsmarknadspolitiken prioriteras inte inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken (se Lundin 2005). I stället finns en tydlig koppling till fattigvårdens fokus på lokalsamhället.

Kommunens behov av resurser påverkar även jakten på billig arbetskraft. Kommunerna ser möjligheten att ”slå två flugor i en smäll”. Samtidigt som kommunerna letar efter meningsfull sysselsättning till arbetslösa så vill kommunerna erbjuda god service till sina medborgare, speciellt om denna service kan erbjudas utan större ekonomiska belastningar på den kommunala budgeten.

Talet om aktivering som en besparing kopplas till en väl spridd ”kunskap” om att aktiva åtgärder ökar möjligheterna för arbetslösa socialbidragstagare att bli självförsörjande. Här finns tydliga likheter

med den internationella trenden mot aktivering (se exempelvis Heikkilä 1999; Hvinden 1999). Aktivering blir en vanlig strategi för den tjänsteman eller politiker som vill minska kostnaderna för socialbidrag. Dels kan aktivitet ge social kompetens och kunskaper som ökar möjligheterna att få arbete, dels gör den ökade kontrollen att socialbidragstagare kanske flyttar från kommunen, avhåller sig från att ansöka om socialbidrag eller försvårar ”svartarbete”. Jag vill dock betona att kommunal arbetsmarknadspolitik inte handlar om aktivitet i allmänhet. Det handlar om aktivitet som kan sägas vara arbetsmarknadsrelaterad. Detta skapar otydliga gränser mellan social- och arbetsmarknadspolitiken (Trickey & Lødemel 2000; van Berkel & Hornemann Møller 2002).

Otydliga mål och begränsad kunskap om orsak och verkan skapar verksamheter som har luddiga syften och ibland en lös koppling till kommunens mål och till dess organisationsstruktur. Detta begränsar organisationen och minskar dess förmåga att nå sina formella mål, då organisationen inte vet vad som fungerar. Den bärande tanken som presenteras med dessa verksamheter är att de är framgångsrika. Detta benämns som *bounded rationality* (Perrow 1999: March 1978). Perrow (1961) menar att formella mål är medvetet vaga. Det viktiga för kommunala arbetsmarknadsenheter är inte utfallet, i exempelvis hur många arbetslösa som får arbete, utan hur enheten förhåller sig till sin omgivning. I stället är det viktigare att verksamheten ses som legitim av kommunledningen och av samarbetspartners som arbetsförmedlingen. Organisationen har då större möjlighet att överleva och detta blir viktigare än utfallet (Meyer och Rowan 1977). Detta skapar en ”lös koppling” mellan arbetsmarknadsenheternas struktur och kommunens mål att arbetslösa socialbidragstagare ska upphöra att belasta socialbidragskontot. En lös koppling kräver att det finns ett stort förtroende för arbetsmarknadsenheterna och dess personal. Förtroende ersätter styrning, inspektioner och utvärderingar. Detta är också är en förklaring till att kommunal arbetsmarknadspolitik bara utvärderas i undantagsfall (Ulmestig 2006). Denna förklaring går väl i linje med Salonen (2006) som benämner kommunal arbetsmarknadspolitik som symbolpolitik. Syftet blir inte att skapa positiva effekter för arbetslösa utan politiker och tjänstemän ska visa på handlingskraft.

Det finns alltså en grundmurad övertygelse i kommunerna att kostnaderna för socialbidraget kan pressas genom att socialbidragshandläg-

garna bedriver en aktiv handläggning i bemärkelsen täta kontakter, hög grad av kontroll och genom att ställa krav på motprestationer på den arbetslöse socialbidragstagaren. På samma sätt finns samma övertygelse att socialbidragskostnaderna sjunker om den arbetslöse erbjuds kommunal arbetsmarknadspolitik. I kommunerna fanns under de aktuella åren konkurrerande argument för hur socialbidragshandläggningen skulle organiseras. I slutet av undersökningsperioden råder det dock, åtminstone på policynivå, konsensus om att kommunal arbetsmarknadspolitik är en framgångsrik metod för att sänka kostnaderna för socialbidraget. Det har skapats en kommunal arbetsmarknadspolitisk logik som Friedland och Alford (1991:260) uttrycker det: ”Take on the aura of the natural law.” Den kommunala arbetsmarknadspolitiken blir både en logik som både verkar omedvetet på aktörerna och som politiker och tjänstemän kan använda för sina syften.

Det finns exempel på kommunal arbetsmarknadspolitik redan före undersökningsperioden, lösningar och erfarenheter som kan hänvisas till för att söka legitimitet. Dessa tidigare lösningar kan användas för att sjösätta åtgärder som liknar de gamla. Det finns alltså ett tydligt inslag av stigberoende (Pierson 2000; 2001; 2003) i kommunerna, vilket innebär att det är lättare att fortsätta på en inslagen väg än att göra nya val. Detta är också ett funktionellt sätt att hitta lösningar. De ganska nyligen avslutade arbetsmarknadsåtgärderna fungerar troligen väl med kommunens organisation och samverkansparter. Det finns också exempel på där nya åtgärder legitimeras med tidigare åtgärder men där de nya bygger på helt andra utgångspunkter. Kunskap är makt inom politiken (Pierson 1996; Friedland och Alford 1991). Genom att framställa nya åtgärder som mer lika de tidigare än vad de är, exempelvis när det gäller de arbetslösas försörjning, kan högre tjänstemän och politiker finna stöd i politiska nämnder och bland tjänstemän för nya åtgärder.

Kommunerna framställer arbetslösa socialbidragstagare som en kategori som behöver andra lösningar än arbetslösa kommuninvånare generellt. De lösningar som har funnits tidigare fungerar inte längre. Det blir allt svårare att etablera socialbidragstagare inom den nationella arbetsmarknadspolitiken, genom exempelvis beredskapsarbete. Samtidigt får allt färre arbete. Enligt Friedland och Alford (1991) skapar symboler förändrade bilder av vad staten och kommunerna kan och bör göra. Arbetsmarknadspolitikens oförmåga när det gäller arbetslösa so-

cialbidragstagare blir en sådan symbol. Kommunerna kan inte utgå från att arbetsförmedlingen erbjuder arbetslösa socialbidragstagare stöd i att bryta sin arbetslöshet. För att legitimera att kommunerna bygger upp speciella åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare, bör denna kategori tillskrivas andra behov och egenskaper än de som delas av arbetslösa kommuninvånare generellt.

Det finns dock motkrafter i kommunerna. Dessa motkrafter kan även i kommunerna tillskrivas den arbetsmarknadspolitiska logiken. I kommunerna finns ofta ett missnöje med att kommunerna gör något som arbetsförmedlingen ”egentligen” borde göra. Dessa motkrafter finns på handläggar- och arbetsledarnivå och beskrivningen av att socialarbetare varken kan eller vill ägna sig åt att administrera arbetsföreläggande. Den arbetsmarknadspolitiska logiken är väl förankrad i kommunerna. Det finns också en ovilja från socialnämnden och förvaltningsledningen, men också svenska kommunförbundet, att ta över ansvarsområden utan att detta kompenseras ekonomiskt. Troligen påverkar den arbetsmarknadspolitiska logiken även arbetsförmedlingskontor på olika sätt. Vissa kontor, och kanske länsarbetsnämnder, strävar efter att bibehålla arbetsmarknadspolitiken som ett statligt politikområde. Detta är ett rimligt sätt att förstå, åtminstone en del, av den kommunala variationen i kommunernas engagemang i arbetsmarknadspolitiken.

I detta kapitel har den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken analyserats. I kommande kapitel analyseras organiseringen av kommunal arbetsmarknadspolitik.

9. Organiseringen av kommunal arbetsmarknadspolitik

Inom den nationella arbetsmarknadspolitiken har det varit mycket viktigt att en central myndighet (AMS) haft kontroll över hela politikområdet och därigenom snabbt och effektivt kunnat anpassa politiken efter exempelvis konjunkturförändringar eller problem i vissa enskilda branscher. Om man beaktar hur kommunerna och den kommunala socialtjänsten är organiserad, framträder en annan idé.

Om man jämför den kommunala arbetsmarknadspolitiken, och dess nära koppling till socialbidragshandläggningen, med den nationella arbetsmarknadspolitiken är det tydligt att mer lokala variationer är önskvärda inom kommunerna. De variationer som presenteras i detta kapitel är alltså inte nödvändigtvis ett problem utan kan också tolkas som att kommunerna använder sin lagstiftade rätt att anpassa verksamheten efter lokala behov.

Här kommer den kommunala arbetsmarknadspolitiken att beskrivas och analyseras. Kapitlet baseras främst på enkäter, telefonintervjuer och bearbetning av material från SCB. Mycket av det empiriska materialet i detta kapitel har tidigare publicerats i *Nedersta trappsteget* (Salonen & Ulmestig 2004). Det finns även empiriskt material från kommunstudien i de tre skånska kommunerna.

Två faktorer som verkar inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare identifieras i detta kapitel:

- *Kommunen som självständig aktör.* Under de aktuella åren utvecklar kommunerna, genom samverkan, speciella organisationer för att agera som utförare inom den nationella politiken men även för att erbjuda socialbidragstagare kommunal arbetsmarknadspolitik.
- *Den lokala kontexten*. Det finns en betydande lokal variation. Denna variation kan tolkas på olika sätt, som anpassning till den lokala kontexten och individuella skillnader mellan arbetslösa i olika kommuner. Men resultaten kan också tolkas som om åtgärderna har ett självändamål.

9.1 Kommunen som självständig aktör

Kommunerna har blivit en självständigare aktör inom arbetsmarknadspolitiken under den aktuella perioden. Denna utveckling blir speciellt tydlig under mitten av 1990-talet. Jag har belyst förändringen utifrån tre aspekter: specialisering, organisering av arbetslinjen och samverkan. Dessa tre aspekter blir tillsammans en av faktorerna, kommunen som självständig aktör, som verkar inom arbetsmarknadspolitiken. Ytterligare en av faktorerna är den lokala kontexten.

Specialisering

I de tre fallkommunerna har det skett stora organisatoriska förändringar. Kommunerna bygger upp organisationer för arbetsmarknadspolitik. Dessa förändringar kan sammanfattas med begreppet specialisering. Kommunerna förändrar förvaltningar, startar arbetsmarknadsenheter och arbetsmarknadsåtgärder speciellt för socialbidragstagare.

År 2002 fanns det uppskattningsvis 800 kommunala arbetsmarknadsåtgärder i Sveriges kommuner. Med tanke på bortfallet, från kommuner som helt saknas i denna studie liksom ofullständiga uppgifter från medverkande kommuner, är detta en rimlig uppskattning. Följande beskrivning grundar sig alltså på cirka två tredjedelar av de lokala arbetsmarknadsåtgärder som finns vid undersökningsperiodens slut. Det betydande bortfall som finns i uppgifterna från storstäderna kan ha påverkat resultatet samtidigt som denna beskrivning fokuserar på karaktären av lokala arbetsmarknadsåtgärder, inte detaljer. Bortfallet och dess betydelse diskuteras mer utförligt i Salonen och Ulmestig (2004).

Totalt antal deltagare i de lokala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som besvarade enkäten, uppgick till 13 479 personer i april 2002. Antalet deltagare i enskilda arbetsmarknadsåtgärder varierar kraftigt, från några enstaka deltagare till flera hundra. Genomsnittet är tjugosex deltagare, med en median på fjorton deltagare, eftersom ett fåtal större åtgärder tenderar att påverka snittvärdet. Lokala arbetsmarknadsåtgärder är dock som regel småskaliga. Cirka en tredjedel av verksamheterna har nio eller färre deltagare medan cirka 70 procent av verksamheterna har tjugofyra eller färre deltagare. De mindre verksamheterna bygger

ofta på en tät personlig kontakt mellan de anställda och den arbetslösa deltagaren.

I cirka två tredjedelar av kommunerna finns det mellan en och tre verksamheter och det finns en flexibilitet i utformning av enskilda verksamheter. En lokal arbetsmarknadsåtgärd kan ofta möta olika behov hos socialtjänsten och/eller den arbetslösa. I samma lokala arbetsmarknadsåtgärd kan det finnas både arbetsplatsförlagd praktik och tillverkningsarbete i verksamhetens lokaler. Verksamheterna beskrivs i telefonintervjuerna ofta som den lilla kommunens sätt att hantera få och heterogena arbetslösa socialbidragstagare. Alltså en slags ”one size fits all”-verksamhet.

Det finns begränsat med statistik eller tidigare studier som, på ett tydligt sätt, kan belägga den förändring då kommunerna aktiverar allt fler socialbidragstagare i kommunal arbetsmarknadspolitik. Det finns uppgifter från svenska kommunförbundet och SCB (1994 -2003). Tabellen visar hur kostnaderna för kommunal arbetsmarknadspolitik stadigt ökar fram till 1998 och därefter sjunker fram till 2002 då kostnaderna ökar något. Kostnaderna för 2002 är högre än 1993, räknat i fast pris.

Tabell 4. Indexreglerade[32] kommunala kostnader för arbetsmarknadsåtgärder[33]. I årlig kostnad per kommuninvånare.

År	**Nettokostnad**[9]	**Bruttokostnad**[10]
1993	Ej tillgängligt	479
1994	Ej tillgängligt	601
1995	Ej tillgängligt	644
1996	354	664
1997	356	720
1998	359	831
1999	346	759
2000	312	621
2001	307	633
2002	292	672

Det finns inga bruttokostnader angivna före 1993 och inga nettokostnader angivna före 1996. Skillnaden mellan brutto- och nettokostnader är de kommunala intäkterna för försäljning av platser till AMS, intäkter från kommunens arbetsmarknadsprojekt och projektmedel från stat och EU. Dessa kostnader är ett ganska trubbigt instrument för att mäta förändring. Kommunerna har också andra kostnader för arbetsmarknadspolitik än de som kan relateras till socialbidragstagare. Det kan exempelvis handla om fritidsaktiviteter för arbetslösa, anställningar som

[32] SCB 2006a. Konsumentprisindex (1980 = 100), fastställda tal. Nettokostnader är räknat i fast pris 1996 och bruttokostnader i fast pris 1993.

[33] SCB/ Svenska Kommunförbundet: Vad kostar verksamheten i din kommun (årsböcker) 1994 -2003.

kommunen delvis finansierar eller kostnader för ungdomar som inte uppbär socialbidrag.

Enligt svenska kommunförbundets studie (1997) aktiverades 1996 ungefär 6 000 socialbidragstagare av kommunerna i speciella åtgärder för socialbidragstagare. I denna studie framkommer att närmare 40 procent av de kommunala åtgärderna som fanns 2002 hade startat före 1998. Svenska kommunförbundet (1999), visar i en studie att två kommuner av tio hade en speciell arbetsmarknadsenhet 1995, vilket 1998 hade ökat till sju av tio i hans studie. Sammanfattningsvis styrker resultaten av dessa studier att kommunerna har ökat sitt engagemang inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken, även om kostnaderna börjar sjunka under de sista åren på undersökningsperioden. Däremot vet vi inte speciellt mycket om hur utbredd denna politik är mellan 1989 och 2002.

En utveckling mot specialisering är tydlig i Hässleholm. Efter en utredning om den kommunala arbetsmarknadspolitiken, konstruerades en speciell avdelning för arbetsmarknadspolitiska åtgärder vid kommunledningskansliet som döpts till *AME*. Den verksamhet som socialförvaltningen har haft och som har byggt på olika former av nationella försörjningsformer för de arbetslösa går till AME. I måldokumentet för AME finns tre mål:

- Att stärka individerna på arbetsmarknaden med hänvisning till arbetslinjen.
- Att minska andelen som är eller riskerar att bli beroende av bidrag.
- Att genom samarbete använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt.

Vid AME:s första kanslimöte diskuterades bland annat behovet av gränsdragningen till socialtjänsten genom tydlig ansvarsfördelning. AME tar inte ansvar för försörjningen av arbetslösa socialbidragstagare utan ansvaret ligger kvar hos socialnämnden.

De kommunala organisationerna för arbetsmarknadspolitik växer främst fram som ett svar på AMS behov av utförare inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. Dessa organisationer kan prioritera arbetslösa från den nationella arbetsmarknadspolitiken som tillför resurser. Samtidigt är den en verksamhet som, precis som alla andra skattefinansierade organisationer, är beroende av legitimitet. För att få legitimitet

är den beroende av råvara att bearbeta. Arbetsmarknadsenheterna är beroende, för sin legitimitet, av arbetslösa att fylla sin verksamhet med.

När speciella organisationer väl är etablerade, kan de med makt över organisationen få den att verka för intressen som de prioriterar (Perrow 1993). Dessa intressen är nödvändigtvis inte samma som de inom den nationella politiken. Ett exempel är att kommunerna inte gynnas av att medborgare flyttar från kommunen för att arbeta på annan ort. När en organisation är i en etableringsfas är den, enligt Magnusson (2002:76), ”glupsk”. För att överleva och expandera inkorporerar organisationen de resurser som finns tillgängliga. De kommunala arbetsmarknadsorganisationerna, som främst organiserades för att sälja platser till AMS, tar även emot arbetslösa socialbidragstagare. Detta ger verksamheten legitimitet gentemot kommunledning och andra förvaltningar, exempelvis socialförvaltningen. De kommunala arbetsmarknadsorganisationerna har alltså goda skäl till att erbjuda även socialbidragstagare plats.

I exemplet från Hässleholm finns det dock kritik från socialförvaltningen att arbetsmarknadsenheten inte tar emot socialbidragstagare. Dåvarande socialchefen Bo-Arne Friberg uppfattar att AME, precis som Af, vägrar att ta emot arbetslösa med sociala problem vilket försvårar aktivering av socialbidragstagare. Han säger:

> [AME] skulle serva oss och fixa de här platserna och så fick de pengar från AF, som slussade pengar till verksamheten. Och vi skulle slåss om de pengarna. Våra klienter var lite svårare att hantera än de andra.

Socialnämnden hanterar denna vägran med att bygga upp egna kommunala arbetsmarknadsåtgärder som organiseras utanför den kommunala arbetsmarknadsenheten. Efter en tid i socialnämndens åtgärd kan den arbetslöse få tillgång till den kommunala arbetsmarknadsenheten AME men försörjas på socialbidrag. Södra flygeln blir en kommunal arbetsmarknadsåtgärd som kan mobilisera den kommunala arbetsmarknadsenheten. Kan den arbetslöse uppvisa ett klanderfritt beteende kan denne få aktivitetsersättning men vara kvar på AME genom aktivitetsgarantin. Därefter kan den arbetslöse få tillgång till andra nationella program som exempelvis en yrkesinriktad utbildning, såsom en svetsutbildning. Socialtjänsten gör alltså ytterligare en specialisering genom att bygga upp en egen organisation för arbetsmarknadspolitik.

Kommunerna har inte bara förändrat organiseringen genom att konstruera speciella organisationer. Socialbidragshandläggningen har också påverkats, för både socialbidragshandläggare och arbetslösa socialbidragstagare.

Organiseringen av arbetslinjen

Ett ledord för organisationsförändringarna har varit arbetslinjen. Den konkreta betydelsen av begreppet i kommunerna är aktivitet för socialbidragstagare genom aktiv handläggning från socialbidragshandläggarna. Ett exempel är Eslöv som 1999 tog beslut om en ny arbetsmarknadsorganisation, där stora delar av socialbidragshandläggningen lyftes över till den nya organisationen. Det var de socialbidragstagare som kunde förväntas vara aktiva som flyttades över till den nya organisationen.

Förändringen gjordes efter missnöje, från kommunalrådet, med socialbidragshandläggningen. Grunden för missnöjet var bristande samverkan med främst Af, lång handläggningstid innan aktiva insatser sätts in och för höga kostnader för socialbidrag. Den nya organisationen skulle anpassa kommunen för riskerna med fortsatt hög strukturarbetslöshet, kommunernas ökade vikt inom arbetsmarknadspolitiken, ett ökat behov av en starkare koppling mellan näringsliv och kommunal arbetsmarknadspolitik. Den dåvarande socialchefen och arbetsledaren för socialbidragshandläggningen var negativ till att flytta socialbidragshandläggningen till den nya organisationen. De menade att socialbidragskostnaderna var främst strukturellt betingade och inte skulle påverkas av en förändrad handläggning. En av de högre tjänstemännen säger att deras argument förkastades av politiska skäl. Kommunfullmäktige tog beslut om att tillskapa den nya organisationen. Det dåvarande kommunalrådet menar att den nya socialchefen behövde ”Ha en känsla för det här med att bryta bidragsberoendet och hjälpa individen på ett annat sätt.”

Den nya arbetsmarknadsorganisationen döptes till *Näringslivskontoret* och verksamheten styrdes av kommunstyrelsens arbetsmarknadsutskott. Efter ett år görs en omorganisering och *Näringslivskontoret* döps till *Arbete och försörjning* och blir en egen förvaltning som handlägger

all socialbidragshandläggning. Den nya förvaltningen samlokaliseras med Af.

