



LUND UNIVERSITY

Problemen förgår, lösningarna består

Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem

Hollertz, Katarina

2010

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hollertz, K. (2010). *Problemen förgår, lösningarna består: Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*. [Doktorsavhandling (monografi), Socialhögskolan]. Lunds universitet, Socialhögskolan.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

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

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

Take down policy

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

LUND UNIVERSITY

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

Problemen förgår, lösningarna består

Organisering av kommunala insatser för
unga arbetslösa med försörjningsproblem

Katarina Hollertz

© Katarina Hollertz

Omslagsbild: Urval av insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem i Helsingborg, Järfälla, Jönköping och Karlskrona, 1993-2005.

Omslag: Jonas Palm

Tryck: Mediatryck, Lunds universitet

Utgiven av: Lunds universitet, Socialhögskolan

Box 23, 221 00 Lund

Telefon: 046-222 00 00 (vxl)

www.soch.lu.se

ISSN 1650-3872

ISBN 978-91-89604-48-3

Förord

Förordet är författarens möjlighet att tacka alla som bidragit till att avhandlingen faktiskt blev klar. Först och främst vill jag tacka alla intervjupersoner som har delat med sig av sina erfarenheter och sin tid. Jag vill också tacka kansli- och arkivpersonal i kommunerna som hjälpt mig tillrätta när jag samlat in material till avhandlingen.

Sune Sunesson och Dolf Tops, det har varit ett privilegium att ha er som handledare. Konstruktiv kritik i kombination med stor frihet har gjort avhandlingsarbetet kreativt och roligt. Tack för att ni gett mig ert stöd och så generöst delat med er av er kunskap. Jag har alltid upplevt att ni trott på min förmåga. Det har betytt mycket för mig.

Doktorandtiden har varit en inspirerande och lärorikt period. Det är en lyx att få vältra sig i spännande texter, givande seminarier och intressanta frågeställningar. Men samtidigt är det en ensam tillvaro, och prestationsångesten kan ibland ta överhanden. Mina doktorandkollegor Yoshiko Boregren Matsui, Shari Granlöf, Hanna Egard, Cecilia Heule och Erika Werner har gett både trygghet och perspektiv på tillvaron. Stort tack, jag är så glad över att ha er som vänner!

Under tiden som doktorand har jag känt en stark samhörighet med Socialhögskolan i Lund, trots att jag befunnit mig på andra platser under en stor del av avhandlingsarbetet. Jag vill tacka alla som uppmuntrat, gett kloka råd, hjälpt till med administrativa frågor, kommenterat texter, kopierat, korrekturläst, ordnat kurser, svarat på frågor och haft tid att luncha. Jag vill särskilt tacka Staffan Blomberg, Verner Denvall, Rosmari Eliasson-Lappalainen, Lars Harrysson, Torbjörn Hjort, Viktoria Järnegren, Arne Kristiansen, Mats Larsson, Claes Levin, Torbjörn Magnusson, Anna Meeuwisse, Carina Olsson, Anna-Lena Strid och Kerstin Svensson.

Avhandlingsmanuset har seminariebehandlats vid ett flertal tillfällen. Tack till er som i olika skeden kommenterat texten. Ett särskilt tack till Anders Giertz som kommenterade manuset vid slutseminariet. Dina synpunkter var mycket värdefulla för det fortsatta arbetet. Ett tack också till Adam Williams som språkgranskat avhandlingens engelska sammanfattning.

Vänner har alltid haft en viktig plats i mitt liv. Ni får här ett kollektivt omnämnande, ni vet vilka ni är. Tack för att ni alltid finns där. Med er blir livet mindre förvirrande och väldigt mycket roligare! Ett särskilt tack till Karin Lidén som lånat ut sin soffa och bjudit på trevligt sällskap alla de gånger jag varit på besök i Lund.

Mina föräldrar, Björn Hollertz och Joan Lithander, har på olika sätt förmedlat att allt är möjligt. Tack för att ni alltid uppmuntrat mig.

Älskade Martin, jag kan fortfarande inte förstå vilken tur jag haft. Det har hänt mycket på kort tid. Tre länder, två barn och en avhandling. Utan ditt stöd, ditt oändliga tålamod och våra skratt hade allt varit omöjligt. Tack! Älskade Teodor och Isak, ni är bäst. Tillsammans med er är det liv och mening.

Denna avhandling tillägnas min farmor, Hetty Hollertz (1909-2004). För att Du gjorde stor skillnad *för* människor, men aldrig *mellan* människor.

Weingarten, november 2010

Katarina Hollertz

Innehållsförteckning

TABELL- OCH FIGURFÖRTECKNING	9
FÖRKORTNINGAR	9
1. INLEDNING	11
UNGDOMSARBETSLÖSHET OCH SOCIALBIDRAGSTAGANDE	
1993 OCH 2005	11
KOMMUNALA INSATSER 1993 OCH 2005	15
<i>Helsingborgs kommun</i>	15
<i>Järfälla kommun</i>	16
<i>Jönköpings kommun</i>	18
<i>Karlskrona kommun</i>	19
<i>Några gemensamma tendenser</i>	20
SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	21
KUNSKAP OM INSATSER	22
<i>Insatsernas resultat</i>	23
<i>Insatsernas organisering</i>	26
AVGRÄNSNINGAR	27
FORTSATT FRAMSTÄLLNING	30
2. METOD OCH MATERIAL	33
EMPIRI	33
<i>Kommunerna</i>	33
<i>Bakgrundsinformation och tidslinjer</i>	35
<i>Intervjuerna</i>	36
<i>Det skriftliga materialet</i>	41
<i>Ansats</i>	45
BEARBETNING	46
<i>Berättelser om utvecklingen i kommunerna</i>	46
<i>Den rådande kunskapen och arkeologisk metod</i>	48
<i>Analysen</i>	49
3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	51
FORSKNINGSFÄLTET	51
MÄNNISKOBEHANDLANDE ORGANISATIONER	53
<i>Teknologier</i>	53
<i>Klienter</i>	55
<i>Mål</i>	58