Detta exempel visar att även om kommunerna inte organisatoriskt skiljer mellan socialbidragshandläggningen och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna så har de arbetsmarknadspolitiska aspekterna blivit viktigare under de aktuella åren. Denna aspekt omnämns ofta som ”arbetslinjen” i kommunerna. Detaljerade riktlinjer som fokuserar på socialbidragstagarnas aktivitet och namn på organisationer som anknyter till arbete är exempel på hur aktivitet får en inramning i organiseringen. Arbetslinjen, som den definieras i kommunerna, sätter tydliga spår i organiseringen.

För de arbetslösa socialbidragstagarna innebär det förändringar, där socialbidragshandläggarna i högre grad ställer krav på aktivitet och där dessa krav följs av hot om sanktioner. Det är dock inte alla slags aktiviteter som eftersträvas från socialtjänsten. Att resa, träna ett knattelag eller vårda äldre anhöriga accepteras inte. Aktiviteten ska vara relaterad till arbetsmarknaden genom exempelvis redovisningar av sökta arbeten. Dessa sanktioner består i att socialbidraget kan sänkas eller helt avslås. De blir ”*an offer you can´t refuse”* som Trickey & Lødemel (2000) så träffande har uttryckt det.

För socialarbetarna skapas en hög grad av styrning. Detta sker genom fler och mer detaljerade riktlinjer och en organisering där arbetsledaren och arbetsgruppen har fler möten för att diskutera enskilda bedömningar. Handlingsfriheten för socialbidragahandläggarna minskar. Detta innebär dels att rättsäkerheten ökar för de arbetslösa och dels att det sker maktförändringar.

Rättssäkerheten ökar genom att arbetsledaren och kollegorna har mer insyn i handläggningen av enskilda socialbidragsansökningar. Det är rimligt att anta att det leder till minskade variationer mellan enskilda handläggare i samma kommun (som har beskrivits av exempelvis Byberg 2002; Hyden et al. 1995). Det medför också att risken för rena felaktigheter i handläggningen minskar. Samtidigt minskar makten för den enskilde handläggaren. Detta innebär att de både får svårare att sanktionera socialbidragstagare men också att bevilja extra medel, utifrån egna bedömningar. När makten hos socialbidragshandläggarna minskar ökar det möjligheter för politiker och högre tjänstemän att genomdriva de förändringar som de anser som eftersträvansvärda. När

en grupp av människor får makt sker det på bekostnad av någon annans makt (Perrow 1993). När makten ökar hos högre tjänstemän och politiker minskar den hos socialbidragshandläggarna och de arbetslösa socialbidragstagarna.

Samverkan

Samverkan handlar främst om att aktivera andra aktörer, vilket jag tidigare har benämnt som mobilisering och uppges, i telefonintervjuerna, vara en viktig del av arbetet med arbetslösa socialbidragstagare. Syftet är, enligt telefonintervjuerna, att få ett helhetsperspektiv på den arbetssökande och hitta ett gemensamt förhållningssätt. Att ”ingen ska trilla mellan stolarna” är en vanlig fras. Kommunerna samverkar med flera aktörer såsom arbetsförmedlingen, försäkringskassan och landstinget. I det följande kommer jag dock att fokusera på samverkan mellan kommun och Af. Två tredjedelar av socialtjänstens företrädare svarar på en direkt fråga i telefonintervjun att de tycker att samarbetet fungerar bra. Men när intervjun fortsätter riktar dock många intervjupersoner allvarlig kritik mot Af.

Kritiken fokuserar ofta på att Af:s ekonomiska resurser skiftar snabbt och oförutsägbart över tid. Ena dagen har Af gott om pengar. Arbetslösa får tillgång till olika insatser och samverkansprojekt startar. Någon eller några månader senare är resurserna slut och all nyrekrytering till åtgärder stoppas och samverkansprojekt går i kras. Af ses också som regelstyrd och oflexibel. Det finns också kritik mot att Af ger allt mindre personligt stöd och att allt fler hänvisas till datoriserade system. Intervjupersonerna ger ofta uttryck för att kommunala aktiveringsverksamheter är ett komplement till de nationella åtgärderna. Kommunerna aktiverar de som Af inte engagerar sig i.

I det stora hela ger dock intervjupersonerna en ganska positiv bild av Af och hänvisar ofta till personkemi. Andra positiva aspekter som underlättar samverkan är gemensamma utbildningar, en nära och långvarig kontakt och/eller samlokalisering.

Den tredjedel som var negativa till Af uttryckte samma kritik som ovan men betonade ofta att Af:s engagemang sviktade för dem som stod långt ifrån arbetsmarknaden. En intervjuperson menar att:

> Arbetsförmedlingen kräver godkänd SFI och sex månaders drogfrihet för att arbeta med en klient. Om det blir ett återfall krävs sex nya månaders drogfrihet.

I vissa kommuner menade intervjupersonerna att samverkan med Af i stort sett var en ren formsak. De ska vara inskrivna på Af, mest för sakens skull.

Finns det ett samband mellan de kommuner, där intervjupersonerna ger uttryck för att det pågår formaliserad samverkan eller att samverkansklimatet anges som gott, och kommunens förhållningssätt till kommunal arbetsmarknadspolitik? Är det de kommuner som är missnöjda med, eller inte har någon, samverkan med Af som är mest aktiva med kommunal arbetsmarknadspolitik? I mitt material föreligger inget sådant samband. Den slutsatsen drar jag efter att svaren om samverkan korreleras med om kommunen är aktiv, pragmatisk eller återhållsam (se kapitel 2). Detta är något förvånande då intervjupersonerna ofta ser kommunal arbetsmarknadspolitik som svaret på dels Af:s ointresse för arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden, dels ekonomiska ramar som fluktuerar och försvårar långsiktighet i samverkan med kommunerna**.** Ett rimligt antagande kan vara att samverkansklimatet inte påverkas av Af:s ljumma intresse för att erbjuda arbetslösa socialbidragstagare arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Slutsatsen bör dock behandlas med en viss försiktighet då den bygger på två skattningar, min kategorisering efter intervjusvar som korreleras med intervjupersonernas utsagor.

Huruvida samverkan har blivit vanligare eller ej kan min empiri inte entydigt ge svar på. Resultatet visar dock att det pågår mycket samverkan mellan olika aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Samverkan sker både på förvaltningsnivå, ofta genom arbetsförmedlingsnämnderna/arbetsmarknadsnämnderna, och på direkt handläggarnivå.

För att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna ska kunna mobilisera Af, men också erbjuda platser som Af är beredd att betala för, tvingas kommunerna till vad Tilly (2000c) kallar efterlikning, som består i att kommunerna lånar in befintliga organisationsstrukturer från den nationella arbetsmarknadspolitiken. Exempel är att skilja mellan funktioner för arbetsledning för deltagarna och för stöd i att söka arbete. Kommunerna lånar också in befintliga kategoriella par såsom en

kategorisering mellan de som står ”långt ifrån” respektive ”nära” arbetsmarknaden.

Denna kategorisering är väsentlig för om och vilken kommunal arbetsmarknadsåtgärd som erbjuds den enskilde. Efterlikningen ger legitimitet för kommunen. Denna legitimitet är väsentlig för att Af ska köpa platser av kommunerna till de nationella åtgärderna men också för att de kommunala åtgärderna ska ses som legitima och därigenom fungera som ett sätt att mobilisera Af. Resultatet blir att en anpassning sker från kommunens sida. Detta skapar goda relationer och procedurer som underlättar den dagliga interaktionen mellan tjänstemän från Af och kommunen. Detta är en förklaring till att de flesta kommunala tjänstemän beskriver att det fungerar bra att samverka med Af över organisationsgränserna. Efterlikning och anpassning gör att tjänstemän med två olika logiker kan finna fungerande samverkansformer, eller som intervjupersonerna frekvent benämner det, en ”bra personkemi”.

För kommunerna finns det alltså många goda skäl till att organisera sig som sjävständig aktör inom arbetsmarknadspolitiken. Detta gäller främst som utförare inom den nationella politiken. Kommunal arbetsmarknadspolitik blir möjlig för att det finns åtgärder och organisationsstrukturer att placera socialbidragstagare i.

Jag har tidigare exemplifierat omorganiseringar i kommunerna där kommunerna har specialiserat sig på arbetsmarknadspolitik med speciella organisationer med detta uppdrag. Detta kan också exemplifieras av att 38 procent av de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna hade arbetsmarknadsenheter som huvudman (Salonen & Ulmestig 2004). Även socialbidragshandläggningen har påverkats genom att den har blivit mer aktiv. Det är också tydligt att samverkan mellan kommunerna och Af är vanligt, även om intervjupersonerna beskriver att de upplever problem med Af. Det är rimligt att denna samverkan kräver en kommunal aktör med hög grad av specialisering. När den nationella arbetsmarknadspolitiken allt mer är beroende av kommunerna, svarar kommunerna upp med att bygga upp organisationer som kan klara denna uppgift. Om inte, riskerar kommunerna att förlora inkomster och ökar risken för att arbetslösa kommunmedborgare blir utstämplade.

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken har en tydlig relation till reglerna för arbetslöshetsförsäkring. När gränsen förflyttas för vem som räknas som tillräckligt etablerad för att släppas in och hur länge de får

vara kvar innan de blir utstämplade påverkar detta kommunerna. Det är dock tydligt i materialet att kommunerna främst organiseras för att undvika utstämpling. Samtidigt är det, som tidigare nämnts, bara några enstaka procent av de som blir utstämplade som beviljas socialbidrag (IAF 2006). Däremot finns det få exempel, i de tre skånska kommunerna, på att kommunal arbetsmarknadspolitik direkt organiseras för att etablera socialbidragstagare inom arbetslöshetsförsäkringen. Detta trots att en betydande del av socialbidragstagarna uppbär socialbidrag på grund av att de inte är kvalificerade för arbetslöshetsförsäkringen (Ds 1999:54; Salonen 1999).

Den kommunala arbetsmarknadspolitiken har ändrat karaktär. Detta stämmer väl överens med uppgifterna från svenska kommunförbundet (1999) om att tjugo procent av kommunerna hade en arbetsmarknadsenhet 1995 vilket 1998 hade ökat till åttio procent. Sammantaget ger detta en bild av att Sveriges kommuner blir allt mer välorganiserade och självständiga aktörer inom arbetsmarknadspolitiken, först som utförare inom den nationella politiken och sedan, när åtgärderna fanns, allt mer inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

Genom specialisering, organisering av arbetslinjen och samverkan har kommunerna blivit mer välorganiserade som självständiga aktörer, vilket är en faktorerna som inverkar på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

9.2 Den lokala kontexten

Det finns stora lokala variationer i organiseringen av kommunal arbetsmarknadspolitik mellan Sveriges kommuner. Utifrån detta drar jag slutsatsen att det kan finnas faktorer i den lokala kontexten som inverkar på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Kan kommunens karaktär och tillämpningen av den nya socialtjänstlagen 1998 vara sådana faktorer?

Kommunernas kostnader

Kommunal arbetsmarknadspolitik och de lokala arbetsmarknadsåtgärder som används har en gäckande och luddig karaktär som försvårar när

man, som jag, vill beskriva dess utbredning och profil. Det är svårt att uttala sig generaliserande eller att förstå vad som sker i kommunerna. Resultatet antyder dock att det finns belägg för att variationen inte är helt slumpmässig efter de variabler som har jämförts i denna studie.

Kostnaderna är en viktig variabel för att förstå karaktären på de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Utifrån de kostnader som kommunerna rapporterar till SCB kan vi också förstå något om vilka kommuner som spenderar mest resurser på arbetsmarknadspolitik.

De kostnader som beskrivs i kartläggningen är relaterade till åtgärder och inte till deltagarnas försörjning. Exempel på detta är lokal-, material- och personalkostnader. Kostnaderna inkluderar även utgifter som täcks av externa medel såsom statsbidrag och EU-medel. Uppenbara felaktigheter såsom sammanblandning mellan månad och årskostnader har korrigerats vid analysen eller klassats som bortfall. I telefonintervjuerna beskrevs stora svårigheter att ange kostnaderna för varje åtgärd. Jag menar trots detta att uppgifterna ger en realistisk bild då kostnaderna har ett tydligt samband med deltagarantalet samt att antalet mätta åtgärder är betydande.

Den årliga kostnaden har, utifrån de drygt tre fjärdedelar som angav kostnaderna, beräknats till 620 mnkr. En uppskattning är att kostnaderna för lokala arbetsmarknadsåtgärder bör närma sig en miljard kronor år 2002. Det bör dock betonas att en betydande del av av dessa kommunala kostnader täcks av andra aktörer såsom staten och EU.

Det fanns stora variationer i kostnadsbilden för olika åtgärder. Cirka 40 åtgärder hade en kostnad på under 1 000 kr per deltagare och månad medan samma summa för ca 30 åtgärder översteg 15 000. Åtgärder med låg kostnad har ofta en förmedlingsverksamhet och de mer kostsamma ger intryck av att vara mer nyttoinriktade, såsom kommunala arbetslag som utför arbete åt kommunen. Mediankostnaden var 4 500 kr per deltagare.

Arbetsmarknadspolitik, kommuntyp och skattesats

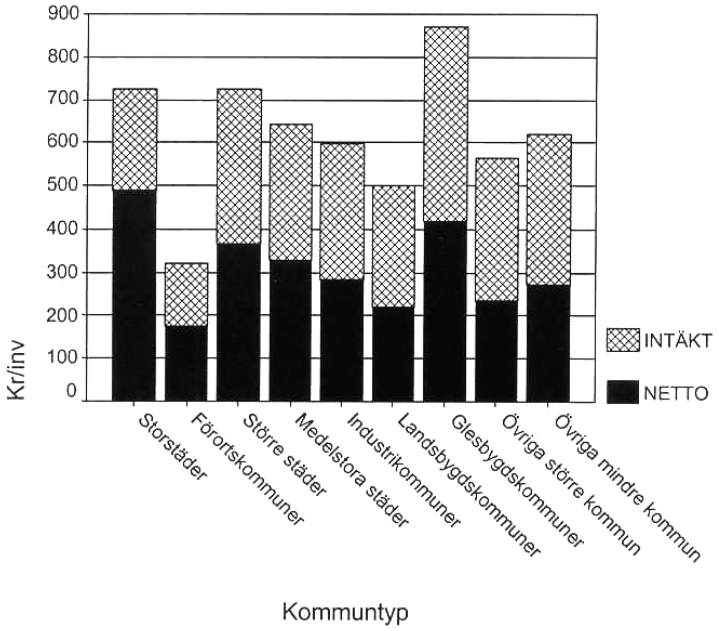
I en analys av sambandet mellan kommunalt engagemang inom arbetsmarknadspolitiken, utifrån de kostnader som kommunerna årlig rapporterar in till SCB, och relevanta variabler. I analysen söktes efter samband mellan kostnaderna och arbetslöshetstal, obalanstal och kostnader för socialbidrag utan att finna några samband. Däremot identifierades

sådana samband med både kommuntyp och kommunal skattesats. Dessa samband diskuteras nedan.

Diagrammet nedan antyder att kommuntypen påverkar den kommunala arbetsmarknadspolitikens organisering. Det är dock inte möjligt, med tanke på det empiriska materialets karaktär och den stora lokala variationen, att entydigt förstå kommuntypens betydelse, bara att den har betydelse.

Diagram 4 Kommunala kostnader[34] för arbetsmarknadsåtgärder 2002 efter kommuntyp[35].

Kronor per invånare



Det finns betydande variationer i kostnader, som har ett samband med kommuntyp. Störst kostnader per invånare har storstäderna, följt av

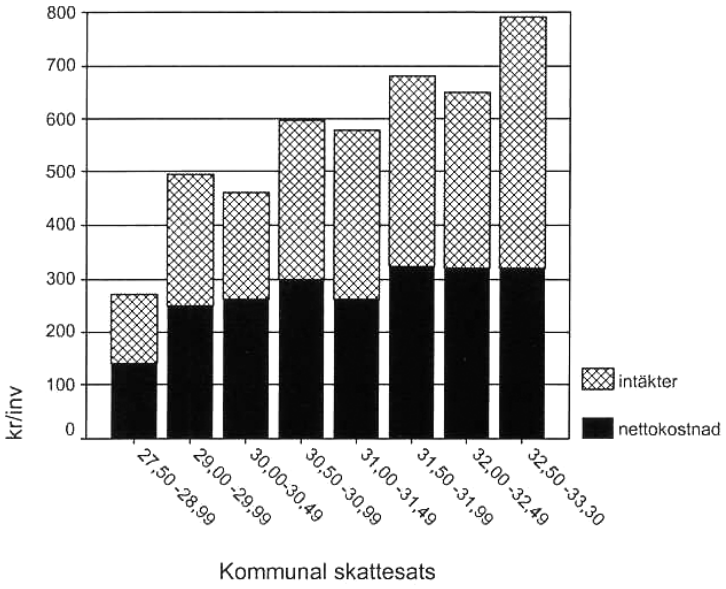
34 Källa: SCB och svenska kommunförbundet 2003.
35 Källa: sveriges kommuner och landsting (Skl 2007).

större och medelstora städer, men även glesbygdskommuner har höga kostnader per invånare. Detta resultat är också rimligt och kan ses som att det kommunala självstyret fungerar. Kommunal arbetsmarknadspolitik anpassas till de enskilda kommunernas skiftande förutsättningar.

Det finns också ett samband med nivån på kommunalskatten. Sambandet består i att de kommuner som spenderar mest på kommunal arbetsmarknadspolitik också är de kommuner som har högst skattenivå. Det går inte att sätta ett likhetstecken mellan låg skattesats och god kommunal ekonomi. Resultatet visar dock att det är de fattigaste kommunerna som också får ta de största utgifterna för kommunal arbetsmarknadspolitik.

Diagram 5. Kommuners kostnader för arbetsmarknadsåtgärder 2002[36] efter kommunal skattesats[37].

Kronor per invånare.



36 Källa: SCB & Svenska Kommunförbundet.
37 Källa SCB 2007.

Lite förenklat kan man säga att kommuner med hög kommunalskatt, oftast de fattigaste, betalar mest för kommunal arbetsmarknadspolitik. Bland de högskattekommuner som har högst kostnader återfinns många av landets mest fattiga och socioekonomiskt utsatta kommunerna. Detta kompenseras dock för de allra fattigaste kommuner genom intäkter, främst från staten och EU.

Detta antyder att kommunal arbetsmarknadspolitik i stort handlar om ekonomi. Detta finner stöd i Hallström (1997) som menar att arbetsmarknadspolitik på det lokala planet bland annat handlar om att kommunerna och Af försöker skjuta över kostnader på varandra.

Ett huvudresultat i detta sammanhang är den kommunala arbetsmarknadspolitikens luddiga och gäckande karaktär som bara med svårigheter låter sig beskrivas. Jag drar två slutsatser utifrån detta resultat.

(i) Variationen är ett utslag av en flexibel organisering som kan anpassas efter skiftande lokala förutsättningar. Det kommunala självstyret är en naturlig del av hur vi i Sverige har organiserat styrningen av landet. Detta gäller generellt och mer specifikt samhällets sista skyddsnät. Variationen i organiseringen är alltså en naturlig konsekvens av systemets karaktär och kan ses som en naturlig anpassning till lokala förhållanden. Oavsett om variationerna tolkas som ett naturligt och önskvärt utfall av socialtjänstlagen och det kommunala självstyret eller som ett rättssäkerhetsproblem visar telefonintervjuerna att det får betydande konsekvenser för den arbetslöse i mötet med socialtjänstens maktutövning. Det som i en kommun resulterar i minskat eller uteblivet socialbidrag kan i grannkommunen vara helt accepterat.

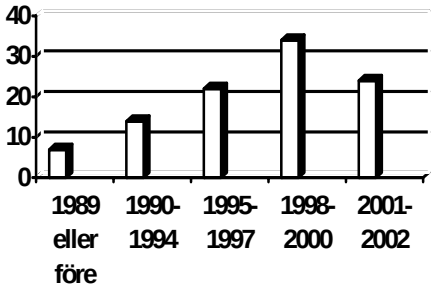
(ii) Den andra slutsatsen är att insatserna i sig är ett mål. Både i fallkommunerna och i telefonintervjuerna framställs de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna som något ”gott” genom sin blotta existens. Verksamheter lyfts med stolthet fram som nydanande och som ett tecken på att kommunerna ”gör något”. Denna slutsats baseras också på verksamheternas karaktär med luddiga tidsramar och innehåll samt svårigheter att uppge kostnader. Huvuddelen av de studerade verksamheterna har ingen fast tidsram. Som arbetslös är du inskriven tills vidare. Det finns alltså inget tydligt kunskapsinnehåll som ska förmedlas enligt en tanke om hur lång tid det tar att tillgodogöra sig denna kunskap. De kommunföreträdare, eller de som de i sin tur förmedlade enkäten till, hade stora problem att ange kostnaderna för verksamheten.

Detta pekar på att verksamheterna organiseras utifrån otydliga syften och förutsättningar. Resultatet från denna studie indikerar att aktivitet blir ett självändamål utifrån normativa föreställningar om att människor inte ska uppbära socialbidrag medan de inte är aktiva.

Den nya socialtjänstlagen 1998

Lagändringen av socialtjänstlagen 1998 har varit en utgångspunkt i analysen. Dels i bemärkelsen att 1998 har använts som brytpunkt i den statistiska analysen genom att jämföra arbetsmarknadsåtgärder som har startat före och efter 1998. Dels i bemärkelsen att lagändringen var ett viktigt tema i telefonintervjuerna. Det är rimligt att anta att den lagändring som ger kommunerna ökade möjligheter att ställa krav på aktivitet för socialbidragstagare har påverkat den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Detta antagande har dock inte ett tydligt stöd i empirin. Empirin visar att 206 projekt hade varit igång före lagändringen januari 1998, vilket är cirka 40 procent av samtliga kommunala arbetsmarknadsåtgärder som pågick våren 2002. En analys av startåren för verksamheterna antyder att det kommunala engagemanget har intensifierats från mitten till slutet av 1990-talet, vilket tydliggörs av diagram 6. Detta är något förbryllande då arbetslösheten sjönk dessa år. Samtidigt stiger socialbidragskostnaderna i landet i stort från 1998 och framåt (socialstyrelsen 2003).

Diagram 6. Startår för aktiveringsprogram. I procent av samtliga program april 2002 (n = 527).



Det finns problem med att använda startåret för de lokala arbetsmarknadsåtgärderna för en analys då en mängd av verksamheter har lagts

ner. Diagrammet visar att över 40 procent av verksamheterna (206 st) var igång före lagändringen i SoL 1998. Den visar också att det fanns lokala arbetsmarknadsåtgärder när undersökningsperioden inleds. Datan till diagrammet blir något missvisande då mätningen gjordes på verksamheter som var igång i april 2002, vilket resulterar i att de program som startade efter april 2002 inte finns angivet.

Ett tydligt resultat är att kostnaderna för åtgärder som startade efter 1998 är närmare en femtedel lägre än för de som har startat innan. Tydliga skillnader kvarstår även vid en kontroll för påverkan av åtgärdernas skillnader. Det är svårt att entydigt tolka detta resultat. Ett rimligare utfall hade varit om det skulle vara lägre kostnader för de projekt som tillkom under 1990-talets början och mitt, under välfärdskrisen, då kommunernas ekonomi var mer pressad. Resultatet kan vara en konsekvens av att arbetsförmedlingen har minskat sitt engagemang för arbetslösa socialbidragstagare sedan 1998, vilket beskrivs i intervjuerna med nyckelpersoner, och att kommunerna då har sett sig tvungna att ordna fler platser i aktiveringsprojekt men utan resurser för att kunna möta det ökade behovet. Resultatet visar också en tydlig trend på att lokala arbetsmarknadsåtgärder som tillkommer efter 1998, allt oftare drivs av kommunerna och andra aktörer som exempelvis Af verkar minska i betydelse. Det blir allt mindre vanligt att man delar på huvudmannaskapet.

Lagändringen i socialtjänstlagen 1998 är, som även Johanssons (2001) resultat visar, en legal inramning av ett arbetssätt som redan användes i många kommuner. Lagändringen måhända skyndade på utvecklingen men kan inte tillskrivas någon väsentlig betydelse i förståelsen av den förändrade arbetsmarknadspolitiken som arbetslösa socialbidragstagare möter. Kjell Stidsman på socialdepartementet, som var med i arbetet med den nya socialtjänstlagen, säger allmänt om lagstiftningsprocessen att:

> Lagstiftning är en trög drivningsprocess, ofta ligger praxis långt före lagstiftningen. Lagstiftningen är konservativ.

Kommunerna är konstruerade för att tillvarata lokala förhållanden. Här bejakas variationer både av lagstiftarna och av kommunerna. Ett exempel är socialtjänstlagen som när den introducerades 1982 betonade dess lokala prägel som en möjlighet till metodutveckling och till att utforma

biståndet utifrån individuella behov och lokala förutsättningar (Johansson 2001). Utrymmet för det kommunala självstyret förändrades med 1998 års socialtjänstlag då statens (domstolarnas) makt att göra överprövningar minskade, samtidigt infördes en riksnorm vilket var en utveckling som minskade kommunernas handlingsutrymme. 2002 ökar dock staten sin möjlighet till överprövning genom lagändringen i socialtjänstlagen. Det finns alltså en ambivalent syn från staten på den kommunala handlingsfriheten inom socialbidragshandläggningen och utvecklingen har gått åt båda hållen mellan 1989 och 2002.

De stora variationerna mellan organiseringen i olika kommuner gör det problematiskt att uttala sig om den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare i olika kommuner. En av faktorerna som inverkar på arbetsmarknadspolitiken finns i den lokala kontexten. Den är viktig men får en mer spekulativ karaktär i denna avhandling än de andra faktorerna då den lokala kontexten är gäckande och inte låter sig beskrivas till fullo. Det är tydligt att det finns ett samband med kommuntyp och skattesats. Detta antyder att strukturella skillnader mellan kommunerna ligger för handen. Det är också rimligt att anta, utifrån de tre fallkommunerna, att exempelvis enskilda makthavare, politisk majoritet och lokala logiker kan inverka.

9.3 Sammanfattade analys

AMS behov av samverkan med kommunerna, och de ekonomiska incitament som erbjuds, gör att flertalet kommuner bygger upp egna arbetsmarknadsenheter. Dessa enheter är speciella organisationer för att kommunen ska kunna agera som utförare inom den nationella politiken men även för att erbjuda socialbidragstagare kommunal arbetsmarknadspolitik. Kommunen blir en självständig aktör inom arbetsmarknadspolitiken. Detta sker genom att kommunerna får allt mer självständigt ansvar som utförare av offentliga tjänster, vilket jag har diskuterat tidigare. Det sker också genom att kommunerna blir organisationer som agerar inom arbetsmarknadspolitiken, med syften och målsättningar som inte nödvändigtvis delas med staten. Kommunerna, som organisationer, skapar gränser mot staten inom arbetsmarknadspolitiken. Organisationer har att förhålla sig till sin omvärld (Ahrne 1999; Scott &

Meyer 1991). Detta skapar ett behov att upprätthålla gränser för att bibehålla sin autonomi men också öppna gränserna för att tillförskaffa sig resurser. Detta genom att å ena sidan hindra kommunala arbetsmarknadsenheter från att helt utnyttjas för AMS syften och å andra sidan möjliggöra öppna gränser för kommunerna att få tillgång till resurser, som försörjning från de nationella systemen för de arbetslösa kommuninvånarna. Kommunerna blir, med Scotts (2003) ord, varken vindtunnlar eller fästningar.

Ett sätt att nå en balans mellan denna inbyggda spänning är genom samverkan. Ett resultat i denna avhandling är att det sker mycket samverkan mellan kommunerna och staten inom arbetsmarknadspolitiken. Detta innebär att det i praktiken kan vara svårt att dra en gräns mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetslösa försörjs genom exempelvis Alfa-kassan men får kompletterande socialbidrag och arbetsförmedlingen kan vara med som huvudman för kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Samverkan kräver också att kommunerna kan anpassa sig till det arbetsmarknadspolitiska fältet. Organisationer måste förhålla sig till institutionella regler men kan göra det på ett ceremoniellt sätt (Meyer och Rowan 1977). Det är alltså möjligt för kommunerna att förhålla sig till de institutionella regler som finns inom arbetsmarknadspolitiken på ett ceremoniellt sätt. Detta gör att kommunerna kan ge sken av att anpassa sig för att samverkan med arbetsförmedlingen ska fungera med ett minimum av friktion. Detta ger navigationsutrymme för kommunerna. Samtidigt handlar det inte bara om en ceremoniell anpassning. Som tidigare nämnts sker det en efterlikning i kommunerna (se Tilly 2000c). Kommunerna skapar rutiner och relationer som underlättar det dagliga arbetet och skapar legitimitet för kommunen som aktör inom arbetsmarknadspolitiken. De lånar exempelvis in kategorier som ”långt ifrån” och ”nära” arbetsmarknaden. Denna efterlikning kan inte sägas vara enbart ceremoniell utan påverkar organiseringen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Detta är ett exempel på vad Perrow (1985) menar med att allt som organisationer gör inte är myter och ceremonier för att skapa legitimitet utan att organisering även handlar om makt. I det här fallet kan efterlikningen ses som ett sätt för kommunerna att tillförskaffa sig resurser från den nationella politiken. Resurser som gynnar de med makt i kommunerna.

Det främsta syftet med arbetsmarknadsenheterna är ofta, att mot ekonomisk ersättning från den nationella arbetsmarknadspolitiken, fungera som utförare för något nationellt arbetsmarknadspolitiskt program. Detta benämns ibland av AMS för utkontraktering av verksamhet. Den nya specialiserade organiseringen är väl förankrad i tidigare kommunala organisationsformer. Hade inte kommunerna axlat uppdraget från AMS och därigenom fungerat som möjliggörare för utvecklingen, hade svensk arbetsmarknadspolitik sett annorlunda ut. Kanske hade AMS använt sig av privata aktörer, kanske hade de återigen startat med verksamheter i egen regi. Arbetsmarknadsenheterna kan också fungera som navet inom kommunal arbetsmarknadspolitik. Intrycket från de tre skånska kommunerna är att arbetsmarknadsenheterna främst kostruerades för att kommunen skulle fungera som utförare inom den nationella arbetsmarknadspolitiken, men när enheterna väl fanns där kunde de även användas för att aktivera socialbidragstagare.

Ett sätt att förstå detta är med Magnussons (2002) begrepp glupskhet som beskriver att nya organisationer letar, utan större urskiljning, efter mer resurser. När resurserna som kommer från den nationella arbetsmarknadspolitiken, genom försäljning av platser till exempelvis aktivitetsgarantin, inte är nog för att utveckla verksamheten, behöver de kommunala arbetsmarknadsenheterna fler arbetslösa för att legitimera sin verksamhet. Att aktivera socialbidragstagare tillfredsställer denna glupskhet. Arbetsmarknadsenheterna förekom alltså i vissa fall kommunernas behov av egna arbetsmarknadspolitiska åtgärder för socialbidragstagare. Detta, tillsynes irrationella sätt att ta beslut i en organisation, beskrivs i ”soptunnemodellen” (Cohen et al 1972; Tiernan & Burke 2002). Modellen utgår från att det finns ett antal problem, möjliga lösningar och policyideér som har dumpats i en ”soptunna”. Men under vissa förutsättningar kan vissa lösningar ”dammas av” och aktualiseras. Den kommunala arbetsmarknadspolitiken är en lösning som en gång förkastades i mitten av 1900-talet. Både genom förstatligandet av arbetsmarknadspolitiken och genom förändringar i lagstiftningen, såsom den borttagna rättigheten att ålägga arbetsföreläggande (se kap 5).

Det är inte bara framväxten av arbetsmarknadsenheter som präglar organiseringen i kommunerna under de aktuella åren. Även socialbidragshandläggningen har förändrats. Förändringen kan beskrivas, vilket också sker i kommunerna, som att socialbidragshandläggningen blir

mer aktiv. Ofta hänvisas till arbetslinjen. I praktiken betyder ofta arbetslinjen att socialbidragshandläggarna ska vara mer aktiva i förhållande till de arbetslösa socialbidragstagarna. För de arbetslösa innebär det större skyldigheter att vara aktiv i någon form av verksamhet eller aktivitet som ökar möjligheterna till självförsörjning. Denna utveckling har tydliga paralleller med den aktiveringstrend som har påverkat hela västvärlden (se Trickey & Lødemel 2000; van Berkel & Hornemann Møller 2002). I kommunerna finns dock få hänvisningar till andra länder.

Det framkommer att den nya socialtjänstlagen, som 1998 gav kommunerna en tydlig legal grund till aktivering, inte har haft någon genomgripande betydelse. Variationerna i hur lagen används är också betydande mellan kommunerna. Dessa variationer är en del av socialbidragshandläggningens karaktär (se socialstyrelsen 2006; Hydén et al.1995). Att kommunernas förmåga som arbetsmarknadspolitisk aktör varierade mellan kommunerna var ett av skälen som framfördes i arbetslöshetsutredningen (SOU 1935:6) och rationaliseringsutredningen (SOU 1939:13) för ett förstatligande av arbetslöshetspolitiken. Att politiken skulle bli beroende av kommunernas varierande ekonomiska resurser ansågs som förkastligt.

Det finns något i den lokala kontexten som verkar och skapar betydande variationer. Ett sätt att förstå variationerna är utifrån de lokala gränsvakterna (Johansson 1992). Desto flexiblare gränserna regleras, desto större handlingsfrihet får tjänstemän, som lokala gränsvakter, på arbetsförmedlingen och kommunerna. Scott (2003) menar att den gräns som särskiljer två enheter, i mitt fall stat och kommun, konstitueras genom förhandlingar och kamp. Jag drar dock två slutsatser av variationerna.

För det första att variationerna är ett utslag av att kommunerna använder sin grundlagsskyddade rätt till kommunalt självstyre och anpassar den kommunala arbetsmarknadspolitiken efter eget tycke. För det andra att variationerna kan tolkas som att kommunal arbetsmarknadspolitik som sådan har luddiga syften och mål och att verksamheterna i sig är ett mål.

10 Slutdiskussion

Detta avslutande kapitel inleds med att översiktligt sammanfatta avhandlingens resultat när det gäller på vilket sätt den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare successivt har förändras från 1980-talets slut till 2000-talets första år. Därefter presenteras en översiktlig modell som sammantaget försöker förstå de faktorer som påverkat denna utveckling. Kapitlet tar också upp några vidare tolkningsramar och avslutningsvis diskuteras några angelägna inslag för fortsatt forskning.

10.1 Den förändrade karaktären

Inledningsvis presenterades en fiktiv, men realistiskt utformad, berättelse om Lisa och Maria. Denna berättelse exemplifierade två teman som ständigt återkommer i analysen av den process som arbetsmarknadspolitiken har genomgått under dessa år. Dessa är för det första den retirerande nationella arbetsmarknadspolitiken och för det andra kommunernas ökade engagemang inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. När Lisa var arbetslös 1989 fanns det en tydligare gräns mellan kommunen och staten. Arbetsförmedlingen arbetade för att etablera Lisa på arbetsmarknaden och kommunen sörjde för försörjningen så länge Lisa var aktivt arbetssökande utifrån arbetsförmedlingens regelverk. Lisa kategoriserades inte som en arbetslös vars behov av arbetsmarknadspolitik i första hand skulle tillhandahållas av kommunen. När Maria tretton år senare var i samma situation erbjöds hon kommunal arbetsmarknadspolitik.

Under dessa tretton år förändras den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Denna förändring är tätt förknippad med den enorma belastning som arbetsmarknadspolitiken utsattes för i samband med den ekonomiska krisen under början och mitten av 1990-talet.

Arbetslösa socialbidragstagare erbjuds en förändrad arbetsmarknadspolitik år 2002 jämfört med 1989. Vad har då förändringen resulte-

rat i för de berörda arbetslösa? Detta har presenterats tidigare men kan sammanfattats i fyra punkter:

1. Begränsad tillgång till nationell arbetsmarknadspolitik.
2. Tydligare hänvisning till kommunala åtaganden.
3. Betoning på aktivitet.
4. Förstärkt avskiljning mellan arbetslösa efter försörjningsform.

Dessa fyra punkter diskuteras kort i det följande och sammanfattar därmed avhandlingens tidigare resultatgenomgång.

1. Begränsad tillgång till nationell arbetsmarknadspolitik

Under perioden får en allt lägre andel av de arbetslösa som inte är etablerade inom arbetslöshetskassa tillgång till AMS arbetsmarknadsåtgärder. Denna förändring blir märkbar under perioden 1993 till 1995, alltså mitt under den ekonomiska krisen för att därefter avstanna. Vid milleniumskiftet verkar dock utvecklingen ta fart igen. Att etablering inom arbetslöshetsförsäkringen verkar bli ett allt viktigare kriterium för att få tillgång till AMS åtgärder, har en direkt betydelse för arbetslösa socialbidragstagare. För det första minskar möjligheterna att få sin kompetens uppgraderad och därigenom bli mer attraktiv på arbetsmarknaden och för det andra genom att det minskar möjligheterna till annan försörjning. Det sistnämnda förstärks också av förändringarna inom regelverket för arbetslöshetsförsäkringen som försvårar etableringen, minskar ersättningsnivåerna och gör det svårare att få nya ersättningsperioder. Denna utvecklingstrend tar fart 1993 och utvecklingen fortsätter tills 2001.

En person som har en svag anknytning till arbetsmarknaden genom exempelvis säsongsarbete eller timvikariat blir i början av 2000-talet hänvisad till socialtjänsten vid perioder då de inte har möjligheten att försörja sig. I slutet av 1980-talet hade de större möjligheter att få sin försörjning och behov av kompetensförhöjning tillgodosedd genom den nationella arbetsmarknadspolitiken.

Om socialbidragstagare erbjuds nationell arbetsmarknadspolitik har denna inte samma karaktär 1989 som år 2002. I slutet av undersökningsperioden erbjuds de främst sådana program som har lägre kostnad och kommunal utförare. Exempelvis blir längre yrkesutbildningar ge-

nom AMS allt svårare att erhålla som oetablerad inom arbetslöshetsförsäkringen.

2. Tydligare hänvisning till kommunala åtaganden

Under perioden får allt större andel av arbetslösa socialbidragstagare sitt behov av arbetsmarknadspolitik tillgodosett genom kommunal arbetsmarknadspolitik. På grund av kommunala variationer är det svårt att i detalj rekonstruera denna utveckling, men mycket tyder på att kommunerna ökar sitt engagemang för att aktivera socialbidragstagare i mitten och slutet av 1990-talet. Kommunerna förändrar därefter inte något väsentligt i hanteringen av arbetslösa socialbidragstagare efter att de har byggt upp egna organisationer för arbetsmarknadspolitiska frågor. Att arbetslösheten sjunker under slutet av 1990-talet verkar inte ha någon genomgripande betydelse för hur kommunerna hanterar arbetslösa socialbidragstagare.

Att det är kommunerna som organiserar arbetsmarknadspolitiken har en väsentlig betydelse för arbetslösa socialbidragstagare. De erbjuds en arbetsmarknadspolitik som främst syftar till att få socialbidragstagare självförsörjande, inte att etablera de arbetslösa på arbetsmarknaden. År 2002 erbjuds arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna en arbetsmarknadspolitik med diffus karaktär som kännetecknas av stora lokala variationer, oklara organisatoriska och ekonomiska ramar för verksamheten och en nästan obefintlig uppföljning av dess effekter.

Det är svårt att entydigt beskriva hur detta påverkar enskilda människor på grund av de betydande variationerna. Vissa arbetslösa erbjuds en arbetsmarknadspolitik som är välorganiserad och som erbjuder en möjlighet att öka sin kompetens och därigenom möjligheterna att finna arbete. I dessa kommuner syftar arbetsmarknadspolitiken till att arbetslösa ska finna arbete.

Andra arbetslösa erbjuds en arbetsmarknadspolitik som syftar till att ge incitament till att inte söka socialbidrag i den aktuella kommunen. Dessa incitament handlar om kontroll, sanktioner och uppehållande närvaro i projekt där de arbetslösa sitter av sin tid eller får kompetens som det inte finns någon efterfrågan för. I dessa kommuner syftar arbetsmarknadspolitiken till att arbetslösa ska flytta eller på grund av kränkningar sluta ansöka om socialbidrag. Under arbetet med denna avhandling har jag besökt flera kommuner och talat med många tjäns-

temän och arbetslösa och sett exempel på båda målsättningarna med en sådan lokalt organiserad arbetsmarknadspolitik.

3. Betoning på aktivitet

Den ökade populäriteten med kommunal arbetsmarknadspolitik sammanfaller med att en ny syn på socialbidragshandläggning utvecklas i kommunerna under och efter den ekonomiska krisen på 1990-talet. Denna handläggning som arbetslösa möter beskrivs som ”aktiv” i kommunerna. Grundtanken i denna handläggning är att aktivitet är ett motkrav för att arbetslösa socialbidragstagare ska beviljas socialbidrag eller åtminstone mer än matnorm. Denna handläggning har en stark normativ utgångspunkt om att människor som är fattiga och arbetsföra ska vara aktiva.

Förändringen inom socialbidragshandläggningen har haft en genomgripande betydelse. Aktivitet är inget nytt inslag i socialbidragshandläggningen. Det som förändras under perioden är att kommunen vilkorar socialbidraget med att de arbetslösa deltar i en aktivitet som föreskrivs av kommunen. I många kommuner möter arbetslösa kraven på aktivitet som motprestation för att de ska få socialbidrag. Detta har blivit en naturlig del av den kommunala arbetsmarknadspolitiken år 2002 och den arbetslöse måste acceptera detta oavsett aktivitetens innehåll eller kvalité.

4. Förstärkt avskiljning mellan arbetslösa efter försörjningsform

Utifrån den arbetslöses försörjning skapas en gräns mellan två kategorier av arbetslösa. Denna gräns uppvisar en tydlig kontinuitet mellan 1989 och 2002 även om gränsens innebörd har förändrats.

Inom den nationella arbetsmarknadspolitiken får de arbetslösa ersättning från ett rättighetsbaserat system där det finns fastställda regler för vem som är berättigad. Om den arbetslöse inte följer reglerna för vad aktivt arbetssökande innebär, riskerar han eller hon att avstängas. Om detta sker kan denna person dock ansöka om socialbidrag. De arbetslösa inom den nationella arbetsmarknadspolitiken försörjs av en arbetslöshetskassa, som de är medlemmar i och som de själva har varit med och delfinansierat. Arbetslöshetskassan har facket som huvudman, som kan antas ha en positiv inställning till sina medlemmar.