ORGANISATIONER OCH LEGITIMITET	60
<i>Institutioner, organisationer och organisering</i>	60
<i>Legitimitet</i>	62
<i>Normativ inverkan</i>	63
<i>Kognitiv inverkan</i>	64
<i>Regulativ inverkan</i>	66
INSTITUTIONALISERINGSPROCESSEN	67
SAMMANFATTNING	70
4. INSATSERNAS FUNKTIONER	73
INLEDNING	73
<i>Funktioner och mål</i>	73
INSATSER SOM NORMGIVARE OCH NORMBÄRARE	74
GARANT FÖR ATT ENDAST DE BEHÖVANDE FÅR HJÄLP	75
<i>1500-talets kategoriseringar</i>	75
<i>Principen om less eligibility</i>	77
<i>En ambivalent verksamhet</i>	79
INSATSER FÖR ATT MOTVERKA NEGATIVA EFFEKTER AV BIDRAGET	80
<i>Gåvor, incitament och beroende</i>	80
<i>Ett uttryck för individualiserande förklaringar</i>	83
<i>Den villkorade hjälpen</i>	84
ARBETSTILLFÄLLEN	86
SAMMANFATTNING	87
5. KOMMUNERNAS NYA FÖRUTSÄTTNINGAR	89
INLEDNING	89
NYA LAGAR	89
<i>Ny kommunallag</i>	89
<i>Ny socialtjänstlag</i>	91
KOMMUNERNAS NYA ROLL	94
<i>Ansvarsförskjutning från stat till kommun</i>	94
<i>Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken</i>	95
<i>Europeiska unionen</i>	102
<i>Kommunen, gymnasieskolan och uppföljningsansvaret</i>	104
TRENDER I SOCIALT ARBETE	106
SAMMANFATTNING	108
6. INDIVIDUALISERANDE FÖRKLARINGAR OCH KOMPENSERANDE INSATSER	111
INLEDNING	111

LÅGA UTBILDNINGSNIVÅER	111
BRISTANDE MOTIVATION OCH AVVIKANDE ATTITYDER	116
DE UNGAS OMFATTANDE SOCIALA PROBLEMATIK	119
SOCIALBIDRAGETS OCH SYSSLOLÖSHETENS NEGATIVA EFFEKTER	123
SAMMANFATTNING	127
7. KATEGORISERING OCH SORTERING AV KLIENTER.....	129
INLEDNING	129
UNGA OCH ÄLDRE SOCIALBIDRAGSTAGARE	130
<i>Insatser och organisationer för unga</i>	130
<i>Upptäckten av unga och deras behov</i>	131
<i>Förutsättningar för indelningen av unga och äldre</i>	134
<i>Unga - en prioriterad grupp</i>	136
DE VÄRDIGA OCH DE OVÄRDIGA	138
<i>En rättvisefråga</i>	138
<i>Omedelbar sysselsättning</i>	139
<i>En ambivalent verksamhet</i>	141
ANSTÄLLNINGSBAR ELLER INTE.....	143
<i>Insatser för anställningsbara och icke anställningsbara</i>	143
<i>Insatser som arbetsprövning</i>	144
<i>Anställningsbarhet i relation till arbetsmarknaden</i>	147
SAMMANFATTNING	150
8. BEHOVET AV LÄMPLIGA KLIENTER.....	153
INLEDNING	153
UTBUDET AV KLIENTER	153
<i>Kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken</i>	153
<i>De hungriga organisationerna</i>	157
<i>De nöjda organisationerna</i>	161
UNGA ARBETSLÖSA SOM TILLGÅNG OCH BELASTNING	165
<i>Insatser för de icke anställningsbara</i>	165
<i>Från belastning till tillgång</i>	169
<i>Insatsernas processande funktion</i>	174
SAMMANFATTNING	176
9. DEN ALLT MER SJÄLVKLARA ORGANISERINGEN	179
INLEDNING	179
INSATSER FÖR ATT VISA HANDLINGSKRAFT	179
<i>En ny situation som krävde agerande</i>	179
<i>Upprätthålla legitimiteten</i>	182

<i>Insatserna som uttryck för symboliska handlingar</i>	<i>184</i>
EN INSTITUTIONALISERINGSPROCESS	188
<i>Lägre andel unga med försörjningsproblem - fler insatser</i>	<i>188</i>
<i>Normativ, kognitiv och regulativ inverkan</i>	<i>191</i>
<i>Från spridda företeelser till en självklar verksamhet</i>	<i>194</i>
SAMMANFATTNING	198
10. SLUTDISKUSSION	201
INLEDNING	201
MEKANISMER	202
INSATSERNAS RESIDUALA KARAKTÄR	205
EN KUNSKAPSBASERAD SOCIALTJÄNST	207
PROBLEMEN FÖRGÅR, LÖSNINGARNA BESTÅR	208
REFERENSER.....	211
SUMMARY	237
BILAGA	247