De arbetslösa socialbidragstagarna försörjs i ett system, där fattigvårdens logik fortfarande är synlig. Socialbidragstagare upplever ofta systemet som stigmatiserande och integritetskränkande. I kommunerna får arbetslösa inte del av ett system som man har varit med att finansiera – här gäller gåvans logik. Den arbetslösa individen befinner sig i en mer utsatt situation inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken än i den nationella. Den arbetslöse i kommunen möts av fler och mer genomgripande möjligheter till sanktioner genom att detta arbetssätt fick en tydlig legal grund genom den lagändring som introducerades med den nya socialtjänstlagen 1998. Den större utsattheten beror också på socialbidragets karaktär som ”sista skyddsnät”. Om detta avslås erbjuder välfärdsstaten inga flera lösningar.

Det finns alltså i försörjningssystemens konstruktion något avgörande för karaktären på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Även om konstruktionen av socialbidragssystemet i stora delar är oförändrad så har många kommuner förändrat sitt sätt att se på de arbetslösa som finns inom systemet under de aktuella åren.

Jag har nu kort sammanfattat avhandlingens resultat kring hur karaktären har förändrats för den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. I det följande avsnittet diskuteras faktorer som har påverkat denna utveckling.

10.2 Faktorer som förändrar arbetsmarknadspolitiken

I kapitel 1 presenterades en modell som genom analysen av empirin har vidareutvecklats. Modellen visar pull- och pushfaktorer som har förändrat gränsen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken och därmed hur arbetslösa socialbidragstagare hanteras av de offentliga systemen. I den vidare diskussionen kommer jag också visa att denna gräns kan försvagas och ibland till och med sönderfalla. Diskussionen fokuseras inte främst på de enskilda faktorerna eller nivåerna då detta gjordes i de empiriska kapitlen, utan i stället på hur relationerna mellan logikerna och mellan organiseringen på nationell och kommunal nivå.

Figur 3. Faktorer som påverkar den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare.

	Nationell nivå		Kommunal nivå
Organisering	En retirerande arbetsmarknadspolitik - Organisationsförändringar inom AMS - Förändringar inom de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. - Förändrade regler för arbetslöshetsförsäkringen.	**Gränsen**	En lokal ekonomisk politik - Kommunen som självständig aktör - Den lokala kontexten
Logiker	Den arbetsmarknadspolitiska logiken - Decentralisering. - Aktivitet - Kategorisering av arbetslösa		Fattigvårdslogiken - Aktivering som besparing - Tidigare lösningar - Särskiljandet av arbetslösa socialbidragstagare

Relationen mellan nationell och kommunal organisering av arbetsmarknadspolitiken

Organiseringen av arbetsmarknadspolitiken för arbetslösa socialbidragstagare har genomgått betydande förändringar under de aktuella åren. Jag har funnit fem faktorer som sammantaget inverkat på arbetsmarknadspolitikens organisering:

På nationell nivå är de:

- organisationsförändringar inom AMS
- förändringar inom de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna
- förändrade regler inom arbetslöshetsförsäkringen.

På kommunal nivå är de:

- kommunen som självständig aktör
- den lokala kontexten.

Den mest centrala *organisationsförändringen inom AMS* under den aktuella perioden sker 1992 när arbetsmarknadens parter lämnar styrelsen. Detta ökade behovet av kommunerna som samverkansparter som kan förankra utförandet av arbetsmarknadspolitiken. Även regelsystemet förändras genom *förändrade regler för arbetslöshetsförsäkringen*. Vem som är tillräckligt etablerad på arbetsmarknaden för att åtnjuta ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, den så kallade främre parantesen, har under perioden förändrats. Förändringstrenden är tydlig och kraven på etablering har successivt höjts. Det sker även *förändringar inom de nationella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna*. Karaktären på åtgärderna har förändrats. De arbetslösa som är oetablerade erbjuds, under perioden, i allt högre grad program med lågkostnadsprofil och med kommunal utförare.

Från mitten av 1990-talet bygger kommunerna upp speciella organisationer för att sälja platser och administrera olika former av subventionerade anställningar. När dessa organisationer sedan finns, används de även för att aktivera socialbidragstagare. Genom framväxten av dessa kommunala arbetsmarknadsenheter, *blir kommunen en självständig aktör* inom arbetsmarknadspolitiken.

Den kommunala organiseringen av arbetsmarknadspolitik för arbetslösa socialbidragstagare kännetecknas, under periodens sista år, av stora variationer som delvis beror på *den lokala kontexten*. Det som i en kommun renderar i avslag på ansökan om socialbidrag för en arbetslös, kan i grannkommunenen vara helt accepterat.

Generellt har gränsen mellan stat och kommun, de aktuella åren, förändrats inom arbetsmarknadspolitiken genom de pull- och pushfaktorer som redovisats ovan. I den arbetsmarknadspolitik som enskilda socialbidragstagare möter i kommunerna kan denna gräns vara diffus. Detta diskuteras nedan.

Organiseringens gränsförskjutning

Gränsbegreppet har varit ett centralt verktyg i avhandlingens försök att förstå de studerade förändringarna och även så i modellen ovan. I den konkreta organiseringen av arbetsmarknadspolitiken är dock denna gräns mer flytande än vad uppdelningen mellan nationell och kommunal arbetsmarknadspolitik antyder. Denna uppdelning är ibland svår att göra i den konkreta organiseringen. Det finns dock ett tydligt undantag

och det är hur försörjningen ordnas för arbetslösa. Att vara helt eller delvis beroende av socialbidrag påverkar den enskilde, av alla de skäl som redan har diskuterats.

Relationen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken kännetecknas av både tydliga och oklara gränser. Å ena sidan sker mycket samverkan mellan dessa aktörer. Arbetsförmedlingen kan vara delaktiga som huvudmän i kommunala arbetsmarknadsåtgärder och kommunerna engagerar sig i den nationella arbetsmarknadspolitiken genom arbetsförmedlingsnämnderna. Å andra sidan kräver arbetsförmedlingen att arbetslösa ska göra en period i en kommunal arbetsmarknadsåtgärd för att få tillgång till arbetsförmedlingens service och kommunerna anställer arbetslösa socialbidragstagare i tolv månader för att de ska etableras inom arbetslöshetsförsäkringen. Gränsen kan alltså både bli en frontlinje för kamp och försvagas genom samverkan.

Samverkan blir ceremoniell i betydelsen att organisationerna söker legitimitet för att därigenom få resurser till den egna organisationen. Detta är den vanligaste formen av samverkan inom den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. Samverkan förekommer dock, ofta på tjänstemannanivå, för att den dagliga interaktionen ska fungera med ett minimum av tröghet.

Legitimitet har en in- och utflödessida (Damgaard 2003, Lindvert 2006). För legitimitetens inflöde är det väsentligt att kommunerna kan framställa sig som en lämplig samverkanspart till arbetsförmedlingen. Om inte kommer arbetsförmedlingen inte att köpa platser med kommunen som utförare. De resurser som kommunen kan få tillgång till från den nationella politiken riskerar då att försvinna. Detsamma gäller det eventuella huvudmannaskapet i kommunala arbetsmarknadsåtgärder. När det gäller utflödet av legitimitet är detta beroende av om den kommunala arbetsmarknadspolitiken kan mobilisera arbetsförmedlingen. Om den kommunala arbetsmarknadspolitiken inte kan testa exempelvis social förmåga, språkkunskaper och hur punktliga de arbetslösa socialbidragstagarna är fungerar inte heller den mobiliserande funktionen. Det blir viktigare för kommunerna att erhålla denna legitimitet än att nå effekt i bemärkelsen att de kommunala åtgärderna etablerar arbetslösa på arbetsmarknaden.

I samverkan finns även ett tydligt inslag av efterlikning (se Tilly 2000). De kommunala tjänstemännen lånar in kategorier som gör det

till en självklarhet att om arbetsförmedlingen ser en arbetslös som alltför oetablerad på arbetsmarknaden är det kommunens ansvar att erbjuda arbetsmarknadspolitik. Detta legitimeras med att den arbetslöse exempelvis ”står för långt ifrån arbetsmarknaden” eller ”inte är jobready”. Denna efterlikning gör att kategorierna ses som rättvisa och rimliga. När påståenden om enskilda människor och grupper och deras handlingar blir till bedömningar så legitimerar detta varför kategorier hålls åtskilda (Sunesson 2004b:331). Dessa påståenden riskerar sedan att bli självuppfyllande genom att de legitimerar varför vissa arbetslösa inte får stöd från arbetsförmedlingen. Även om detta inte är en helt ny företeelse så sker en gradvis förändring mellan 1989 och 2002. År 2002 är det i många kommuner en självklarhet att de som inte är ”jobready” hänvisas till kommunala system. Socialbidragssystemet blir inte bara ett försörjningssystem utan får också karaktären av ett system för att kompetensbedöma de arbetslösa och deras chanser på arbetsmarknaden.

Vilka gränser som bevakas och vilka som öppnas är ytterst beroende på makt (Perrow 1993). De med makt över organisationerna samverkar och tar kamp när det gynnar dem. Detta är dock ingen helt rationell beslutsprocess. Den är beroende av de logiker som organisationen verkar i men också av organisationernas begränsade förmåga till rationalitet genom begränsningar i tillgång till kunskap och otydliga mål. Fattigdomsbekämpningen har också andra funktioner än att hjälpa fattiga (Perrow 1978). Det handlar exempelvis om att få tillgång till resurser i form av exempelvis projektstöd från EU och vinna politiska poänger genom att visa handlingskraft. Ineffektiv organisering är, och kommer alltid att vara, en del av fattigdomsbekämpningen (Perrow 1978:110).

Den nationella arbetsmarknadspolitiken kan generellt beskrivas som en reträtt genom att den har, som en arbetsmarknadspolitik för hela den svenska arbetskraften, retirerat. Den kommunala arbetsmarknadspolitiken organiseras för att den, enligt den rådande logiken, ska minska kommunala kostnader. Kommunal arbetsmarknadspolitik blir lokal ekonomisk politik, om än med starkt normativa utgångspunkter. Denna förändringsprocess kan förstås av de faktorer som beskrivs i figur tre.

Förändringarna inom organiseringen av arbetsmarknadspolitiken har följts åt av förändringar inom de logiker som verkar inom politikområdet.

Relationerna mellan logikerna på nationell och kommunal nivå inom arbetsmarknadspolitiken

Synen på vad stat och kommun ska och bör göra har förändrats som beskrivs av de pull- och pushfaktorer som redovisas i modellen. Jag har valt att använda logikbegreppet för att tydliggöra denna förändring. Logiker är kunskapssystem som blir till osynliga antaganden och förutsättningar men också kunskap som kan användas för att legitimera en politik eller organisering (Friedland & Alford 1985). Jag har sammantaget identifierat sex faktorer som har förändrat karaktären på den arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare. På nationell nivå är de:

- decentralisering
- aktivitet
- kategorisering av arbetslösa.

På kommunal nivå är de:

- aktivering som besparing
- tidigare lösningar
- särskiljandet av arbetslösa socialbidragstagare.

Arbetsmarknadspolitiken genomgick en legitimitetskris i samband med den höga arbetslösheten under första hälften och mitten av 1990-talet. Systemen riskerade att rämna när gamla lösningar inte ansågs fungera eller vara för resurskrävande. Samtidigt fanns det en strömning mot *decentralisering* där kommunerna sågs som effektivare och mer demokratiska utförare av välfärdstjänster. Detta är speciellt tydligt i början av undersökningsperioden. Kommunerna beskrevs som kompetenta utförare av välfärdstjänster och detta inverkade även på arbetsmarknadspolitiken.

Det finns ett ojämlikt förhållande mellan stat och kommun genom att staten har den lagstiftande makten och makten att på ett genomgripande sätt påverka kommunernas ekonomiska situation. Staten har också makten till att konstruera speciella *kategorier av arbetslösa* genom att vissa gruppers arbetslöshet framställs som speciellt problematisk. De grupper som framställs på detta sätt är främst ungdomar, invandrare och långtidsarbetslösa. Detta sätt att se på dessa gruppers arbetslöshet blir vanligare i slutet av 1990-talet. Kommunerna presenteras som en arbetsmarknadspolitisk lösning som är speciellt lämplig för de två först-

nämnda grupperna. Det är samma grupper som är överrepresenterade inom socialbidragssystemet.

I många kommuner blir *aktivitet* ledordet för hur socialbidragshandläggningen ska organiseras. Socialarbetarna skulle bli mer aktiva i handläggningen och träffa klienterna mer och socialbidragstagarna skulle aktiveras genom ökade krav på att delta i kommunala åtgärder. Kommunal arbetsmarknadspolitik syftar också till att upprätthålla en norm om att arbetslösa socialbidragstagare inte ska vara passiva. Genom kommunal arbetsmarknadspolitik har tjänstemän och politiker i kommunerna kunnat visa handlingskraft. Att det inte finns några belägg för att kommunal arbetsmarknadspolitik är ett framgångsrikt sätt att etablera människor upplevs inte som något väsentligt problem i kommunerna. I stället bygger dessa åtgärder på att aktivitet i sig är önskvärt och per definition något positivt.

Kommunerna har inte varit passiva mottagare av en ny roll inom arbetsmarknadspolitiken. Om det vore så skulle alla Sveriges kommuner varit engagerade, vilket inte är fallet under undersökningsperiodens sista år. I kommunerna såg man möjligheten att undvika kostnader för arbetslösa kommuninvånare genom att sälja platser till AMS. I kommunerna argumenteras för *aktivering som en besparing*. Kommunal arbetsmarknadspolitik har varit en möjlighet till billig arbetskraft, vilket blev angeläget under mitten och slutet av 1990-talet då många kommuner hade problem med ekonomin.

Det kommunala engagemanget inom arbetsmarknadspolitiken är inte något helt nytt utan har förekommit redan innan 1989. Dessa åtgärder var dock organiserade med en närmare koppling till den nationella politiken genom de arbetslösas ersättning men var också ofta mindre sanktionsinriktade gentemot de arbetslösa. Dessa *tidigare lösningar* används i kommunerna för att legitimera nya lösningar.

Den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken liknar på flera väsentliga punkter karaktären av den fattigvårdslogik som är en del av arvet till dagens socialbidragssystem. Koppling till fattigvårdslogiken blir starkare under de aktuella åren. Ett sådant karaktärsdrag är det lokala fokuset. Fattigvårdens lokala prägel blir som tydligast genom ovilja att ta emot ”andras” fattiga. Det är helt otänkbart för en kommun att låta människor från en annan kommun få tillgång till kommunal arbetsmarknadspolitik om den andra kommunen inte betalar för platsen.

Denna arbetsmarknadspolitik gäller dock inte alla kommuninvånare. Kommunal arbetsmarknadspolitik *särskiljer arbetslösa socialbidragstagare* från andra arbetslösa kommuninvånare. En kommunivånare som inte erhåller socialbidrag, eller placeras genom den nationella politiken, är lika ovälkommen som de från andra kommuner. Kopplingen mellan kommunernas egagemang inom kommunal arbetsmarknadspolitik och utgifterna för socialbidrag är tydlig. Politiken bygger på lokala ekonomiska mål med en lös koppling till den statliga ekonomiska politiken.

Inom den nationella arbetsmarknadspolitiken kvarstår, i stort sett, logiken genom hela undersökningsperioden. Det som förändras är gränssättningen för vem som kan komma ifråga för arbetsmarknadsåtgärder och mer omfattande stöd från arbetsförmedlingen. I kommunerna sker mer genomgripande förändringar genom att kommunerna organiserar kommunal arbetsmarknadspolitik som har gemensamma utgångspunkter med fattigvården och dess logik. Detta sker genom de pull- och pushfaktorer som tydliggörs i figur tre.

Gränser mellan logiker

Kategorier åtskiljs av gränssättning som också skapar relationer mellan dessa kategorier (Tilly 2000). I avsnittet om organiseringen framkom att gränserna i praktiken ofta är otydliga. Inom logikerna är gränsen tydligare om än inte lika tydliga som begreppet antyder. Oetablerade får tillgång till nationell arbetsmarknadspolitik och i den historiska genomgången visade jag på att de två logikerna har en gemensam historia. Samtidigt är förändringen med en tydligare kategorisering av olika arbetslösa påtaglig. Argumenten för hur arbetsmarknadspolitiken ska organiseras för de två kategorierna och hur synen på deras arbetslöshet skiljer sig inom den nationella och kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken.

Denna kategorisering förstärks av att kommunerna upplever att arbetsförmedlingen bortprioriterar socialbidragstagare. Kategorin ”arbetslösa socialbidragstagare” är en anpassning till kategorierna ”etablerade” och ”oetablerade” i arbetslöshetsförsäkringen. Dessa kategorier är historiskt konsistenta. Det kategoriella förändras i avseende på vilka arbetslösa som släpps över gränsen till den nationella arbetsmarknadspolitiken. I kommunerna erbjuds inte arbetslösa medborgare, som försörjs

genom den nationella arbetsmarknadspolitiken, den kontroll och disciplinering som kännetecknar den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Denna differentiering kan också förklaras som rättvis då kategorin socialbidragstagare tillskrivs egenskaper som bristande social kompetens och arbetsvilja i de studerade kommunala dokumenten. Genom att grupper tillskrivs specifika problem inverkar det på vilken arbetsmarknadspolitik de erbjuds och vad innehållet i denna politik blir.

Den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken kan sägas ha en tydlig koppling till hur kommunerna organiserar den kommunala arbetsmarknadspolitikens praktik. Däremot används ett legitimerande språk som kan ses som otydligt. Exempel på detta är att arbetssätt som bygger på hot om neddraget socialbidrag entydigt benämns som stöd och ett projekt som av de anställda i projektet beskrivs som lyckat benämns okritiskt som en framgång i olika kommunala dokument.

Inom den nationella arbetsmarknadspolitiken finns det en lös koppling mellan dess logik och organisering. Det tydligaste exemplet är den oro för invandrare och ungdomar som beskrivs i de offentliga material som studerats. Detta är särskilt tydligt i regleringsbreven. Under samma period får allt lägre andel av de oetablerade tillgång till nationella arbetsmarknadsåtgärder. Oron används för att legitimera ett särskiljande av ungdomar och invandrare till kommunal arbetsmarknadspolitik där de försörjs av behovsprövat socialbidrag. När regleringsbrev betonar vikten av att svaga grupper på arbetsmarknaden får stöd, är detta en del av logiken som legitimerar att den nationella politiken retirerar.

Trots att den nationella arbetsmarknadspolitiken genomgår en legitimitetskris under åren i mitten av 1990-talet presenteras få alternativ till denna politik. Politikens innehåll, exempelvis nivåerna på de nationella försörjningssystemen och sammansättningen av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, förändras under hela perioden, men inte den grundläggande logiken. Arbetsmarknadspolitiken presenteras som ett nationellt politikområde, försörjningen utbetalas om den arbetssökande är aktiv och det finns fortfarande en stark koppling till den ekonomiska politiken. Det finns dock förändringar i logiken med en större tonvikt på att öka utbudet av arbetskraft genom individinriktade åtgärder och en betoning på försörjningsaspekten.

Inom den nationella arbetsmarknadspolitiken förändras inte logiken under de aktuella åren, även om det sker stora förändringar under och

efter 1990-talskrisen, av den del av arbetsmarknadspolitiken som riktas till de arbetslösa med bristfällig etablering på arbetsmarknaden.

Både organiseringen och logikerna förändras mellan 1989 och 2002. Denna förändring har dock ett tydligt inslag av kontinuitet i ett längre tidsperspektiv. Den kommunala arbetsmarknadspolitiska logiken har ett tydligt inslag av en fattigvårdslogik. Relationen mellan logikerna på nationell och kommunal nivå är dynamisk. Förenklat kan dynamiken beskrivas som att när aktörerna på nationell nivå efterfrågar kommunerna som utförare i mitten av 1990-talet efterfrågas behovet av arbetsmarknadsenheter av högre tjänstemän och politiker i kommunerna. När de väl finns används de även till socialbidragstagare vilket ses som positivt i den nationella logiken som i slutet av 1990-talet börjar förespråka kommunerna som en lämplig arbetsmarknadspolitisk nivå att hantera de arbetslösa som tillskrivs särskilda problem att etablera sig på arbetsmarknaden.

10.3 Att studera arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare

Efter att avhandlingens resultat diskuterats vill jag kort problematisera dessa utifrån valet av två tolkningsramar eller perspektiv. Det första perspektivet är studera aktivering av arbetslösa socialbidragstagare utifrån ett arbetmarknadspolitiskt perspektiv. Det andra är att studera stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken som två organisationer.

Ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv

Pierson (2001) menar att det är svårt att diskutera förändringar i välfärdsstaten. En anledning är att det nästan är omöjligt att säga vad utfallet av välfärdsstaten är. Pierson (1996:159) menar att: ”The welfare state remains the most resilient aspect of the postwar political economy.” Välfärdssystemen verkar vara en seglivad konstruktion. Det är svårt att förändra välfärdssystem då den har många och mäktiga förespråkare. Välfärdsstaten är också komplicerad att studera då den berör många nivåer och politikområden.

Detta gäller också arbetsmarknadspolitiken som har tydliga kopplingar till flera andra politikområden. När det gäller arbetsmarknadspolitik som erbjuds arbetslösa socialbidragstagare är denna koppling tydligast till socialpolitiken. Av denna anledning vill jag kort diskutera relationen mellan dessa politikområden.

Den forskning som fokuserar på aktivering av socialbidragstagare i Sverige har främst haft ett socialpolitiskt perspektiv (exempelvis Giertz 2004; Hedblom 2004). Jag har tidigare angett att anledningen till att välja ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv är att jag anser att mycket av den tidigare forskningen har undervärderat betydelsen av de arbetsmarknadspolitiska aspekterna. Jag menar att avhandlingens resultat stödjer detta antagande. Förändringarna inom den nationella arbetsmarknadspolitiken är, som jag har visat, helt väsentliga för förståelsen av den kommunala aktiveringen av socialbidragstagare. Därför har jag på många sätt anknytit till socialbidragssystemet. Socialbidragssystemet kan sägas ha sammanfogats med arbetsmarknadspolitiken. Exempelvis Hvinden et al. (2001) menar att aktiveringstrenden har gjort att en människas värde inom socialpolitiken bestäms av den enskilda personens möjligheter på arbetsmarknaden. Det finns gott om forskning som kommer fram till liknande slutsatser (exempelvis Trickey & Lødemel 2000; Damgaard 2003).

Min tolkning är att kopplingen till arbete och arbetsmarknaden främst bör förstås utifrån fattigvårdens inbyggda logik och dess koppling till arbetskrav och självförsörjning. I den svenska kontexten är kopplingen mellan arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken inbyggd i deras gemensamma historia. Dessa tolkningar är inte ömsesidigt uteslutande. Relationen mellan socialpolitik och arbetsmarknadspolitik är inte ensidig utan tvärtom kan även arbetsmarknadspolitiken i vissa avseenden sägas ha fått en tydligare socialpolitisk inriktning mellan 1989 och 2002 genom att den får en tydligare karaktär av ett försörjningssystem. Ett exempel är konstruktionen av aktivitetsgarantin som minskar risken för utstämpling genom att den arbetslöse är inskriven till dess att annan försörjning garanteras genom exempelvis lön eller pension. Ett annat exempel är att allt lägre andel av de arbetslösa är i aktiva åtgärder. Samtidigt har möjligheterna till att återetablera sig genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder tagits bort, vilket kan ses som

en utveckling åt motsatt håll. Det är således komplicerat att avgränsa arbetsmarknadspolitik från socialpolitik i vid mening.

Ett organisationsperspektiv

En andra tolkningsram i avhandlingen har varit att studera förändringar i arbetsmarknadspolitiken genom att anlägga ett organisationsperspektiv som både fokuserar på vad som ”sägs” och ”görs”.

I inledningen refererades Ahrne et al (2003) som menar att kommunerna är en del av staten då det till sist är staten som bestämmer över kommunerna. Huruvida de är olika organisationer i egentlig mening problematiseras dock inte inom denna avhandlings ram. Däremot har analysen av staten och kommunerna visat att ett organisationsperspektiv har varit ett användbart perspektiv. Johansson (1992) pekar på att staten försöker nå en balans, om än instabil, mellan olika intressen. En del av denna balans är att kommunerna har makt. Detta kan exemplifieras genom det kommunala självstyret men också genom den politiska makt som kommunpolitiker har på nationell nivå. Staten och kommunerna är också olika ekonomiska och politiska system, även om kommunerna i högsta grad är beroende av förändringar inom de statliga systemen. Både stat och kommun strävar alltså efter ekonomiska fördelar och legitimitet, förhållandevis oberoende av varandra. Detta talar för att stat och kommun kan hanteras som två system eller organisationer. Maktbegreppet har varit användbart för att förstå relationen mellan dessa organisationer.

Makt är ett abstrakt begrepp och har många dimensioner. I denna avhandling har makt diskuterats utifrån Perrows (1993) och Friedland och Alfords (1975) utgångspunkter att makt är att få ett önskat utfall. Detta maktperspektiv betonar att de som gynnas av en politik också har makt. Det är alltså inte nödvändigtvis de intressen och aktörer som genomdriver politiska beslut som har makt. Det är i stället de som visar sig gynnas av besluten. Med denna syn på makt blir det naturligt att hantera stat och kommun som två organisationer. Staten och kommunerna kan gynnas respektive missgynnas av beslut som den andre tar. Detta sätt att förstå makt visar också att staten är den mäktigare parten av de två, som inom arbetsmarknadspolitiken där staten kan retirera medan de flesta kommuner ser sig tvingade att agera.

10.4 Två avslutande frågor

Denna avhandling har försökt belysa ett politikområde stadd i snabb förändring. Förhoppningsvis kan denna studie bidra till en mer fördjupad förståelse av detta politikområde. Dock kvarstår obesvarade frågor och som författare är det framför allt två som jag vill lyfta fram. Dessa två frågor kan inte besvaras utifrån avhandlingens empiriska material men kommer här att diskuteras utifrån betydelsen av fortsatt forskning. Frågorna är: Varför de nationella systemen inte återställts efter att den ekonomiska krisen har klingat av? Varför vet vi inte om kommunal arbetsmarknadspolitik är ett effektivt sätt att etablera arbetslösa socialbidragstagare på arbetsmarknaden?

Varför återställs inte systemet?

Arbetsmarknadspolitiken återställs inte efter krisen. Perioden fram till 2002 kännetecknas i stället av kontinuitet. Även om Piersons (2001; 2003) begrepp stigberoende är tänkt att beskriva längre tidsförlopp av konsensus, kan det ändå vara tillämpbart att användas i detta sammanhang. Pierson beskriver hur det finns mindre risker med att fortsätta med ett arbetssätt än att ändra det. Arbetsmarknadspolitiken som organiseras för arbetslösa socialbidragstagare har fått en ändrad riktning och i slutet av undersökningsperioden ifrågasätts inte detta vägval. En rimlig förklaring är att så länge arbetslösheten inte stiger finns det varken ekonomiska skäl eller hot mot arbetsmarknadspolitikens legitimitet som är starka nog att skapa förändring.

Framväxten av en kommunal arbetsmarknadspolitik har inte heller i särskilt hög utsträckning uppmärksammats och debatterats politiskt. Pierson (1996) menar att de som utformar en politik medvetet kan försvåra för allmänheten att få kännedom om förändringar. De politiker som kan skära ner kostnader utan att drabbas av väljarnas misstro, har större möjligheter att genomdriva sin politik. Intrycket är att både stat och kommun, utan någon större debatt, har funnit sina roller och har anpassat sina organisationer efter den rådande situationen.

Arbetslösheten sjunker inte till de nivåer som råder i början av undersökningsperioden. I stället är intrycket att när väl arbetsförmedlingen har ”delegerat” ner ansvaret för de som inte är ”jobready” till kom-

munerna, finns små incitament att ändra prioriteringarna. Organisationerna verkar ha funnit sina former och funnit legitimitet för det.

I denna avhandling har jag betonat att arbetslösa socialbidragstagare är en maktlös kategori i jämförelse med de arbetslösa som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen, även om de arbetslösa som är etablerade inom arbetslöshetsförsäkringen har fått erfara försämringar i ersättningsnivåer och möjligheter till nya stämplingsperioder de aktuella åren. Dessa försämringar är dock betydligt mindre genomgripande än de som berör arbetslösa socialbidragstagare. Fackföreningar har, som mäktiga intresseorganisationer för sina medlemmar, av hävd intresserat sig för den nationella arbetsmarknadspolitiken exempelvis genom huvudmannaskapet för arbetslöshetskassorna. För arbetslösa inom den kommunala delen finns det få eller inga intresseorganisationer som engagerar sig. Det finns alltså en tydlig maktskillnad mellan dessa kategorier, utifrån hur försämringarna under och efter 1990-talets ekonomiska kris har påverkat dem. Denna maktskillnad kan vara en bidragande förklaring till att legitimiteten inte hotas av att socialbidragstagarnas behov av arbetsmarknadspolitik i allt högre grad tillgodoses av kommunerna. Krisreaktionen blir institutionaliserad och inga mäktiga aktörer ifrågasätter detta.

Detta sker inte därför att förändringsprocessen har varit planlagd, utan i stället kan utvecklingen delvis förstås som *unintended consequences*. Denna avhandling visar att det finns flera faktorer som har spelat in. Perrow (1993) menar att:

> The lack of full control is due to bounded rationality, and also to the dependence of the organization on external resources and clients or consumers (Perrow 1993:262).

Detta är dock inte hela förklaringen utan en lokal gränssättning inom arbetsförmedlingarna, legitimerad med en logik för särskiljande av vissa arbetslösa och med AMS goda minne, har exkluderat vissa arbetslösa. Jag lutar mig mest åt den senast nämnda förklaringen på nationell nivå även om den förstnämnda troligen också har ett förklaringsvärde.

En hypotetisk fråga som väcks är huruvida denna process, där socialbidragstagare erbjuds en annan arbetsmarknadspolitik, hade varit synlig om den ekonomiska krisen inte hade blivit lika djup. Denna fråga kan naturligtvis inte besvaras här men det som talar för att utveckli-

gen hade liknat den vi fick är att hela västvärlden har påverkats av en aktiveringstrend (ex van Berkel & Hornemann Möller 2000; Trikey & Lødemel 2000). Samtidigt har Sverige under många år haft en särpräglad arbetsmarknadspolitik och en självbelåten syn på vad arbetsmarknadspolitik kan åstadkomma (Lindvert 2006; Lindwall 2004). Det är oklart hur mycket förändringsbenägenhet aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken hade haft utan den legitimitetskris som uppstod.

Det är väsentligt med mer forskning som kan studera relationen mellan målen som regering och riksdag fastslår för myndigheters verksamhet och det konkreta utfallet av samma verksamhet. Detta gäller speciellt för den politik som riktas till maktlösa grupper som inte har politiska intressen eller mäktiga företrädare som representerar dem.

Vilka effekter ger kommunal arbetsmarknadspolitik?

Varför vet vi inte om kommunal arbetsmarknadspolitik är ett effektivt sätt att etablera arbetslösa socialbidragstagare på arbetsmarknaden?

Ett sätt att förstå detta är att den kommunala arbetsmarknadspolitiken har, som diskuterats tidigare, andra funktioner än att skapa effekter på arbetslösheten. Detta kan exemplifieras av Salonen (2006:163) som menar att aktivering av socialbidragstagare har avskräckande respektive legitimerande funktioner. Aktivering avskräcker arbetslösa att ansöka om socialbidrag och insatserna, och de krav de är förknippade med dem, är i sig något positivt och eftersträvandsvärt och att de kan legitimeras av detta.

Ett sätt att förstå karaktären av förändringarna inom arbetsmarknadspolitiken är också att flytta fokus ifrån de arbetslösa socialbidragstagarna. Kommunal arbetsmarknadspolitik, med sin brist på belägg för dess positiva effekter, är också ett sätt att disciplinera oss andra i arbetskraften som inte behöver ansöka om socialbidrag för vår försörjning. Detta gäller även för de arbetslösa som är etablerade inom de nationella försörjningssystemen. Om den arbetslöse trilskas allt för mycket med arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassorna återstår att leva på sparade pengar eller socialbidrag. Speciellt verksamt är dock socialbidraget som disciplineringsverktyg för de som inte har ekonomiska resurser och är oetablerade inom arbetslöshetsförsäkringen. So-

cialbidragets karaktär och försörjningsnivå fungerar som incitament att behålla arbetet, oavsett lön eller anställningsvillkor.

Att större systematiska studier som belyser den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter saknas betyder inte att de är ineffektiva. Kanske är det så att kommunal arbetsmarknadspolitik är ett effektivt sätt att få arbetslösa i arbete. Jag menar att det är rimligt att anta, på grund av den stora variationen, att det finns exempel på både kommunal arbetsmarknadspolitik som är effektiv och dess motsats. Det som talar mot att kommunal arbetsmarknadspolitik skulle vara ett effektivare sätt att bryta arbetslöshet är att den inte främst är konstruerad för att stödja arbetslösa att få arbete. I stället agerar kommunerna för att förflytta arbetslösa till andra försörjningssystem och få tillgång till billig arbetskraft. Men också utifrån en tydlig normativ utgångspunkt om att socialbidragstagare ska vara aktiva. Att vuxna och friska människor får ersättning utan motprestation ses inte som ett acceptabelt sätt att organisera socialbidragshandläggningen. Ett perspektiv som skulle tala för att kommunal arbetsmarknadspolitik är effektiv är de ekonomiska incitament som finns i systemet. Exempelvis Snower (1996) menar att det måste finnas tydliga ekonomiska incitament att söka arbete. För de allra flesta arbetslösa socialbidragstagare finns det tydliga sådana incitament. Det finns dock ingen samsyn inom forskningen om huruvida starka ekonomiska incitament påverkar arbetslösheten (Immervoll & O`Donoghue 2004). Exempelvis menar Julkunen (2002) att arbetslösa ungdomar inte bara agerar utifrån ekonomiska förhållanden utan också utifrån kulturellt betingade ideal och samhällets värden. Om starka ekonomiska incitament minskade arbetslösheten, väcks frågan av Immervoll & O`Donoghue (2004) om det är rimligt att arbetslösa ska betala ett högt socialpolitiskt pris för detta. Detta riskerar att skapa en arbetsmarknad där arbetslösa tvingas att acceptera allehanda arbeten oavsett villkor.

Frågan om effekter är mycket komplex och försvåras av den mycket bristfälliga dokumentationen i de flesta kommuner och de stora kommunala variationerna. En förhoppning är att socialstyrelsen inkluderar variabler som fokuserar på kommunal arbetsmarknadspolitik i den socialbidragsstatistik på individnivå som kommunerna är skyldiga att rapportera årligen. Med uppgifter om vilka individer som aktiveras av kommunerna och vilket innehåll de insatser som de beviljas har, skulle

frågorna om den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter lättare kunna besvaras.

Om mycket av den kommunala arbetsmarknadspolitiken är ineffektiv i bemärkelsen att det inte etablerar de arbetslösa på arbetsmarknaden kan detta vara ett bidragande skäl till den högre arbetslösheten bland utrikesfödda och ungdomar. Det finns inget empiriskt stöd för en sådan slutsats i avhandlingens empiriska material. För att en sådan slutsats ska kunna bekräftas måste den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter systematiskt kunna följas upp. Att ungdomsarbetslösheten var hög redan före undersökningsperioden talar emot en sådan slutsats. Samtidigt kan det vara rimligt att anta att en politik som inte främst syftar till att ge arbetslösa arbete i lägre grad ger arbete än en politik som konstruerats för att göra det. Detta är en mycket väsentlig fråga som förhoppningsvis snart blir föremål för studier. Om en del av svaret på att grupper som ungdomar och utrikesfödda i högre grad är arbetslösa, är att de får ett mindre effektivt stöd att bryta arbetslösheten, kräver detta en genomgripande förändring av arbetsmarknadspolitiken.

Om inte vore det i sådana fall ett slags moment 22. Om du har svårt att etablera dig på arbetsmarknaden och vill få den effektivaste hjälpen att bryta arbetslösheten bör du redan vara etablerad. Detta vore då extra besvärande eftersom arbetslösheten samtidigt skulle kunna beskrivas som rättvis och rimlig med förklaringar om att det är svårt att etablera sig på arbetsmarknaden för exempelvis utrikesfödda och ungdomar. Jag har tidigare refererat Perrow som skriver: ”Inefficient public organizations have always been a part of a continuing war on poverty and will continue to be so” (Perrow 1978:110). Men som sagt, det är en fråga som väntar på att besvaras av ytterligare empiriska studier. Aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken är svaret skyldiga. Ökar chansen till arbete om man, frivilligt eller med tvång, erbjuds kommunal arbetsmarknadspolitik? En arbetsmarknadspolitik på gränsen till fattigvård.

Summary

The Swedish labour market policies have been very successful and Sweden has had a very low level of unemployment in the period from the end of the second World War to the early 1990's. This changed when Sweden was hit by an economic crisis and unemployment rose dramatically. The previously so successful labour market policies were questioned by, for example, economists, politicians and employer's associations. The Swedish labour market policies are a part of a universal welfare system. The policy area is characterized by generous levels of unemployment benefits through the unemployment insurance coupled with demands that are made on the unemployed to be active under what was termed "the work principle". In order for a person to have the right to compensation from the unemployment insurance there are regulations that demand the recipient has worked a stipulated length of time. Those unemployed who do not have the right to receive the compensation are then referred to the local authority needs tested social assistance.

The Public Employment Service is responsible for matching the unemployed, through labour market training or finding work, with job vacancies, irrespective of whether the unemployed receive unemployment insurance or social assistance. There is nothing written in the regulations for the Public Employment Service that suggests that the financial support given to an unemployed person can affect the services provided.

Labour market policies changed during the economic crisis of the 1990's without any major shifts in the basic principles or changes in the law. The exception to this is an amendment to the Social Services Act in 1998 that gave the municipalities greater opportunities to activate unemployed recipients of social assistance. By the start of 2000's we have a labour market policy that can be said to be differentiated in two parts; a national one for those supported by unemployment funds or other nationally-based systems and a municipal one for the unemployed receiving social assistance. The financial support given to the unemployed is used as a sorting instrument that defines which labour market programme is offered. The municipalities in Sweden have also begun to

organize their own labour market programmes, which did not occur in the late 1980's.

Aims and questions

In this dissertation a division is made between the national labour market policies organized under the auspices of the Labour Market Board and the municipal labour market policies run by the municipalities and aimed at unemployed recipients of social assistance. This dissertation focuses on the labour market policies aimed at this latter group and a number of factors will be identified and analyzed in order to understand the processes of change that have taken place in these policies.

The aim of the dissertation is thus to analyze factors in order to understand the nature of the labour market policies that were provided for recipients of social assistance at a national and municipal level between 1989 and 2002.

Three research questions, which could be empirically studied, were formulated in order to achieve this aim:

In which ways do the labour market policies provided for unemployed recipients of social assistance change?

This question will be answered by describing the processes of change.

Which factors that contribute to this change can be discerned in the organization of labour market policies that are provided for unemployed recipients of social assistance?

Which factors that contribute to this change can be discerned in the national and municipal labour market policy logic and in which ways do the government and the municipalities use this logic in order to legitimize their actions in the labour market policies?

These questions will be highlighted by using an analytical model that focuses factors that influence changes in boundaries. The analysis is carried out on an organizational level. It is organizations and their representatives that provide labour market policies for unemployed recipients of social assistance. It is also organizations that shape these policies and that are actors in the labour market. The organizations that are studied are the government and the municipalities. This dissertation has two analytical foci, which can be simply expressed as being what the government and the municipalities say and do. Expressed in a dif-

ferent way the dissertation focuses partly on the logic that the organization works within and uses in order to legitimize its viewpoints and partly on how the latter is actually organized.

Theoretical perspective

The theoretical basis of the dissertation is an organizational theory that emphasizes the need for organizations to maintain boundaries against the surrounding world but at the same time being dependent on resources that exist outside the organization. The term ´boundary` is used to distinguish between different categories of unemployed and of organizations. The term also facilitates an analysis of the relationship between the government and the municipalities within the labour market policy sphere by illustrating how the relationship between these two organizations has changed between 1989 and 2002.

Power is something that is always present in labour market policy-making as it is in other policy areas. Power provides a tool with which it is possible to analyze and study changes and thus gain an understanding of the labour market policies that are provided for unemployed recipients of social assistance.

There is a basic poor relief logic in Sweden that derives its origin from the struggle against poverty in the Middle Ages. This logic has through history been totally dominating in the formation of services that have been provided for the unemployed. The first contours of an unemployment policy could be discerned in the middle of 19th.century and this policy conformed to this basic poor relief logic. This process continued and in the early 20th.century the government started to take responsibility for this policy. By the middle of the 20th.century a welfare state labour market policy emerged with principles that differed from those founded in this poor relief logic. The labour market policies became a part of the Swedish welfare state. However within the municipal social service sector many of the fundamental ideas from the early poor relief logic survived, albeit in a somewhat modernized fashion.

Results

The main result in this dissertation is that the nature of the labour market policies that were provided for recipients of social assistance has changed between 1989 and 2002. The recipients are, by the end of the period, less welcome to the Public Employment Service than previously and are thus referred to the labour market policies that are provided by the municipalities. In the latter case the recipients are faced with a labour market policy that is more based on sanctions than the national policy, and that has a poorly defined organizational structure and has been poorly evaluated. In the years between 1989 and 2002 there is a more pronounced boundary within the labour market policy in respect of the form of financial support that the unemployed person is entitled to. This finding contains two major aspects: the first being that the boundary between the government and the municipalities has changed within the labour market policy field and the second that unemployed recipients of social assistance are differentiated in the labour market policies.

The boundary between government and the municipalities within the labour market policy field

In this dissertation I have shown how different factors have influenced and changed the boundary between the government and the municipalities within the labour market policies that are provided for unemployed recipients of social assistance. I will now put these findings in a wider context through discussing what significance this can have for labour market policies in general. One way of approaching this is to attempt to identify what incentives there are for the government and the municipalities.