Tabell- och figurförteckning

- Bild 1* Kunskap om klienter och specialisering.
- Diagram 1* Antal deltagare 18-24 år i statliga konjunkturprogram i de undersökta kommunerna, 1993-2005.
- Diagram 2* Antal deltagare 18-24 år i Datorteket, KUP och UG i de undersökta kommunerna, 1995-2005.
- Diagram 3* Andel socialbidragstagare mellan 18 och 24 år i de undersökta kommunerna, 1993 till 2005.
- Diagram 4* Andel öppet arbetslösa mellan 18 och 24 år i de undersökta kommunerna, 1993 till 2005.
- Tabell 1* Andel öppet arbetslösa och andel socialbidragstagare mellan 18 och 24 år i undersökningskommunerna och i Sverige, 1993 och 2005.
- Tabell 2* Intervjupersoner.
- Tabell 3* Nämnder och styrelser i kommunerna som varit involverade i arbetet med insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem 1993 till 2005.

Förkortningar

- AMN Arbetsmarknadsnämnd
- AMS Arbetsmarknadsstyrelsen
- Dnr Diarienummer
- EU Europeiska Unionen
- IP Intervjuperson
- KF Kommunfullmäktige
- KS Kommunstyrelse
- KUP Det kommunala ungdomsprogrammet
- SCB Statistiska centralbyrån
- Sdn Stadsdelsnämnd
- SN Socialnämnd
- SOU Statens offentliga utredningar
- UG Ungdomsgarantin / Utvecklingsgarantin
- UKN Utbildnings- och kultur nämnden
- UVN Utvecklingsnämnden

1. Inledning

Ungdomsarbetslöshet och socialbidragstagande 1993 och 2005

Fyra kommuner och deras arbete med unga arbetslösa socialbidragstagare¹ är utgångspunkten för denna avhandling. Jag har studerat kommunernas organisering av insatser för unga arbetslösa bidragstagare under en 12-årsperiod, från 1993 till 2005. De fyra kommuner som undersökts är Helsingborg, Järfälla, Jönköping och Karlskrona². Undersökningsperioden tar sin början år 1993, det år den ekonomiska krisen som drabbade Sverige i början av 1990-talet fick fullt genomslag när det gällde ungas möjligheter att få arbete och därmed kunna försörja sig själva. Mellan 1992 och 1993 ökade den öppna ungdomsarbetslösheten med närmare tio procentenheter, och mer än var femte ung person drabbades av arbetslöshet någon gång under 1993 (www.scb.se). De ungas problem att ta sig in på arbetsmarknaden fick stort utrymme i den offentliga debatten (ex. Aftonbladet 1993-08-08, Svenska Dagbladet 1993-08-22, Göteborgs-Posten 1993-11-20).

För kommunerna har förändringar i konjunkturen, och därmed minskad eller ökad efterfrågan på arbetskraft, stora konsekvenser. Detta gäller inte minst arbetet med försörjningsstöd. Höga arbetslöshetsnivåer innebär att fler människor inte klarar sin försörjning och därför ansöker om socialbidrag. En större andel socialbidragstagare ökar utgifterna för socialbidrag, och innebar en högre arbetsbelastning för personalen (Bergmark 1996:106, Gustafsson 1996, Nygren 2000).

¹ Sedan 1998, när den nya socialtjänstlagen trädde i kraft, är den korrekta benämningen för socialbidrag försörjningsstöd, eller ekonomiskt bistånd. I forskningssammanhang används dock fortfarande begreppen socialbidrag och socialbidragstagare. Jag har valt att använda begreppen socialbidrag/socialbidragstagare och försörjningsstöd/försörjningsstödstagare omväxlande i avhandlingen, beroende på sammanhang.

² I avhandlingens andra kapitel kommer jag att gå närmare in på urvalet av kommunerna och konsekvenser för studiens generaliserbarhet.

När efterfrågan på arbetskraft minskar löper unga människor som ännu inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden större risk att bli arbetslösa än personer med lång erfarenhet i yrkeslivet. För unga har arbetslösheten också större ekonomiska konsekvenser än för andra, i samhället mer etablerade, grupper. I Sverige är socialförsäkringar oftast knutna till tidigare deltagande på den ordinarie arbetsmarknaden. Eftersom unga ofta inte hunnit etablera sig tillräckligt väl för att få tillgång till exempelvis arbetslöshetsförsäkring, innebär det att unga är en särskilt utsatt grupp ur ett försörjningsperspektiv när arbetslösheten är hög. Att unga ofta saknar tillgång till socialförsäkringar är en bidragande orsak till att unga människor utgör en stor andel av alla socialbidragstagare (Salonen 2003, Bäckman och Franzén 2007:35).

Den ekonomiska utvecklingen de första åren av 1990-talet innebar att kommunerna stod inför en förändrad situation. En allt större andel unga arbetslösa ansökte om och blev beviljade socialbidrag. Tendensen var stigande, under perioden 1990 till 1995 fördubblades andelen socialbidragstagare³ mellan 18 och 24 år i de fyra kommuner som undersöks i avhandlingen (www.scb.se). Den kraftiga ökningen av socialbidragstagande kan beskrivas som en chock, och var en utveckling som drabbade kommuner i hela Sverige.

I slutet av undersökningsperioden, år 2005, var situationen en helt annan. Andelen öppet arbetslösa i åldersgruppen hade minskat, och andelen unga socialbidragstagare var lägre än i början av 1990-talet. Tabell 1 visar den öppna ungdomsarbetslösheten åren 1993 och 2005, samt socialbidragstagande för personer mellan 18 och 24 år samma år i de fyra kommunerna och i Sverige i stort. Som öppet arbetslös betraktas de som var registrerade som arbetssökande hos den lokala arbetsförmedlingen och inte deltog i statliga arbetsmarknadsåtgärder. Arbetsförmedlingens statistik betraktas vanligtvis inte som ett bra mått på

³ Med andel socialbidragstagare avses hur stor del av kommunens befolkning mellan 18 och 24 år som någon gång under året uppburit socialbidrag. Kommunerna rapporterar varje år antal socialbidragstagare och deras ålder till SCB. Jag har dividerat denna siffra med det totala antalet i åldergruppen för varje år. Statistiken omfattar alla mellan 18 och 24 år som fått socialbidrag beviljad någon gång under året, och behöver alltså inte innebära att de varit arbetslösa.

arbetslöshet eller sysselsättningsgrad, då man istället brukar hänvisa till SCB:s arbetskraftundersökningar (Holmlund 2005). För just denna studie är dock Arbetsförmedlingens statistik mer relevant än SCB:s. Kommunernas insatser riktas i allmänhet till de unga socialbidragstagare som inte befinner sig i sysselsättning – det vill säga varken studerar, arbetar eller deltar i statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder.⁴ Ett krav på att erhålla socialbidrag är att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär i praktiken ett krav på att vara registrerad på den lokala arbetsförmedlingen. Därmed fångar Arbetsförmedlingens statistik bättre den målgrupp som kommunernas insatser riktas till än vad statistiken från SCB gör.

Tabell 1: Andel öppet arbetslösa och andel socialbidragstagare mellan 18 och 24 år i undersökningskommunerna och i Sverige, 1993 och 2005.

	1993		2005		Minskning procentenheter mellan åren 1993 och 2005	
Kommun	Öppen arbets- löshet 18-24 år	Social- bidrag 18-24 år	Öppen arbets- löshet 18-24 år	Social- bidrag 18-24 år	Öppen arbets- löshet 18-24 år	Social- bidrag 18-24 år
Helsingborg	17 %	15 %	6 %	12 %	- 11	- 3
Järfälla	10 %	15 %	5 %	11 %	- 5	- 4
Jönköping	15 %	12 %	5 %	9 %	- 10	- 3
Karlskrona	19 %	18 %	7 %	9 %	- 12	- 9
Sverige	15 %	15 %	6 %	10 %	- 9	- 5

Källa: www.arbetsformedlingen.se, www.scb.se

Tabell 1 visar att andelen unga som var registrerade som arbetslösa och inte deltog i statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder var lägre år 2005 än 1993. I Järfälla kommun hade den öppna ungdomsarbetslösheten minskat med hälften, från tio procent till fem. I Helsingborgs kommun hade motsvarande andel sjunkit från sjutton till sex procent och i

⁴ Om den unge deltar i kommunala insatser för socialbidragstagare kategoriseras den unge fortsatt som öppet arbetslös i Arbetsförmedlingens statistik.

Jönköping från femton till fem. I Karlskrona kommun, där ungdomsarbetslösheten var hela nitton procent 1993, var motsvarande siffra sju procent tolv år senare. Att andelen unga arbetslösa minskade under perioden är inget unikt för de undersökta kommunerna. Tendensen är tydlig även när det gäller landet i stort.

Tabell 1 redovisar även andel socialbidragstagare i åldersgruppen. Även om minskningen inte är lika påtaglig som när det gäller den öppna arbetslösheten, var andelen unga som erhöll socialbidrag lägre år 2005 än år 1993. I de fyra kommunerna sjönk andelen socialbidragstagare med flera procentenheter. I Karlskrona var minskningen störst, hälften så stor andel unga tog emot socialbidrag år 2005 jämfört med 1993. I de andra kommunerna hade andelen unga socialbidragstagare minskat med flera procentenheter. Andelen bidragstagare mellan 18 och 24 år minskade också i Sverige över lag, från femton till tio procentenheter.

Socialbidragsnivåer har en nära koppling till arbetslöshetsnivåer. Det finns dock inte några direkta positiva samband mellan arbetslöshetens totala nivå och omfattningen av socialbidragstagande i kommuner (Korpi 1971, Schwartz och Puide 1993, Byberg 1998, SOU 2000:40, Halleröd 2003, Brännström och Stenberg 2007). Istället beror korrelationen mellan arbetslöshet och socialbidragstagande bland annat på om de arbetslösa har tillgång till socialförsäkringsförmåner eller inte (Stenberg 1994, Giertz 2004). Det centrala för denna studie är inte heller hur stor minskningen i respektive kommun var eller hur minskningen kan förklaras, utan att andelen unga arbetslösa med försörjningsproblem var lägre år 2005 än år 1993.

Innan jag närmare preciserar avhandlingens syfte och frågeställningar, ska jag ge en övergripande bild av organiseringen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare år 1993 respektive 2005 i de fyra studerade kommunerna.⁵

⁵ Beskrivningarna baseras huvudsakligen på kommunernas eget skriftliga material från berörda nämnder. För läslighetens skull refereras materialet i ett fotnotssystem.