There are different incentives for the actors on a national level in the labour market policy field in comparison to the municipal level. These motivating factors can be understood on the basis of the different functions and historical background of the two systems.

The function at the national level is to procure work for all those who seek work. At the same time the system has to generate a workforce that is competent and available in order to meet the needs of the market. There are also functions that are concerned with financial sta-

bility and the promotion of productivity. There is no reason to suppose that the main national policy has any incentive to do otherwise. It must, however, be emphasized that when a smaller proportion of the unemployed gain access to the labour market policy programmes incentives are given for "creaming", i.e. the Public Employment Service give priority to those who can easily gain employment. This can be of significance when the effects of the national labour market policies are evaluated. The Labour Market Board needs to show positive effects in order to maintain legitimacy for its way of operating. This thus increases the risk that weaker groups will not receive priority in competition with more established groups in the struggle to gain access to the resources provided through the labour market policies. The national labour market policies are formed as a part of a welfare state construction and as a part of the economic policies. The policies are basically of national interest and are centralistic in nature.

There are different incentives in the municipal labour market policies. The municipalities can not trust the Public Employment Service any longer to take responsibility for the needs for labour market programmes for the unemployed. This dissertation can not unequivocally show that recipients of social assistance have found it more difficult to receive help from the national labour market programmes during the years that were studied, although there is much to indicate this. However it is very clear that this is the case in the experience of municipal officials and that they act as this is the case. New solutions are advocated, or to be more correct, revamped versions of old solutions. For the municipalities there is a clear link between their own financial situation and the aims of the labour market policies. The motivating force is not to get the unemployed person a job in the free labour market but instead to get unemployed recipients of social assistance to stop collecting social assistance. If this occurs through the unemployed person gaining employment in the free labour market, through him/her moving away from the municipality or in any another way not burdening the municipal budget the consequences are actually the same.

Poor relief and social services have always had local interests at heart where local finance has been the driving force. The government has throughout history attempted to make all poor relief more uniform in the country. This policy has been more or less successful but the

local nature of poor relief dies hard and the social services have their historical roots in the poor relief logic, the nature of which is local.

The dissertation describes how the municipalities gradually developed organisations for municipal labour market programmes. The municipalities and individual officials have over time invested resources and prestige in these programmes and it has become a duty that has been considered as being legitimate in the municipalities.

Even if the term path dependency is meant to describe a long period of consensus, it can still be seen to be applicable in the present study. There are fewer risks when continuing with one way of working than when changing it. The concept is also useful when describing how social assistance throughout history is associated with a demand for work to be carried out in return. The inherent nature of social assistance is still today based on a poor relief logic. The demand for work in return has for a long time been a foundation of the poor relief logic. When the labour market policy logic emerges with the welfare state, and the municipalities were deprived of the right to demand work in return, the government takes responsibility for labour market policies. At the same time the poor relief logic is still prevalent in the case processing of social assistance. This influences which solutions are to be recommended and which problems they are attributed as being a solution for. As I have shown the traditional poor relief logic is gaining ground in that part of the Swedish labour market policies that is presented to recipients of social assistance.

A part of the poor relief logic is, as stated above, its local base. The municipalities are constructed with the idea of taking local affairs into consideration, but at the same time this becomes complicated in terms of the labour market field. The need of a central government labour market policy was emphasized in both the Unemployment Commission from 1935 and the Rationalisation Committee from 1939. Other factors that were emphasized were the geographical mobility of the work force, the varying conditions in the municipalities (mainly of a financial nature) that were described as a problem and their inability to attend to aspects of labour market policies before their own interests. The question is raised if the same aims apply to unemployed recipients of social assistance as to other unemployed people. Or perhaps the unemployed who are ascribed as having special problems in establishing themselves

in the labour market should be offered a labour market policy that mainly focuses on discipline by activity?

The municipalities are not passive recipients of an increased responsibility in the labour market. They are organizations that try to get resources from other organizations and they will guard the organizations' boundaries in order not to be used by others. Those holding power over the organization will use it to achieve their aims. That one of the important actors in the labour market, such as the municipalities, has other aims than those determined by the government and the parliament can make it more difficult to control and thus lead to greater difficulties for the labour market policies to be effective.

Power and categorization

Power is an abstract concept. In this dissertation power is discussed in terms of it being the attainment of a desired outcome. It is not necessarily so that it is the interests and actors who carry through political decisions that have power. It is those who are to be seen to be favoured by the decisions. The power perspective is also discussed in order to show how the municipal and national actors in the labour market legitimize their work. A system gains legitimacy through its ability to solve the problems that it has been given to solve. Legitimacy is essential for an organization that is financed through taxes and greatly dependent on other organizations. There are several ways of legitimizing the two levels in the labour market policies for, for example, taxpayers, other organizations and the political arena. The national labour market policies can, for example, gain legitimacy on the basis of the possibility for work force supply and as an economic stabilizing instrument. The municipalities can gain legitimacy, for example, on the basis of the principles of municipal self-determination and as a way of lowering the costs of social assistance.

How effective the two parts are in relation to each other is ultimately an empirical question that current research has only highlighted to a very limited extent. The national labour market policies are always evaluated on the basis of the participants' position in the labour market after they have completed a programme that has been adapted to meet current needs. Evaluations of the measures in the municipal field take place only in exceptional cases. This thus makes it impossible to com-

pare the two types of labour market policies in terms of their effectiveness and there is a lack of basic knowledge about which system is better in terms of the number of unemployed people who gain employment or start an education or vocational training.

Analytical conclusions

There is a distinction between how the national and municipal labour market policies perceive the problems and target groups they work with. The national system focuses on all the unemployed and also tries to offer work to those who already have a job. On the other hand the municipal labour market policy focuses mainly on the unemployed who do not have good possibilities of gaining employment. There is also a clear division between the two levels in terms of inclusion and exclusion. The Public Employment Service (administration) is open to everybody. Many of the services are net-based and accessible for anyone who has a computer. However in terms of the availability of personal service unemployed recipients of social assistance tend to be excluded. There is a declared aim that all jobs are to be provided through the auspices of the Service. The latter being a product of the national system's superior possibilities of controlling and influencing the labour market.

The municipal labour market policies are based on a different logic, which is one of the foundations of poor relief – the division between our poor and their poor. In the Christian ethic and in traditional patriarchal and feudal systems a certain level of responsibility for one's own poor has been taken. History has, however, many examples of how town gates and funds for the poor have been closed to those poor people for whom the town has not felt any responsibility. The poor relief logic influences the municipal labour market policies. The social services have obvious incentives to exclude the poor that do not belong to them. The poor can be prevented from getting the municipality as their place of residence by, for example, not granting help with a second-hand contract on a flat in order to secure a housing solution.

The municipal labour market policies thus have a clear distinguishing function through their construction. This dissertation can not answer the question of whether this is an outcome that entails that unemployed recipients of social assistance participate in labour market programmes that are less effective. It may be the case that municipal la-

bour market policies are an effective way of getting the unemployed back to work. In my opinion it is reasonable to assume that, due to the many varying types of programmes, there are municipal labour market policies that are effective as well as there are those that are not. The factor that can indicate that municipal labour market policies are not a more effective way of breaking unemployment is that the major aim is not to support the unemployed in gaining employment. The municipalities work instead to transfer the unemployed to other support systems and to get access to cheap labour. Furthermore they act on the basis of a very normative perception that recipients of social assistance should be active.

This normative perception is evident in the national labour market policies as well but the outcomes differ. In the Activity Guarantee for 2002 the unemployed person was to have been out of work for 24 months or at risk for long-term unemployment. At the same time the corresponding criteria in the municipalities was often a couple of months. The outcome of the policies, based on the normative assumption that the unemployed should be active, is thus different for unemployed recipients of social assistance and other unemployed groups. The unemployed are in a more exposed position in the municipal labour market policy system than in the national system. In the former system there are a greater number of and more wide-ranging possibilities for sanctions in the changes to the legislation that was introduced in the new Social Services Act from 1998. The greater sense of exposure also depends on the character of social assistance as "the final safety net". If this is refused then the welfare state has no more solutions to offer. There are, however, more opportunities for appeal in the municipal system. The municipalities' social services have developed and formalized routines for appeals.

On the other hand the trade unions, as an interest group, have greater possibilities for looking after the interests of the unemployed in the national labour market policy system. The trade unions have also, by tradition, been interested in the national system, for example, through their responsibility for the unemployment funds. For the unemployed in the municipal system there are few or no interest groups at all who are involved.

Another important principle difference between the national and the municipal labour market policies is the nature of the support given to the unemployed in the two parts. The unemployed in the national system are supported through their membership of an unemployment fund that they have contributed to. The trade union has the responsibility for the unemployment fund and it can be presumed that it will have a positive attitude towards its members. The unemployed recipients of social assistance are supported in a system where the poor relief logic is still prevalent. The system is often perceived as being stigmatizing and as a violation of integrity. The individual is not able to get a share of a system that he/she has contributed to – it is a question of a gift. The general public has a condescending view on recipients of social assistance, who in turn often feel ashamed of having to live on social assistance.

In conclusion the national labour market policies are more beneficial for the unemployed person than are the municipal labour market policies. This is an uncontroversial conclusion. Social assistance also works as a disciplinary measure for the work force. If an unemployed person is too intractable and difficult in his/her contacts with the Public Employment Service or the unemployment funds organization then what remains is to live on savings or social assistance. Social assistance is, however, applied carefully as a disciplinary measure for those who do not have any financial resources and who are not established in the unemployment insurance system. The nature of social assistance and the level of support act as an incentive for keeping one's job, whatever the wage level or work conditions. The unemployed who are excluded from the national labour market are referred to a system where there are few powerful interest groups to protect their interests and to measures whose nature has the distinctive features of the old poor relief.

This can be contrasted against the national labour market policies that have an influential labour movement that attempts to protect their interests. Even if the conditions for the unemployed have in general deteriorated in the unemployment insurance system, the latter have in comparison to those who are not established got off lightly. This outcome of the changes between 1989 and 2002 coincide with an imbalance in power. When the labour market policies were subjected to pressure and their legitimacy was questioned those who were not estab-

lished in the system were referred to the municipal labour market system.

This dissertation questions the prevalent view of Swedish labour market policies as a unified policy area where all those who are unemployed can receive a similar type of support in gaining employment. Categories of unemployed that have not as yet established themselves in the labour market, mainly young people and newly-arrived immigrants, are well taken care of in the rhetoric of the public debate but the present study shows that in practice it is far from being self-evident that the unemployed who receive social assistance are offered any support from the Public Employment Service. Many recipients of social assistance are instead referred to labour market policies whose characteristics are in many ways similar to those of poor relief.

Bilaga 1, Källmaterial

I denna bilaga beskrivs det källmaterial, inte bara de källor som refererats eller citerats, som används vid dokumentstudien på nationell nivå.

Departementsserien

Ds 1989:16 *Frikommuner visar vägen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Ds 1989:21 *Friare kommuner och arbetsmarknadspolitiken – en samhällsekonomisk studie med utgångspunkt i frikommunsförsöket*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Ds 1989:44 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1988 – ökade krav på omställning*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Ds 1990:20 *Inför 90-talet. Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling*. Stockholm: Civildepartementet.

Ds 1990:34 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik – fortsatt ökning av arbetsutbudet.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Ds 1991:52 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1990 – mer lönsamt med aktiv politik.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Ds 1992:7 *Marknadsorientering av kommunal verksamhet. Konsekvenser och möjligheter.* Stockholm: Civildepartementet.

Ds 1992:25 *Fattigdomsfällor, rapport till ESO.* Stockholm: Finansdepartementet.

Ds 1992:46 *Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? Rapport till ESO.* Stockholm: Finansdepartementet.

Ds 1993:27 *Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet. Vem utför och på vilka villkor?* Stockholm: Civildepartementet.

Ds 1993:51 *Social Security in Sweden and other European Countries.* Stockholm.

Ds 1993:67 *Servicesamverkan vid medborgarkontor.* Stockholm: Civildepartementet.

Ds 1993:78 *En tillväxtfrämjande regionalpolitik.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Ds 1994:39 *Remissammanställning – Lokal demokrati i utveckling*. Stockholm: Civildepartementet.
Ds 1994:40 *Statens roll inom vård och omsorg.* Stockholm: Socialdepartementet.
Ds 1994:53 *Motiv för offentligt åtagande.* Stockholm: Finansdepartementet.
Ds 1994:61 *1993 årsredovisning. Utvecklingen i kommuner och landsting.* Stockholm: Civildepartementet
Ds 1994:108 *Arbetsmarknad & arbetsmarknadspolitik 1993*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
Ds. 1994:136 *Hur täcker den statliga ersättningen kommunens kostnader för flyktingmottagning?* Stockholm: Kulturdepartementet.
Ds 1995:27 *Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning.* Stockholm: Justitiedepartementet.
Ds 1996:30 *Kommunal redovisning.* Stockholm: Finansdepartementet.
Ds 1997:73 *Lönar sig arbetet.* Stockholm: Finansdepartementet.
Ds 1997:79 *Ramar, Regler, Resultat – vem bestämmer över statens budget?* Stockholm: Finansdepartementet.
Ds 1997:88 *Remissammanställning avseende ungdomspolitiska kommitténs betänkande.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
Ds 1998:15 *Kommunerna kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.* Stockholm: Finansdepartementet.
Ds. 1998:16 *Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter.* Stockholm: Finansdepartementet
Ds 1998:48 *Social ekonomi i EU-landet Sverige – traditioner och förnyelse i samma begrepp*. Stockholm: Inrikesdepartementet.
Ds 1999:18 *Vilande förtidspension – stimulans till återgång i arbetslivet*. Stockholm: Socialdepartementet.
Ds 1999:37 *Hur gör man? Om sysselsättnings- och välfärdsreformer i fyra EU-länder.* Stockholm: Finansdepartementet.
Ds 1999:50 *Regionalpolitiken – En ESO-rapport om tro och vetande.* Stockholm: Finansdepartementet
Ds 1999:54 *Samverkan för färre bidrag och fler jobb.* Stockholm: Socialdepartementet.
Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydligare regler i arbetslöshetsförsäkringen.* Stockholm: Näringsdepartementet.

Ds 1999:71 *Den kommunala redovisningslagen – förslag till ändringar i kap 1 och 2.* Stockholm: Finansdepartementet.
Ds 2000:38 *En effektivare arbetsmarknadsutbildning.* Stockholm: Näringsdepartementet.
Ds 2000:40 *Aktivitetsersättning. Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan.* Stockholm: Socialdepartementet.
Ds 2000:49 *Kompetens paradox? Hinder och möjligheter för att bättre tillvara ta kompetensen på arbetsmarknaden.* Stockholm. Näringsdepartementet.
Ds 2000:69 *Alla lika olika – mångfald i arbetslivet.* Stockholm: Näringsdepartementet.
Ds 2001:75 *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*. Stockholm: Näringsdepartementet.
Ds 2002:10 *Riv hindren för äldre i arbetslivet!* Stockholm: Näringsdepartementet.
Ds 2002:30 *Arbetskraftsutbudet och välfärden – aktuell politik och framtida utmaningar.* Stockholm: Näringsdepartementet.

Statens offentliga utredningar

SOU 1990:24 *Ny kommunallag.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1990:28 *Att följa upp kommunal verksamhet*. Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1990:31 *Perspektiv på arbetsförmedlingen. Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1991:68 *Frikommunsförsöket. Erfarenheter av försöksverksamhet med avsteg från statlig reglering mm.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
SOU 1992:18 *Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll.* Stockholm: Socialdepartementet
SOU 1992:19 *Långtidsutredningen 1992*. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 1992:98 *Kommunernas socialbidrag – en kartläggning av normer, kostnader m.m.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1993:30 *Rätten till bistånd inom socialtjänsten.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1993:43 *Politik mot arbetslöshet. Betänkande av expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1993:72 *Att inhämta synpunkter från medborgarna. Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1993:73 *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1993:74 *Kvalitétsmätning i kommunal verksamhet.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1994:6 *Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1994:18 *Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1994:70 *Inomkommunal utjämning.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1994:144 *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 1994:148 *Förtidspension – en arbetsmarknadspolitisk ventil?* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1995:4 *Långtidsutredningen. Bilaga 15. Den offentliga skulden.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 1995:4 *Långtidsutredningen. Bilaga 8. Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 1995:27 *Regional framtid. Slutbetänkande av regionalberedningen.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1995:93 *Omprövning av statliga åtaganden.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 1995:104 *Skattereformen 1990-1991. En utvärdering.* Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 1996:12 *Kommuner och landsting med betalningssvårigheter.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik – Betänkande*. Stockholm. Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1996:51 *Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag.* Stockholm. Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1996:85 *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1996:150 *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1996:169 *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1996:177 *Egenmakt – att återerövra vardagen.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1997.24 *Välfärden i verkligheten – pengarna räcker inte till.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1997:40 *Unga och arbete.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1997:71 *Politik för unga.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1997:82 *Lika Möjligheter.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1998:25 *Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1998:72 *Kommunala finansförbund.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 1998:105 *Minska reglering av kommuner och landsting.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1998:161 *På marginalen. En intervjubok från socialtjänstutredningen.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
SOU 1998:166 *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1998:168 *I skärningspunkten. Landshövdingars och den centrala och regionala samordningen.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1999:27 *Delta. Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1999:103 *Regionformer på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation.* Stockholm: Regeringskansliet.
SOU 1999:121 *Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell.* Stockholm. Statens offentliga utredningar.
SOU 1999:144 *Demokrati på remiss.* Stockholm. Statens offentliga utredningar.
SOU 1999:150 *Vad hände med Sveriges ekonomi efter 1970.* Stockholm. Statens offentliga utredningar.
SOU 2000:7 *Långtidsutredningen 1999/2000.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 2000:78 *Rehabilitering till arbete - en reform med individen i centrum.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.* Stockholm: Finansdepartementet.
SOU 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*. Stockholm: Näringsdepartementet.
SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
SOU 2001:24 *Ur fattigdomsfällan.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
SOU 2001:95 *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
SOU 2002:14 *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
SOU 2002:62 *Kunskapsläge sjukförsäkringen.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Bilaga 2, Intervjupersoner

Här anges intervjupersonerna samt i vilken egenskap de har intervjuats. Intervjupersonerna är uppdelade på nationell och kommunal nivå.

Intervjupersoner på nationell nivå

Johnny Ahlqvist: Ansvarig för samverkansfrågor på AMS och tidigare kommunstyrelsens ordförande i Osby kommun, ordförande för riksdagens arbetsmarknadsutskott och socialdemokratisk riksdagsman.

Hans Andersson: Tidigare vice ordförande för arbetsmarknadsutskottet och riksdagsman för vänstern.

Ilja Batljan: Tidigare departementsråd och ansvarig för socialdepartementets analysavdelning.

Göte Bernhardsson: Tidigare generaldirektör för AMS.

Karin Ekenger: Ansvarig för arbetsmarknadspolitiska frågor på svenskt näringsliv.

Anna Gralberg: Departementssekreterare på socialdepartementet. Arbetar främst med frågor om försörjning och integration.

Anders G Högmark: Moderat riksdagsman som under många år har suttit i riksdagens arbetsmarknadsutskott.

Börje Hörnlund: Centerpartist och tidigare arbetsmarknadsminister.

Lennart Jonasson: Stadsdirektör i Nacka och tidigare ansvarig för socialtjänst och arbetsmarknadsfrågor på svenska kommunförbundet.

Anna-Karin Löfgren: LO – ekonom som arbetar med arbetsmarknadspolitiska frågeställningar.

Rudolf Meidner: Legendarisk arbetsmarknadsekonom och en av arkitekterna bakom Rhen- och Meidner-modellen. Arbetade större delen av sitt yrkesverksamma liv som LO-ekonom. Gick i pension i slutet av 1970-talet.

Anna Santesson: Kansliråd på näringsdepartementets arbetsmarknadsenhet. Har tidigare arbetat på AMS.

Lars Sjöström: Ställföreträdande generaldirektör AMS.

Kjell Stridsman: Biträdande chef för enheten för social tjänster på socialdepartementet.

Anders Sundström: Tidigare socialdemokratisk arbetsmarknadsminister.
Levi Svenningsson: Kanslichef på finansdepartementet och tidigare ansvarig för arbetsmarknadsutbildningarna på AMS.
Monica Swärd: Politiskt sakkunnig för socialdemokraterna i arbetsmarknadsutskottet.
Gunilla Uppmark: Kanslichef i riksdagens arbetsmarknadsutskott.
Mats Wadman: Departementsråd på näringsdepartementets arbetsmarknadsenhet.
Gunnar Wetterberg: Tidigare direktör för svenska kommunförbundet och chef för finansdepartementets strukturenhet.
Bernt Öhman: Har arbetat med arbetsmarknadsfrågor som forskare, på SCB och som huvudsekreterare för löntagarfondsutredningen.

Intervjupersoner i de tre undersökta kommunerna

Eslöv

Gunnar Nilsson: Tidigare kommunalråd
Hans Månsson: Tidigare socialchef

Hässleholm

Hans Erik Ekström: Tidigare socialchef
Bo Arne Friberg : Tidigare socialchef

Höganäs

Peter Kovacs: Kommunalråd

Referenser

Abrahamson, Peter & van Oorshot, Wim (2002) The Dutch and Danish miracles revisited: Comparing the role of activation policies Within Two different welfare regimes. Paper 2nd Cost Action 15 conference, *Welfare reforms for the 21st century*, Oslo.