Kommunala insatser 1993 och 2005

Helsingborgs kommun

I Helsingborgs kommun organiserades i början av 1990-talet ett fåtal insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Socialbidragshanteringen var uppdelad på sex servicenämnder utifrån geografiskt område.⁶ Servicenämnderna bestämde själva om, och i så fall vilka, insatser som skulle organiseras för de klienter som bodde inom distriktet. Några servicenämnder organiserade ett flertal insatser, medan andra servicenämnder inte organiserade några alls.⁷

En servicenämnd bedrev dagliga jobbklubbar och praktik för arbetslösa socialbidragstagare som uppfattades kunna ta ett arbete.⁸ En annan servicenämnd bedrev istället verksamheter för arbetslösa som antogs ha sämst förutsättningar att få ett arbete. Dessa insatser var, i motsats till jobbklubbarna, frivilliga för klienterna. Syftet var att stödja och hjälpa den enskilde bidragstagaren i vardagen.⁹ Endast undantagsvis utgjorde ålder ett avgörande kriterium för att delta i insatser.¹⁰

Tolv år senare var situationen en annan. Socialbidragshanteringen var centraliserad i en Utvecklingsnämnd.¹¹ Denna nämnd hanterade inte bara socialbidragsfrågor, utan även vuxenutbildning, integrationsfrågor samt arbetsmarknads- och näringslivsfrågor. Närmare tjugo insatser anordnades, och flera av insatserna delfinansierades av den Europeiska socialfonden.¹²

⁶ Reglemente för servicenämnder dat. 19920128.

⁷ Ödåkra 19930517 § 41, Filborna 19931209 § 68.

⁸ Verksamhetsplan individ och familjeomsorgen Servicenämnd norr 1993, Lägesrapport av sysselsättningsprojekt 19930930 Norr.

⁹ Filborna 1994§60, Centrum 1994§166, Centrum 1993§159, Filborna 1993§68, Årsredovisning 1993.

¹⁰ Centrum 19941117 § 166, Centrum 19930211 § 11, 19931111 § 159 Centrum, Filborna 19940908 § 60.

¹¹ UVN 1999§41, UVN 2001§271, Försörjningsfrågornas framtida organisation 19970916, Råå 1997§87.

¹² Årsredovisning 2005.

Insatser organiserades för alla arbetslösa socialbidragstagare, oavsett om de bedömdes stå nära arbetsmarknaden eller långt ifrån. Flera insatser riktades uteslutande till klienter under 25 alternativt 30 år.¹³ Insatserna beskrevs som obligatoriska. För att den unge skulle få socialbidrag beviljat krävdes att han eller hon deltog i den insats som socialsekreteraren anvisade.¹⁴

Enskilda tjänstemän och privata företagare organiserade insatser, samt kommunens arbetscentrum och datortek. Insatserna beskrevs bland annat som motivationshöjande, arbetstränande, arbetsförberedande och utredande. Utöver dessa gruppinsatser hade socialsekreterarna i vissa fall tillgång till så kallade fria medel. För dessa pengar kunde individuellt anpassade insatser för enskilda klienter köpas in.¹⁵

Järfälla kommun

I Järfälla kommun organiserades 1993 en Arbetssökarverksamhet. Det var en insats som erbjöds arbetslösa socialbidragstagare med behov av stöd och hjälp för att hitta ett arbete. De två socialsekreterare som var anställda i verksamheten hade tillgång till ett antal kommunala praktikplatser som kunde erbjudas klienterna. Målgruppen var alla arbetslösa socialbidragstagare mellan 20 och 50 år. Inga gruppverksamheter förekom, och det var frivilligt att delta.¹⁶ Socialbidragshanteringen hade nyligen centraliserats till en samlad enhet i kommunen efter att tidigare ha varit distriktsindelat.¹⁷

Tolv år senare hade Jobbcenter, en organisation inom socialtjänsten, byggts upp för att organisera insatser för arbetslösa socialbidragstagare. För att beviljas socialbidrag var deltagande i Jobbcenters aktiviteter

¹³ UVN 1999§113.

¹⁴ UVN 2001§271.

¹⁵ UVN 2004§59, UVN 2005§83.

¹⁶ Intervjuer, Rapport – Studie av organisation och effekter av arbetsmarknadsåtgärder i Järfälla och Nacka kommun dat. 1996-09-10, Utvecklingsprogram för individ och familjeomsorgen dat. 1994-11-08 Socialförvaltningen.

¹⁷ Årsredovisning 1992.

obligatoriskt. Jobbcenter implementerade även de statliga arbetsmarknadsåtgärderna i kommunen.¹⁸

Alla arbetslösa anvisades per automatik till Jobbcenter när de lämnade in en ansökan om socialbidrag. Med hjälp av arbetsmarknadskon-sulenter sökte de sedan arbete en timme om dagen i Jobbcenters lokaler. Arbetslösa socialbidragstagare kunde också anvisas till Kommunal arbetspraktik. Praktiken kunde utföras i både kommunala och privata verksamheter. På Jobbcenter fanns även möjligheter till arbetsprövning och arbetsträning inom någon av de egna aktivitetsstationerna; snickeri, sömnad och service.¹⁹ För arbetslösa socialbidragstagare under 25 år fanns särskilda gruppaktiviteter som beskrevs som motivations- och kompetenshöjande. Gruppträffarna kunde innehålla rollspel, grupp-diskussioner och andra övningar som skulle förbereda de unga för ett inträde på arbetsmarknaden. Deltagarna var både arbetslösa social-bidragstagare och unga som deltog i statliga arbetsmarknadsåtgärder.²⁰ För unga vars arbetslöshet betraktades som en följd av personliga sociala problem fanns en särskild insats, Livgardet Ungdom. Insatsen bestod till stor del av fysiskt arbete i utomhusmiljö och organiserades av en privat entreprenör.²¹

2005 flyttades all socialbidragshantering för personer under 25 år till Jobbcenters lokaler. Syftet med omorganiseringen av socialbidrags-hanteringen var delvis att sysselsätta unga socialbidragstagare i Jobb-centers aktiviteter snabbare än vad som tidigare hade varit möjligt.²²

¹⁸ Avtal om arbetsmarknadsinriktade insatser 2004 – kommunledningskontoret dat. 20040316, Verksamhetsberättelse 2003 - Jobbcenter, Åtgärdsplan för arbetsinriktade insatser – kommunstyrelsen dat. 20030123, Årsredovisning 2003, Åtgärdsplan för arbetsmarknads och sysselsättningsinsatser år 2004.

¹⁹ Årsredovisning 2002, Åtgärdsplan för arbetsmarknads och sysselsättningsåtgärder år 2002, Åtgärdsplan för arbetsmarknads och sysselsättningsåtgärder år 2003.

²⁰ Intervjuer.

²¹ Delårsbokslut per 30 april 2005 Jobbcenter.

²² SN 2005§131, Verksamhetsbidrag till Ungdomsslussen - delegeringsbeslut dat. 20051212, Förslag till Ungdomssluss – ett samordningsprojekt mellan socialförvaltningen, utbildnings- kultur och fritidsförvaltningen och Jobbcenter dat. 20050919, reviderat 20051021.

Jönköpings kommun

I början av 1990-talet var Jönköpings socialbidragshantering uppdelad i distrikt. Distrikten bedrev inte själva några insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare, men det fanns en central verksamhet som unga arbetslösa socialbidragstagare kunde hänvisas till, Handledda ungdomslag. Det var endast ett fåtal platser, och den övre åldersgränsen för att delta var 20 år. Även skolan kunde remittera deltagare till verksamheten. Handledda ungdomslag bestod bland annat av psykologkontakter, samtal med socialarbetare och handledda praktikplatser.²³ För arbetslösa socialbidragstagare mellan 20 och 25 år fanns inga insatser i Jönköpings kommun 1993.

Situationen var annorlunda 2005. En skillnad jämfört med 1993 var att socialbidragsärenden för alla under 25 år hanterades av en ungdomssektion.²⁴ Socialsekreterarna kunde anvisa arbetslösa socialbidragstagare till två insatser, Unga vuxna resurs och Navigator. Unga vuxna resurs var i praktiken en förlängning av Handledda ungdomslag från 1993. Innehållet var i stor utsträckning det samma, men den övre åldersgränsen var nu 25 år.²⁵

Den andra insatsen, Navigator, var ett tvåårigt projekt som finansierades av Ungdomsstyrelsen och den Europeiska socialfonden. Projektet var från början utformat som ett lärlingsprojekt, men när projektet hade startat konstaterades att deltagarna hade allt för omfattande sociala problem för att ett lärlingsprojekt skulle vara genomförbart. Projektet ändrade därför inriktning och blev en stödjande verksamhet med inslag av arbetsträning, samhällsorientering och personlighetsutveckling.²⁶

²³ SDN Väster 1995§182, intervjuer.

²⁴ Årsredovisning 2001, KF 2005§185.

²⁵ KS 2003§263, Utvärdering av socialförvaltningens organisation Jönköpings kommun – Price Water House 2005.

²⁶ Arbetsmarknadspolitisk rapport 2005, intervjuer.

Karlskrona kommun

Under tidigt 1990-tal gjordes några kortvariga försök att organisera insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunen. Hösten 1992 hade till exempel socialnämnden startat ett projekt som kallades Ungdomars försörjning/Sysselsättning för arbetslösa. Syftet var att få unga arbetslösa socialbidragstagare i sysselsättning så snabbt som möjligt efter att de hade ansökt om socialbidrag. De unga socialbidragstagarna deltog i praktik som organiserades av Arbetsförmedlingens personal. Projektet lades ned hösten 1993, mindre än ett år efter att det hade startat.²⁷

Samma år samarbetade socialtjänsten och den lokala arbetsförmedlingen i ytterligare ett projekt, som också det avslutades efter kort tid. Målgruppen var även denna gång arbetslösa socialbidragstagare mellan 18 och 24 år. Verksamheten gick bland annat ut på att deltagarna deltog i renoveringsarbeten av en kommunal fastighet, i kombination med att de fick samhällsinformation.²⁸ Utöver dessa två projekt bedrevs inga kommunala insatser för arbetslösa socialbidragstagare mellan 18 och 24 år i Karlskrona kommun 1993.

Tolv år senare, hösten 2005, separerades handläggningen av socialbidrag för personer under 25 år från socialtjänstens ekonomisektion. Den nya organisationen som hanterade socialbidrag för personer under 25 år döptes till Jobbintro. Kommunstyrelsens önskan var att inga unga socialbidragstagare skulle vara utan sysselsättning. Unga arbetslösa som bedömdes kunna ta ett arbete hänvisades därför till kommunens arbetsmarknadsenhet i samband med att de ansökte om socialbidrag. Där skulle de sysselsättas inom den organisation som var uppbyggd för att administrera statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder för unga.

Socialekreterarna kunde i enstaka fall remittera unga som inte bedömdes kunna ta ett arbete till en verksamhet som erbjöd socialmedicinska utredningar, alternativt praktik på en gård i kommunens regi.

²⁷ KF dnr 1993:4789/754.

²⁸ Socialnämnden dnr 1992.133.754, GM Projektbeskrivning – bilaga 1 socialkontoret daterat 19920505.