Ackum Agell, Susane & Lundin Martin (2001) *Erfarenheten av svensk arbetsmarknadspolitik*. IFAU stencilserie 2001:1. Uppsala: IFAU.

Ahrne, Göran (1990) *Agency and Organization. Towards an Organizational Theory of Society*. London: SAGE Publications Ltd.

Ahrne, Göran (1999) Organisationers mål, kollektiva resurser och makt. I Ahrne, Göran & Hedblom, Peter (red*). Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Ahrne, Göran & Papakostas, Apostolis (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering.* Lund: Studentlitteratur.

Ahrne, Göran, Roman, Christine & Franzen, Mats (2003) *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 1950-talet till början av 2000-talet*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Alcock, Pete, Erskine, Angus & May Margaret (2002*) The Blackwell Dictionary of Social Policy.* Oxford: Blackwell Publishing.

Aldrich, Howard E (1979) *Organizations and Environment*. New Jersey: Prentice –Hall inc.

AMS (1995) *Arbetsmarknadspolitik i förändring – En grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor*. Stockholm: Fritzes förlag.

AMS (1998) *Arbetsmarknadspolitik i förändring – En grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor*. Stockholm: Fritzes förlag.

AMS (2003) *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2002*. Ure 2003:2.

AMS (2005a) *Kvarstående arbetslösa och i Konjunkturpolitiska program*, Årsmedeltal, Riket http://www.ams.se/admin/Documents/ams/arbdata/arb2005h.pdf. 2005-06-27.

AMS (2005b) *Om AMV*. http://www.ams.se/go.aspx?C=36 2005- 05-16.

AMS (2006) *Arbetslösa och personer i konjunkturberoende program fördelat på län och kommun totalt samt i procent av motsvarande*

befolkningsgrupp. http://www.ams.se/admin/Documents/ams/ arbdata/arblos/komweb_ar92_06.xls. 2006 -06-29.
AMV (1988/89) *Verksamhetsberättelse*. Stockholm: Arbetsmarknadsverket.
AMV (1989/90) *Verksamhetsberättelse*. Stockholm: Arbetsmarknadsverket.
AMV (1991/92) *Verksamhetsberättelse*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
AMV (1992/93) *Verksamhetsöversikt*. Stockholm: Arbetsmarknadsverket.
AMV (1995/96) *Verksamhetsberättelse*. Stockholm: Arbetsmarknadsverket.
AMV (1997) *Verksamhetsberättelse*. Stockholm: Arbetsmarknadsverket.
Andersson, Dan & Löfgren, Anna-Karin (2004) *Arbetsmarknadspolitiken vid ett vägskäl*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.
Andersson, Jenny (2003) *Mellan tillväxt och trygghet.* Uppsala: Uppsala universitet.
Andreotti, Alberta, Soledad Marisol, Garcia, Aitor, Gomez, Hespanha, Pedro, Kazepov, Yuri & Mingione, Enzo (2001) Does a Southern European model exist? *Journal of europian area studies*, Vol 9, No 1, Carfax Publishing.
Axelsson, Christina (2002) *Arbetslinjen i storstadsarbetet. En studie av insatser i Stockholm, Södertälje och Huddinge.* Delrapport i utvärderingen av storstadssatsningen. Research Report 3/02. Södertörns högskola.
Axelsson, Christina (2004) *Vem ansvarar för vad? En studie av tillväxtperspektivet i storstadsarbetet med fokus på Husby och Rågsved.* Lund: KFS.
Axelsson, Roger, Löfgren Karl-Gustaf & Nilsson Lars-Gunnar (1985) *Den svenska arbetsmarknadspolitiken under 1900-talet.* Stockholm: Prisma.
Basco, Alessandra & Chassad, Yves (1999) A shift in the paradigm: Surveying the European union discourse on welfare and work i *Linking welfare to work.* Dublin: European foundation for the improvement of living and working conditions.

Bengtsson, Charlotte, Hjorth, Malin, Sandberg, Helena & Thelander, Åsa (1998) *Möten på fältet*. Media and communications studies, Working Paper 1998:1. Lund: Lund University.

Berg, Bruce L (2004) *Qualitative research methods for the social science*. Boston: Piearson and AB.

van den Berg, Axel, Furåker, Bengt & Johansson, Leif (1997) *Labour market regimes and patterns of flexibility*. Lund: Arkiv förlag.

Berge, Anders (1995) *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försäkringarna i Sverige 1901-1935.* Lund: Studentlitteratur.

Bergmark, Åke (2000) Socialbidragen under 1900-talet. I Välfärd och försörjning, SOU 2000:40. Bergmark, Åke, Jansson, Kjell, Johansson, Håkan, Palme Joakim, Sainsbury, Diane & Salonen, Tapio (red). *Välfärd och försörjning*. Stockholm: Socialdepartementet.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2000) *Textens menig och makt.* Lund: Studentlitteratur.

van Berkel, Rick & Hornemann Møller, Iver (2002) *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?* Bristol: Policy Press.

Berry, Jeffrey M (2002) Validity and reliability issues in elite interviewing. I *Political Science and politics*, vol 35, no.4. sid 679-682. American political science association.

Bilquist, Leila (1999) *Rummet, mötet och ritualerna*. Göteborg: Göteborgs universitet, Instutitionen för socialt arbete.

Björklund, Anders, Edebalk, Per Gunnar. Ohlsson, Rolf & Söderström, Lars (1998) *Välfärdspolitiska rådets rapport 1998. Välfärdspolitik i kristid – Håller arbetslinjen?* Stockholm: SNS Förlag.

Blom, Conny (1992) *Tiggare, tidstjuvar, lättingar och landstryckare*. Lund: Lund University Press.

Boadway, Robin & Mörk, Eva (2003) Fördelning av makt och ansvar. I *Staten och kommunerna*. Molander, Per (red). Stockholm: SNS förlag.

Bokholm, Rune (1995) *Städernas handlingsfrihet – En studie av expansionsskedet 1900 – 1930*. Lund: Lund University Press.

Born, A & Jensen, PH (2001a) *Activation and action plans as instruments of integration-is there room for criticism?* Paper EU COST Action 13 meeting. Slovenien: Ljubliana University.

Born, A & Jensen, PH (2001b) *Activation-Workfare or Life politics*. Paper Conference on Social Policy, Marginalisation and Citizenship, Aalborg University 2001.

Brodkin, Everlyn (1997) Inside the Welfare Contract. *Social Service Review*, Vol 71. s 4-33.

Bunge, Mario (2004) How Does It Work? The Search for Explanatory Mechanisms i *Philosophy of the Social Sciences* Vol 34. No 2. Sage Publications.

Byberg, Ingrid (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet? – En studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet*. Stockholms universitet. Stockholm: Socialhögskolan.

Börjesson, Bengt (2000) Repression och socialt arbete. I *Socialt arbete. En grundbok*. Meeuwisse, Anna. Sunesson, Sune & Swärd, Hans (red) Stockholm: Natur och Kultur.

Campell, J L (1998) Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. I *Theory and society*, vol 27, No 3, sid 377-409. Holland: Kluwer Academic Publishers.

Cohen, Michael D, March, James G & Olsen, Johan, P (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly,* 17 (1): 1-25.

Coser, Lewis A (1986) Tracking the Leviathan, I *Sociological Forum,* Vol 1 , no 2, 349-397.

Damgaard, Bodil (2003) *Social- og arbejdmarkedssystemerne – En flerstrenget historie.* Köpenhamn: Socialforskningsinstituttet.

Deacon, Alan (1999) The influence of european and american ideas upon `New labour´ thinking on welfare reforms. Paper, *Social Policy Association Annual Conference*. London: Roehampton Institute.

Delander, Lennart, Thoursie Ragnar & Wadensjö Eskil (1991) *Arbetsförmedlingens historia*. Stockholm: Allmäna förlaget.

Dellgran, Peter & Karlsson, Niklas (2001) Konsumtionsmönster och välfärd under 1990-talet. I *Välfärdens finansiering och fördelning*. Fritzell, Johan & Palme, Joakim (red). Stockholm: Fritzes förlag.

Denscombe, Martyn (2000) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Denvall, Verner & Vinnerljung, Bo (2006) *Nytta och fördärv. Socialt arbete i kritisk belysning.* Stockholm: Natur och kultur.

Ds 1989:16 *Frikommuner visar vägen*. Stockholm: Regeringskansliet.
Ds 1989:44 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1988 – ökade krav på omställning*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
Ds 1990:20 *Inför 90-talet. Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling*. Stockholm: Civildepartementet.
Ds 1990:34 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik – fortsatt ökning av arbetsutbudet.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
Ds 1991:52 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1990 – mer lönsamt med aktiv politik.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
Ds 1994:108 *Arbetsmarknad & arbetsmarknadspolitik 1993*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
Ds 1997:88 *Remissammanställning avseende ungdomspolitiska kommitténs betänkande.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
Ds 1999:54 *Samverkan för färre bidrag och fler jobb.* Stockholm: Socialdepartementet.
Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydligare regler i arbetslöshetsförsäkringen.* Stockholm: Näringsdepartementet.
Edebalk, Per Gunnar (1975) *Arbetslöshetsdebatten*, Lund: Ekonomiskhistoriska föreningen.
Edebalk, Per Gunnar (1996) *Välfärdsstaten träder fram: svensk socialförsäkring 1884-1955*. Lund: Arkiv.
Edin, Per-Anders & Åslund, Olof (2001) *Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad.* Uppsala: IFAU.
Ekdahl, Lars (2003) Mellan fackligt och politiskt dilemma, en bakgrund till Rehn-Meidnermodellen i Erixson (red). *Den svenska modellens ekonomiska politik*. Stockholm: Atlas akademi.
Enokson, Uffe (2005) *Tid pengar och sociala nätverk.* Växjö universitet: Rapportserie i Social arbete no 02 2005.
Eriksson, Lena (2004) *Arbete till varje pris*. Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik. Stockholm: Almqvist & Wiksell Inernational.
Erixon, Lennart (1994) *Rehn-Meidnermodellen*. Research Report Series No 4, 1994. Stockholm: Arbetslivscentrum.
Erixon, Lennart (2003) *Den svenska modellens ekonomiska politik: Rehn-Meidnermodellens bakgrund, tillämpning och relevans i det 21:a århundrandet.* Avesta: Svenska tryckcentralen.

Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esser, Ingrid (2005) *Why work? Comparative studies on Welfare regimes and individuals´ work orientations.* Stockholm: Stockholm University.

EU (2006) Maastrichtfördraget om Europeiska unionen. http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_sv.htm#EMU 2006 02 19.

Finn, Dan (2000) Welfare to work: the local dimension. *Journal of European Social Policy* 0958-9287 (2000 01) London: SAGE publications.

Forslund, Anders & Holmlund, Bertil (2003) *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*. Rapport 2003:6. Uppsala: IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Forslund, Anders & Nordström Skans, Oskar (2006) *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?* Uppsala: IFAU.

Foucault, Michel (1980) *Power/Knowledge. Selected Interviews & Other Writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books.

Foucault, Michel. (1993) *Diskursens ordning,* Stockholm/Stehag: Brutus Östlings Bokförlag/ Symposion.

Foucault, Michel (2001a) *Vansinnets historia under den klassiska epoken*. Lund: Arkiv.

Foucault, Michel (2001b) *Övervakning och straff: fängelsets födelse*. Lund: Arkiv.

Foucault, Michel (2002) *Vetandets arkeologi*. Lund: Arkiv.

Friedland, Roger & Alford, Robert R (1975) Political Participation and Public Policy, i *Annual Review of Sociology*, vol 1. 429-479. Annual Reviews.

Friedland, Roger & Alford, Robert R (1985) *Powers of theory*. Cambridge: Cambridge University Press

Friedland, Roger & Alford, Robert R (1991) Bringing the society back in. I *The new institutionalism in organizational analysis*. Powell, Walter W & Di Maggio, Paul J (red) Chicago: The University of Chicago Press.

Fritzell, Johan (2001) Inkomstfördelningens trender under 1990-talet. I *Välfärdens finansiering och fördelning*. Fritzell, Johan & Palme, Joakim (red). Stockholm: Fritzes förlag.

Furåker, Bengt (1987) *Stat och offentlig sektor.* Kristianstad: Rabén & Sjögren.

Furåker, Bengt (2002) Arbetsmarknaden i *Arbetslivet*. Hansen, Lars H & Orban, Pal (red). Lund: Studentlitteratur.

Furåker, Bengt & Blomsterberg, Marianne (2002) Arbetsmarknadspolitik. I *Arbetslivet*. Hansen, Lars H & Orban, Pal (red). Lund: Studentlitteratur.

Gallie, Duncan. (2004) Unemployment, Marginalization Risks, and Welfare Policy in *Resisting Marginalisation. Unemployment Experience and Social policy in the European Union*. Gallie, D (Ed). Oxford: Oxford University Press.

Geldorf, Dirk. (1999) New activation Policies: Promises and Risks. I *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundationfor the improvement of living and working conditions.

Geremek, Bronislaw (1991) *Den europeiska fattigdomens betydelse.* Stockholm: Ordfronts förlag.

Giddens, Anthony (2000) *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press.

Giertz, Anders (2004) *Making the Poor Work*. Social Assistance and Activation Programs in Sweden. Lund: Socialhögskolan.

Goldstein, Kenneth (2002) Getting in the door: Sampling and completing elite interviews. I *Political Science and politics*, vol 35, no.4. sid 669-672. American political science association.

Haldén, Eva (1997) *Den föreställda förvaltningen – en institutionell historia om central skolförvaltning*. Stockholm: Stockholms Universitet, Stadsvetenskapliga instituionen.

Hall, Peter (1993a) *Cities of Tomorrow*. Blackwell: Oxford.

Hall, Peter (1993b) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the case of Economic Policymaking in Britain, i *Comparative Politics*, Vol 25, No 3, sid 275-296.

Hallström, N-E (1997) *Arbetslöshet Sysselsättning Försörjning – En studie av kommunernas insatser mot arbetslösheten i Östergötland.* Linköping: Linköpings universitet.

Halvorsen, Rune. Nervik, Jon Arve, Salonen, Tapio, Thorén, Katarina & Ulmestig, Rickard (2007) The challenges of decentralized delivery of services: the scope for active citizenship in Swedish and Norwegian activation policies i *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of Choise, Duties and Participation in a Changing Europe.* Hvinden, G & Johansson, H (eds.) London: Routledge.

Hanesch, Walter (2003) Activation policies and social work with unemployed social assistance recipients in Germany. Paper, *Social work with long-term recipients of social assistance.* Stockholm: Cus.

Haydu, J (1998) Making use of the past: Time periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving i *The American Journal of Sociology*, Vol 104, No 2, sid 339 371.

Heclo, H (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.

Hedblom, Agneta (2004). *Aktiveringens janusansik*te. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.

Heikkilä Matti (1999) A Brief introduction to the Topic i *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the improvement of living and working conditions.

Hicks, Alexander (1987) Review; Power of Theory, I *The American Journal of Sociology*, Vol 92, No 5, 1270-1273.

Higley, John, Hoffman-Lange, Ursula. Kadushin, Charles & Moore, Gwen (1991) Elite integration in stable democraties: a reconsideration. I *European sociological Review*, vol 7. No. 1, sid 35-55. Oxford: Oxford University press.

Hjelmqvist, Ingvar (1994) *Relationer mellan stat och kommun*. Stockholm: Stockholm Studies.

Hjertner Thorén, Katarina (2005) *Municipal Activation Policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients*. Uppsala: IFAU.

Holgersson, Leif (1997) *Socialpolitik och socialt arbete*. Stockholm: Norstedts juridik.

Hugemark, Agneta (1994) Den fängslande marknaden. *Ekonomiska experter om välfärdsstaten.* Lund: Studentlitteratur.

Hvinden Björn (1999) Activation: a Nordic Perspective i *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for improved living and working conditions.

Hvinden, Björn, Heikkilä, Matti & Kankare, Ilkka (2001) *Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in western Europe* i Nordic velfare states in the European context. Kautto, M. Fritzell, J. Hvinden, B. Kvist, J & Uusitalo, H (eds.) London: Routledge.

Hvinden, Björn & Johansson, Håkan (2007) *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of Choise, Duties and Participation in a Changing Europe.* London: Routledge.

Hydén, Lars-Christer, Kyhle Westermark, Pia & Stenberg, Sten-Åke (1995) *Att besluta om socialbidrag – en studie i 11 kommuner.* Cus. Stockholm: Gotab.

IAF (2006) *Arbetslöshetsförsäkringens historia*. http://www.iaf.se/iaftemplates/Page.aspx?id=91. 2006 05 29.

Immervoll, Herwig & O´Donoghue (2004) What difference does a job make in *Resisting Marginalisation. Unemployment Experience and Social policy in the European Union*. Gallie, Duncan (ed.) Oxford. Oxford University Press.

Integrationsverket (2002) *Helhetssyn eller underifrånperspektiv? En jämförande analys av Blommansatsningen i Norrköping, Trollhättan, Landskorna och Eskilstuna*. Norrköping: Integrationsverkets Rapportserie 2002:09.

Integrationsverket (2006) *Rapport integration 2005*. Norrköping: Integrationsverket.

Israel, Joachim (1994) *Klappjakt på välfärden.* Stockholm: Ordfronts förlag.

Jansson, Kjell (2000) Inkomstfördelning under 1990-talet. I *Välfärd och försörjning*. Bergmark, Åke (red). Stockholm: Fritzes förlag.

Jensen, Per H (1999) *Activation of the unemployed in Denmark since 1990s. Welfare or Workfare*. CCWS. Aalborg University.

Johansson Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.

Johansson Håkan (2002) *Antaganden om välfärden* i Socionomen, nr 8, sid 11-20.

Johansson, Håkan (2006) *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv.* Rapport ESS 2006:3. Stockholm: Finansdepartementet.

Johansson, Håkan & Hvinden, Björn (2007) Opening citizenship: why do we need a new understanding of social citizenship? i *Citizenship*

in Nordic Welfare States. Dynamics of Choise, Duties and Participation in a Changing Europe. Hvinden, G & Johansson, H (eds.) London: Routledge.

Johansson, Leif (1989) Arbetsmarknadspolitiken i *Välfärdsstat och lönearbete*. Furåker, B (red) Lund: Studentlitteratur.

Johansson, Roine (1992) *Vid byråkratins gränser*. Lund: Arkiv förlag.

Johansson, Roine (1998) Forskning om välfärdsstatens organisering, I *Organisation och välfärdsstat.* Lindgvist, Rafael (red). Lund: Studentlitteratur.

Johansson, Ulla (1983) Fattigvård I Sverige under 1700-talet. I Andersson m.fl. *Oppdaginga av fattigdomen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Johnson, Björn (2003) *Policyspridning som översättning*. Lund political studies 130. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Julkunen, Ilse (2002) *Being young and unemployed. Reactions and actions in Northern Europe.* Helsinki: Swedish School of Social Science Uneversity of Helsinki.

Junestav, Malin (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Stockholm: Elanders Gotab.

Keskitalo, Elsa (2007) Individualizing welfare provision: the integrated approach of the Finnish activation reform i *Citizenship in Nordic Welfare States. Dynamics of Choise, Duties and Participation in a Changing Europe.* Hvinden, G & Johansson, H (eds). London: Routledge.

King, Desmond (1995) *Actively Seeking Work?* Chigago/London: University of Chicago Press.

Kingdon, John W (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers.

Korpi, Thomas & Stenberg, Sten-Åke (2001) Massarbetslöshetens Sverige- arbetslöshetens karaktär och effekter på individers levnadsförhållanden. I *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde – SOU 2001:53*. Fritzell, Johan, Gähler, Michael & Lundberg, O (red). Stockholm: Regeringskansliet.

Kramer, Mark, Allyn, Bruce J, Blight, James G & Welch, David A (1990) Remembering the cuban missile crises: should we swallow oral history? I *International security*, vol 15, no 1, sid 212-218. The MIT Press.

Leimar, Tord (1990) *AMS-arbete minnen från arbetsmarknadsverkets beredskapsarbeten i egen regi*. Solna: Arbetsmarknadsstyrelsen.

Lind, Jens & Hornemann Møller, Iver (2006) Activation for what purpose? Lessons from Denmark. I *Sociology and Social Policy*. Vol 26, No172. Emerald group publishing.

Lindvert, Jessica (2006) *Ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimering igår och idag.* Umeå: Boréa Bokförlag.

Lindwall, Johannes (2004) *The Politics of Purpose: Swedish Macroeconomic Policy After the Golden Age*. Göterborg: Dept of Political science.

Lundin, Martin (2005) *Does cooperation improve implementation? Central-local goverment relations in active labour market policy in Sweden*. Uppsala: IFAU Working paper 2005:2.

Lødemel, Ivar (1997*) Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for socialhjelp.* Oslo: Fafo.

Lødemel Ivar & Trickey Heather (2000) (red). *An offer you can´t refuse*. Bristol: Policy Press.

Lødemel, Ivar (2004) The development of Workfare within Social Activation in *Resisting Marginalisation. Unemployment Experience and Social policy in the European Union*. Gallie, Duncan (ed). Oxford. Oxford University Press.