Detta var dock en insats vars huvudsakliga målgrupp var arbetslösa socialbidragstagare över 25 år.²⁹

Några gemensamma tendenser

Det verkar inte ha funnits något självklart sätt att organisera arbetet med insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna, vare sig 1993 eller 2005. Trots det kan man urskilja flera gemensamma drag utifrån utvecklingen som beskrivs ovan. 1993 organiserades endast ett fåtal insatser för unga socialbidragstagare, och insatser som organiserades var huvudsakligen individinriktade. Insatserna utgjorde oftast en del av den ordinarie verksamheten. Tolv år senare organiserades insatser i alla fyra kommuner, om än i olika utsträckning. De flesta insatser bestod nu av gruppverksamheter som ofta bedrevs i projektform. Tre av fyra kommuner hade en uttalad strävan att unga socialbidragstagare skulle sysselsättas i insatser så snart som möjligt efter att de ansökt om socialbidrag.

Socialbidragstagare under 25 år fick under perioden ökad uppmärksamhet i kommunerna. En tydlig skillnad mellan åren är att personer mellan 18 och 24 år allt oftare blivit en avgränsad målgrupp för insatser. I början av undersökningsperioden utgjorde ålder endast undantagsvis ett kriterium för att kunna delta i insatser. Dessutom hade tre av fyra kommuner separerat socialbidragshandläggningen för personer under 25 år från de ordinarie ekonomisektionerna 2005. Tolv år tidigare förekom detta inte alls.

I slutet av undersökningsperioden har fler aktörer involverats i arbetet med att utföra, och finansiera, insatser i kommunerna. Insatser som nämns i de kommunala dokumenten år 1993 organiserades av socialtjänstens egen personal. 2005 köpte kommunerna insatser av privata entreprenörer och andra organisationer inom kommunen utförde insatser för unga arbetslösa bidragstagare. Fler aktörer har också funnits med som finansörer, så som Ungdomsstyrelsen och den Europeiska socialfonden.

²⁹ Socialnämnden dnr 2002.198.754.

Kommunernas dokument förmedlar en bild av att insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare blivit vanligare. Insatserna verkar ha blivit ett allt viktigare inslag i arbetet med unga socialbidragstagare. Trots att andelen unga socialbidragstagare och andelen arbetslösa unga som inte deltog i statliga arbetsmarknadsåtgärder var lägre 2005 än 1993, var arbetet med insatser för unga arbetslösa bidragstagare mer intensivt i slutet av undersökningsperioden än i början. Hur kan man förstå det?

Syfte och frågeställningar

Mekanismer är ett begrepp som ofta används i analyser som applicerar institutionella teorier för att förstå organisatoriskt handlande (jmf. Weber 2007, Phillips och Malhotra 2008). Sociala mekanismer är analytiska konstruktioner som tydliggör processer som leder fram till ett visst beteende, och kan därför ge förklaringar till varför olika organisationer börjar agera på liknande sätt (Hedström och Swedborg 1996:295). Avhandlingens övergripande syfte är att undersöka och analysera sociala mekanismer som haft betydelse för organiseringen av kommunala insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare mellan åren 1993 till 2005. Följande frågeställningar ska besvaras:

- Hur kan den intensifierade organiseringen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna tolkas?
- Vilka föreställningar om unga, arbetslösa socialbidragstagare har motiverat insatser i kommunerna?
- Vilka funktioner fyller insatser som organiseras för unga arbetslösa bidragstagare för de kommunala organisationerna?

Den tredje frågeställningen, om insatsernas funktioner, kräver ett förtydligande. Funktionsbegreppet är centralt inom sociologin. Merton (1957) skiljde till exempel mellan sociala institutioners latent och manifesta funktioner. De manifesta funktionerna kan beskrivas som de uttalade syften något har – exempelvis att sänka andelen socialbidragstagare eller minska fattigdom. De latent funktionerna kan beskrivas som outtalade och ofta omedvetna funktioner som samma företeelse fyller (jmf. Giddens 1984). Mertons resonemang om Hopi-

indianernas regndanser tydliggör skillnaden mellan manifesta och latent funktioner – och är också ett exempel på hur sociala mekanismer påverkar organiseringen. Dansernas inverkan på regnet var liten, men ändå fortsatte danserna. Sociala mekanismer gjorde att de ändå uppfattades som viktiga, bland annat eftersom danserna fyllde en viktig funktion för att stärka den sociala gemenskapen mellan gruppens medlemmar. Dansernas latent funktion som ett socialt kitt blir då centralt för att förstå varför danserna fortsatte, trots att de inte bidrog till mer regn (jmf. Boglind 2003).

Vilka funktioner insatserna fyller för de kommunala organisationerna är en angelägen fråga, inte minst eftersom kunskapen om insatsernas resultat för ungas möjligheter till självförsörjning är knapphändig. Jag återkommer till det senare i kapitlet.

När vissa lösningar eller organisatoriska former blir vanligare och till slut uppfattas som självklara kan man tala om en institutionaliseringsprocess (Scott 1995, Grape 2006). Jag har valt att betrakta organiseringen av insatser som ett exempel på hur organisatoriska lösningar institutionaliseras i kommunerna. Insatser för arbetslösa fanns även innan och i början av undersökningsperioden, men blev allt vanligare under den studerade perioden.