Magnusson, Jan (2002) *Ny situation Ny organisation. Gatutidningen Situation Stockholm 1995-2000*. Lund: Socialhögskolan Lunds universitet.

Magnusson, Lars (2000) *Den tredje indistriella revolutionen och den svenska arbetsmarknaden.* Stockholm: Bokförlaget Prisma.

Mahoney, James (2000) Path dependence in historical sociology. I *Theory and society*, vol 29, no 4, 507 – 548. Springer.

Malmberg, Sven (1983) Spinn-, rasp- och tukthus. I Andersson, Karl Gustav. *Oppdaginga av fattigdomen*. Oslo: Universitetsforlaget.

March, James G (1978) Bounded Rationality, Ambiquity, and the Engineering of Choise, I *The Bell Journal of Economics*, vol 9 , no 2, 587-608, The Rand Corporation.

Merton, Robert (1968) *Social Theory and Social Structure.* Toronto: Collier-Macmillian Canada.

Meyer, John W & Rowan, Brian (1977) Institutionalized Organizations: Formel Structures as Myth and Ceremony. I *The American Journal*

of Sociology, Vol 83, No2, 340-363. The University of Chicago Press.
Migrationsverket (2007) www.migrationsverket.se/pdffiler /statistic /tabs1.pdf 2007 03 11.
Milner, Henry & Wadensjö, Eskil (2001) *Gösta Rehn, the Swedish model and the Labour market Policies*. Aldershot: Aschgate cop.
Milton, Pia & Bergström, Reinhold (1998) *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering*. Stockholm: Cus.
Milton, Pia (2006) *Arbete istället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala: Uppsala universitet.
Minas, Renate (2005) *Administrating poverty: Studies of intake organisation and social assistance in Sweden*. Stockholm: Institutionen för Socialt arbete.
Moore, Gwen (1979) The Structure of a national elite network. I *American sociological review*, vol 44, no 5. Sid 673-692. American sociaological association.
Mosesson, Matts (2006) Reflektioner över 50 år i socialt arbete. I *Nytta och fördärv. Socialt arbete i kritisk belysning*. Denvall, Verner & Vinnerljung, Bo (red). Stockholm: Natur och kultur.
Mörkerstam, Ulf (1999) *Om Lapparnes privilegier föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
Nilsson, Roddy (2003) *Kontroll, makt och omsorg*. Lund: Studentlitteratur.
Norrlid, Ingmar (1983) *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring – Den kommunala självstyrelsen och demokratins genombrott i Sverige.* Lund: CWK Gleerup/Liber förlag.
OECD (2001) *Eligibity criteria for unemployment benefits*. http://www.oecd.org/.
Ohlsson, Rolf & Olofsson, Jonas (1998) *Arbetslöshetens dilemma*. Stockholm: SNS förlag.
Olofsson, Jonas (1996) *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning*. Lund: University Press, Lunds Universitet.
Olofsson, Jonas & Wadensjö, Eskil (2005) *Arbetslöshet*. Avesta: Svenska Tryckcentralen.

Olofsson, Jonas (2006a) *Stability or change in the Swedish Labour Market Regime?* Lund: Socialhögskolan Lunds Universitet.

Olofsson, Jonas (2006b) Introduktion. I *Vägar till en öppnare arbetsmarknad*. Olofsson, Jonas & Zavisic, Maria (red). Stockholm: Arbetslivsinstitutet.

Palme, Joakim (2000) Socialförsäkring och kontanta familjestöd. I *Välfärd och försörjning*. Bergmark, Åke (red). Stockholm: Fritzes förlag.

Peralta Prieto, Julia (2006) *Den sjuka arbetslösheten - svensk arbetsmarknadspolitik och dess praxis 1978-2004*. Uppsala: Uppsala universitet.

Perrow, Charles (1961) The Analysis of Goals in Complex Organisations, *I American Sociological Review*. American Sociological Association.

Perrow, Charles (1978) Demystifying organizations, I *The management of the human services*. R Sarri & Y Hasenfeld (eds). New York: Colombia.

Perrow, Charles (1985) Overboard with Myth and Symbols, I *The American Journal of Sociology*, Vol 91, no 1, 151-155. The University of Chicago Press.

Perrow, Charles (1987) The Adolescence of institutional theory. I *Administrative Science Quarterly*, vol 32, no 4, 493 – 511.

Perrow, Charles (1993) *Complex Organizations. A Critical Essay.* 3:e upplagan. New York: McGraw-Hill Inc.

Perrow, Charles (1999) *Normal accidents: living with high risk tecnologies*, Princeton: Prinston university press.

Petersson, Birgit (1983) *Den farliga underklassen. Studier i fattigdom och brottslighet i 1800-talets Sverige*. Umeå: Umeå universitet.

Pickle, A (2004). Introductory Note to the Second Issue on Bunge´s Philosophy of Social Science i *Philosophy of the Social Sciences* Vol 34. No 3. Sage Publications.

Pierson, Paul (1996) The new politics of the welfare state. I *World politics*, Vol 48. No 2. 143-179. The Johns Hopkins University press.

Pierson, Paul (2000) Incresing returns, path Dependence, and the study of politics. I *The American political science Review*, Vol 94, No 2. 251-267. The American political science association.

Pierson, Paul (2001) Coping with Permanent Austerity. I *The New Politics of the Welfare State*. Pierson, Paul (red). Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul (2003) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Plymoth, Birgitta (2002) *Fostrande försörjning – fattigvård filantropi och genus i fabriksstaden Norrköping 1872-1914*. Stockholm: Historiska institutionen, Stockholms Universitet.

Rauhut, Daniel (2002) *Fattigvård, socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918-1997*. Lund: KFS AB.

Regnér, H (2000) Ändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken. I *SOU 2000:37*: *Välfärdens förutsättningar*. Stockholm: Socialdepartementet.

Rothstein, Bo (1991) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, Bo (1995) Svensk välfärdspolitik och det civila samhället. I *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Trägårdh L (red). Stockholm: SNS Förlag.

Salonen, Tapio (1997) *Övervältring från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelanden från Socialhögskolan i Lund 1997:8.

Salonen, Tapio (1999) *Den främre parentesen och socialbidraget*. Meddelanden från Socialhögskolan i Lund 1999:5.

Salonen, Tapio (2000a) Om outsiders och aktivering i svensk arbetsmarknadspolitik. I *Den glömda krisen - om ett Sverige som går isär*. Agoras årsbok. Stockholm: Agora.

Salonen, Tapio (2000b) Hundra år av understöd. I *Socialbidrag i forskning och praktik*. Puide, A (red). Centrum för utvärdering av socialt arbete. Stockholm: Gothia.

Salonen, Tapio (2002) Kunskapsluckor kring ekonomisk utsatthet bland barn och ungdomar. I *Fattigdomen i välfärdsstaten*, FAS: Stockholm.

Salonen, Tapio & Ulmestig, Rickard (2004) *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*, Växjö Universitet: Rapportserie i Social arbete no 001 2004.

Salonen, Tapio (2006) Socialt arbete med arbetslösa. I *Nytta och fördärv. Socialt arbete i kritisk belysning*. Denvall, Verner & Vinnerljung, Bo (red). Stockholm: Natur och kultur.

Scandura, Terri A & Williams, Ethlyn A (2000) Research methodology in management: Current Practices, trends, and implications for further research. I *The Academy of Manegment Journal*, vol 43, no.6, sid 1248-1264.

SCB & Svenska Kommunförbundet (2003) *Vad kostar verksamheten i din kommun?* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

SCB (2005a) *Konsumetprisindex* :http://www.scb.se/templates/ tableOrChart____33847.asp, 2005-06-27.

SCB (2005b) *Ungdomars etablering. Generationsklyftan 1980-2003.* Stockholm: Statistiska Centralbyrån.

SCB (2007) http://www.ssd.scb.se/databaser/makro 2007 01 19.

Schienstock, Gerd (2004) *Embracing the knowledge economy: the dynamic transformation of the finnish innovation system*. Cheltemham: Edward Elgar Cop.

Schröder, Lena (1996) Från AK till ALU eller det svenska systemets renässans, I *En ny aktiviseringsdimension*, Nordiska mininsterrådet, Nord 1996:3.

Schröder, Lena (1991) *Springpojkar och språngbrädor. Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*. Uppsala: Institutet för social forskning no18.

Scott, Richard W (2003) *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. 5:e upplagan. Upper Saddle River: Prentice Hall.

Scott, Richard W & Meyer, John W (1991) The Organization of societal sectors: Propositions and early evidence. I *The new instituionalism in organizational analysis*. Di Maggio, Paul J & Powell, Walter W (ed). Chicago: The University of Chicago Press.

Selle, Per (1991) Decentralisering – ett troll med minst två huvuden. I *Politik som organisation* Rothstein, Bo (red). Stockholm: SNS förlag.

Shafritz, Jay M & Ott, Steven J (2001) *Classics of organization theory.* Forth Worth. Harcourt College Publishers.

Sidebäck, Göran & Sundbom, Lars (2004) *Bruk av offentliga försörjningssystem*, Eskilstuna: Centrum för välfärdsforskning, Mälardalens högskola.

Sjöberg, Ola (2001) Välfärdens finansiering under 1990-talet. I *SOU 2001:57. Välfärdens finansiering och fördelning.* Fritzell, Johan & Palme, Joakim (red). Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Sjöberg, Ola & Bäckman, Olof (2001) Incitament och arbetsutbud: en diskussion och kunskapsöversikt i *SOU 2001:57. Välfärdens finansiering och fördelning: antologi från kommittén välfärdsbokslut*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Skl (2007) *Kommungruppsindelning*. www.skl.se/artikeldokument.asp?C=445&A=1646&FileID=49453&NAME=Kommungruppsindelning.xls. 2007 01 19.

Skoglund, Anna-Maria (1992) *Fattigvården på den svenska landsbygden år 1829*. Stockholm: Stockholms universitet, Socialhögskolan.

Snower, Dennis (1997) Evaluating unemployment policies: what do the underlying theories tell us? i *Unemployment policy: government options for the labour market*. Snower, Dennis & De la Dehesa, Guillermo (eds.) Cambridge: University press.

SO (2004) *Förändringar inom regelverket för arbetslöshetsförsäkringen* . Stockolm: Arbetslöshetskassornas samarbetsorganisation.

Socialstyrelsen (1997) *Socialrapport 1997:14.* Stockholm. Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2003a) *Jämförelsetal för socialtjänsten år 2002*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2003b) *Ekonomiskt bistånd årsstatistik, 2002.* Statistik socialtjänst 2003:8. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2005) *Ekonomiskt bistånd, årsstatistik 2004,* http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/1363F536-55A3-4B25-99D3-1FC49FA03BDA/3630/Årsrapportekbistånd22juni.pdf. 2005 06 27.

Socialstyrelsen (2006) *Social rapport 2006.* Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 1931:20 *Arbetslöshetsutredningens betänkande*. 1. Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker: Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 1935:6 *Arbetslöshetens betänkande*. 2 Åtgärder mot arbetslöshet, Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 1939:13 *Rationaliseringsutredningens betänkande*. D.1. Motiv och förslag. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 1939:14 *Rationaliseringsutredningens betänkande*. D.2. Verkställda undersökningar: Stocholm: Statens offentliga utredningar.
SOU 1991:68 *Frikommunsförsöket. Erfarenheter av försöksverksamhet med avsteg från statlig reglering mm.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
SOU 1993:30 *Rätten till bistånd inom socialtjänsten.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag.* Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 1995:4. *Långtidsutredningen.* Stockholm: Finansdepartementet. Bilaga 15 Den offentliga skulden.
SOU 1995:4. *Långtidsutredningen.* Stockholm: Finansdepartementet. Bilaga 8 Arbetslösheten och arbetsmarknadens funktionssätt.
SOU 1995:27 *Regional framtid. Slutbetänkande av regionalberedningen.* Stockholm: Civildepartementet.
SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik – Betänkande*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1996:150 *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.* Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
SOU 1996:169 *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1997:40 *Unga och arbete.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1997:82 *Lika Möjligheter.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1998:105 *Minska reglering av kommuner och landsting.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 1998:166 *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion.* Stockholm: Inrikesdepartementet.
SOU 2000:3 *Välfärd vid vägskäl: utvecklingen under 1990-talet. Delbetänkande av Kommittén välfärdsbokslut*: Stockholm.
SOU 2000:7 *Långtidsutredningen 1999/2000.* Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2000:40 *Välfärd och försörjning*. Antologi från Kommittén välfärdsbokslut. Stockholm: Socialdepartementet.
SOU 2000:87. *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*. Stockholm: Näringsdepartementet.
SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället.* Stockholm: Statens offentliga utredning.
SOU 2005:56. *Betänkande av Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Det blågula glashuset. Strukturell diskriminering i Sverige.* Stockholm: Elanders Gotab AB.
SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*. *Bilaga: fördjupningsstudier. Betänkande av utredningen från socialbidrag till arbete*: Stockholm: Statens offentliga utredningar.
Starrin, Bengt & Jönsson, Leif Roland (2000) Socialtjänsten och klienterna. I *Socialt arbete. En grundbok.* Meeuwisse, Anna. Sunesson, Sune & Swärd, Hans (red). Stockholm: Natur och Kultur.
Statsliggaren (1989/90) *Regleringsbrev*. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm: Allmäna förlaget.
Stern, Charlotta (1999) Nyinstituionell organisationsteori. I *Organisationer och samhälle*. Ahrne, Göran & Hedblom, Peter (red). Analytiska perspektiv. Lund: Studentlitteratur.
Stinchcombe, Arthur (1959) Bureaucratic and Craft Administration of Production: A comparative Study. In *Administrative Science Quarterly*, Vol 4, No 2 (Sept, 1959), 168-187.
Stinchcombe, Arthur (1965) Social Structure and Organisations. In *Handbook of Organizations*. March, J (ed). Chicago: Rand McNally and Company.
Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds förlag.
Sunesson, Sune (1981) *Byråkrati och historia. Fem studier i politik och organisation.* Lund: Arkiv förlag.
Sunesson, Sune (1984) Organization and discipline. *Acta socilogica*, 27.3: 199-213.
Sunesson, Sune (1985) Outside the goal paradigm. Power and structuredpatterns of nonrationality. *Organisation studies*, 6.3:229-246.
Sunesson, Sune (1997) Försörjning – en rättighet? i *Välfärdsstatens återkomst*, Stockholm: Fkf förlag.

Sunesson, S (1999) Medborgarrätten och det lokala självstyrets arrogans, I *Demokrati i den offentliga sektorns förändring*, SOU 1999:40. Stockholm: Demokratiutredningen.
Sunesson, Sune (2004a) Sociala problem och samhällsbekymmer i historien, I *Perspektiv på social problem.* Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans (red). Stockholm: Natur och Kultur.
Sunesson, Sune (2004b) Beständig ojämlikhet – vem är en outsider?, i Meeuwisse, Anna & Swärd, Hans. *Perspektiv på social problem.* Stockholm: Natur och Kultur.
Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi: välfärdsopinjonen i 90-talets Sverige*. Umeå: Boréa.
Svenska Kommunförbundet (1999) *Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken – en enkätundersökning*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Arbetslösa med försörjningsstöd.* PM. 2005-02-18.
de Swaan, Abram (2003) *Mänskliga samhällen.* Lund: Grahns tryckeri.
Sztompka, Piotr (1994) *The sociology of social change*. Oxford: Blackwell.
Tengvald, Karin (1997) Att besluta om socialbidrag – stora variationer i samma ärende i *11 röster om socialbidrag, SoS-rapport 1997:5*. Stockholm: Socialstyrelsen.
Terum, Lars Inge (2002) *Portvakt i velferdsstaten. Om skjönn og beslutning i sosialtjensten.* Oslo: Kommuneforlaget.
Thompson, Paul (1980) *Det förgångnas röst. Den muntliga historieforskningens grunder*. Södertälje: Axlings Tryckeri AB.
Thor, Malin & Hansson, Lars (red). (2003) *Oral History 1. Teoretiska perspektiv på individuella och kollektiva möten.* Växjö: Växjö universitet.
Thurèn, Torsten (2005) *Källkritik*. Stockholm: Liber AB.
Tiernan, Anne & Burke, Terry (2002) A Load of Old Garbage: Applying Garbage-Can Theory to Contemporary Housing Policy. *Australian Journal of Public Administration*, 61 (3): 86-97.
Tilly, Charles (2000a) *Mechanisms in Political Processes*. Colombia University.
Tilly, Charles (2000b) Processes and Mechanisms of Democratization, *Sociological Theory*, 18 (1): 1-16.

Tilly, Charles (2000c) *Beständig ojämlikhet*. Lund: Arkiv förlag.
Tilly, Charles (2002) *Stories, Identities, and Political Change*. Lanham: Rowman & Littlefield.
Trickey, Hether (2000) Comparing workfare programmes. I *An offer you can´t refuse*. Red Lødemel, I & Trickey (red). Bristol: Policy Press.
Trygged, Sven (1996) *Arbetslös och medellös: en studie av beredskapsarbetare i Stockholm*. Stockholm: Stockholms Universitet.
Ulmestig, Rickard (2006) *Kommunal arbetsmarknadspolitik i ett integrationsperspektiv,* Rapport integration 2005, bilaga. Norrköping: Integrationsverket.
Unger, Christina (1996) *Makten och fattigdomen*. Stockholm: Stockholms universitet.
Vik-Mo, Björn & Nervik Jon Arve (1999) *Arbeidsplikten i arbeidslinjen. Kommunens iverksettning av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. Trondheim: Institutt for sosiologi og statsvitenskap.
Vobruba, Georg (2002) *The open poverty trap: life at the labour market and welfare state*. Oslo: COST A 15 Second Conference 2002.
Wallentin, Hans (1987) *Kring arbetslöshet och socialpolitik i Sverige sedan 1700-talet.* Östersund: Ideútveckling Högskolan i Östersund.
Winther Jörgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000) *Diskursanalys som teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
Zuckerman, Harriet (1972) Interviewing an ultra elit. I *The public opinion quarterly,* Vol. 36. no.2 sid 159-175. Oxford: Oxford university press.
Öhman, Berndt (1970) *Svensk arbetsmarknadspolitik 1990-1947.* Stockholm: Bokförlaget Prisma.

Lund Dissertations in Social Work

1. Svensson Kerstin (2001) *I stället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
2. Jönson Håkan (2001) *Det moderna åldrandet. Pensionärsorganisationernasbilder av äldre* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
3. Habermann Ulla (2001) *En postmoderne helgen? - om motiver til frivillighed.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
4. Jarhag Sven (2001) *Planering eller frigörelse? En studie om bemyndigande.*Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
5. Tops Dolf (2001) *A society with or without drugs? Continuity and change in drug policies in Sweden and the Netherlands.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
6. Montesino Norma (2002) *Zigenarfrågan. Intervention och romantik.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
7. Nieminen Kristofersson Tuija (2002) *Krisgrupper och spontant stöd - om insatser efter branden i Göteborg 1998.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
8. Laanemets Leili (2002) *Skapande av femininitet - om kvinnor i missbrukarbehandling.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
9. Magnusson Jan (2002) *Ny situation - ny organisation. Gatutidningen Situation Sthlm 1995-2000.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
10. Johnsson Eva (2002) *Självmordsförsök bland narkotikamissbrukare* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
11. Skytte Marianne (2002) *Anbringelse af etniske minoritetsbørn - om socialarbejderes vurderinger og handlinger.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
12. Trulsson Karin (2003) *Konturer av ett kvinnligt fält. Om missbrukande kvinnors möten i familjeliv och behandling.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
13. Bangura Arvidsson Maria (2003) *Ifrågasatta fäder - Olika bilder av fäder till socialt utsatta barn.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
14. Jönsson Leif R (2003) *Arbetslöshet, ekonomi och skam. Om att vara arbetslös i dagens Sverige*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
15. Ingvad Bengt (2003) *Omsorg och relationer. Om det känslomässiga*

samspelet i hemtjänsten. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
16. Hedblom Agneta (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
17. Blomberg Staffan (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
18. Granér Rolf (2004) *Patrullerande polisers yrkeskultur.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
19. Giertz Anders (2004) *Making the Poor Work − Social Assistance and Activation Programs in Sweden.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
20. Hjort Torbjörn (2004) *Nödvändighetens pris. Konsumtion och knapphet bland barnfamiljer.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
21. Wolmesjö Maria (2005) *Ledningsfunktion i omvandling. Om förändringar av yrkesrollen för första linjens chefer inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
22. Hjortsjö Maria (2005) *Med samarbete i sikte - Om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
23. Elvhage Gudrun (2006) *Projekt som retorik och praktik. Om utvecklingsarbete på särskilda ungdomshem.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
24. Olsson Martin (2007) *Unga vuxna med en historia av uppförande störning – En långtidsuppföljning med ett salutogent och ekologsikt perspektiv.* Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
25. Panican Alexandru (2007) *Rättighet och Rättvisa - användbarhet av rättighet och rättvisa i sociala projekt*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
26. Raunkiær Mette (2007) *At være døende hjemme – hverdagsliv og idealer.* Lund:Socialhögskolan, Lunds universitet.
27. Ulmestig Rickard (2007) *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.