Kunskap om insatser

En avhandling ska bidra med ny kunskap inom ett specifikt forskningsområde. Jag vill därför ge en kort överblick över vad som redan är känt om kommunala insatser för arbetslösa socialbidragstagare. En stor del av forskningen om insatser för arbetslösa bidragstagare kommer från USA. Där förändrades socialbidragssystemet år 1997, och utökade krav på att bidragstagare deltog i aktiverande insatser infördes (Ellwood 2000). Reformen innebar också en tidsbegränsning på fem år för bidragstagande (Mead 2005).³⁰

³⁰ Den nya lagstiftningen innebar att *Aid to Families with dependent children ändrades till Temporary assistance for needy families* genom en *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*.

Det finns betydande skillnader mellan länder, inte minst mellan Sverige och USA, när det gäller till exempel skola, arbetsliv och socialförsäkringssystem. Dessa skillnader är avgörande för hur exempelvis arbetet med socialbidrag och insatser organiseras i respektive land (Bonny och Bosco 2002, Saraceno 2002a, Pohl och Walther 2007). Skillnaderna mellan länderna gör det svårt att direkt applicera kunskap som är hämtat ur en annan kontext till den svenska situationen. De insatser som beskrivs i avhandlingen riktas till exempel till en målgrupp som i en del andra länder, däribland i USA, oftast inte skulle vara berättigade att söka motsvarigheten till socialbidrag (jmf. Gustafsson 2000, Puide 2000). Jag har därför valt att hålla mig till ett svenskt sammanhang. För översikter om internationella forskningsresultat om effekter av insatser för arbetslösa bidragstagare hänvisar jag istället till Blank (2002), Giertz (2004, 2007), Lind och Møller (2004) samt Malmberg Heimonen (2005). Deras sammanställningar pekar på att studier från andra länder över lag visar på mycket små samband mellan kommunala insatser för arbetslösa bidragstagare och deltagarnas möjligheter att få ett arbete och bli självförsörjande.³¹

Insatsernas resultat

Vilka effekter kommunala insatser för arbetslösa socialbidragstagare har är ett relativt outforskat område i Sverige. Studier som är gjorda pekar dock på att insatserna har begränsade, om ens några, effekter på deltagarnas möjligheter att få ett arbete. Milton och Bergströms (1999) studie av effekterna på aktiveringskrav i socialtjänstens försörjningsstöd baseras på en utvärdering av den så kallade Uppsalamodellen. Modellen innebär bland annat krav på socialbidragstagare att söka arbete på heltid och har fått ett stort genomslag i socialtjänstens arbete (Bergmark 2000b). Utvärderingen kunde inte visa att arbetsmetoden ledde till

³¹ I USA genomfördes socialbidragsreformen i en period med mycket stark efterfrågan på arbetskraft, vilket gjort det svårt att dra några slutsatser om minskat behov av socialbidrag beror på insatserna eller ej (Ellwood 2000). Amerikanska studier visar också att även om bidragstagandet minskat, har fattigdomen bland befolkningen inte minskat (Mead 2007).

förbättrade förutsättningar för deltagarna att få ett arbete (Milton och Bergström 1999, Milton 2006)

Giertz (2004) har undersökt effekterna av insatser för arbetslösa socialbidragstagare i Malmö. Insatserna bestod bland annat av en intensifierad myndighetskontakt för arbetslösa bidragstagare, med förstärkta krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Hans resultat visar att insatserna inte innebar att de arbetslösa socialbidragstagarna lättare fick arbete eller kom in på en reguljär utbildning. Hallsten et al (2002) drar liknande slutsatser utifrån en studie som genomfördes i stadsdelen Rinkeby i Stockholm.

Dahlberg et al (2008) visar i en studie av Stockholms stadsdelar att krav på arbetslösa bidragstagare att delta i insatser inneburit minskade kostnader för socialbidragstagande och ökad sysselsättning. I en utvärdering jämfördes bidragstagande i stadsdelar där krav på deltagande i insatser hade genomförts vid olika tidpunkter. Persson och Vikman (2010) har utifrån samma data undersökt vad det minskade bidragstagandet berodde på. Deras resultat pekar på att det minskade bidragstagandet framför allt kunde härledas till att socialbidragstagare lämnade systemet när krav på deltagande i insatser ställdes, och inte att färre ansökte om bidrag. Det är dock oklart om det var insatsernas *inhåll* som bidrog till färre bidragstagare, eller om bidragstagare avstod från att söka socialbidrag när insatser infördes (Hägglund 2006, Salonen 2010).

En bidragande orsak till att kunskapen om resultaten av insatser är så pass begränsad, trots att det bedrivs en omfattande verksamhet i kommunerna, är den bristfälliga dokumentationen. Avsaknad av enhetlig och jämförbar dokumentation gör det helt enkelt svårt att utvärdera vad insatserna gjort för skillnad för den enskildes möjligheter att bli självförsörjande (SOU 2007:2, Ulmestig 2007:214, Dahlberg et al 2008). Något som ytterligare begränsar möjligheterna att ta reda på vad insatserna leder till är att kommunerna själva i mycket liten utsträckning utvärderar sina verksamheter. Färre än tjuugo procent av alla kommuner gör någon form av uppföljning eller utvärdering av de insatser som organiseras för unga arbetslösa med socialbidrag (Socialstyrelsen 2005).

Arbetsmarknadsinsatser i statlig regi har blivit utvärderade i större omfattning än kommunala insatser (jmf. Dahl 2003:274). Många av de kommunala insatserna har liknande, eller till och med samma, innehåll som statliga arbetsmarknadsåtgärder. Detta gäller framför allt åtgärder som riktats till arbetslösa under 25 år och som kommunerna i stor utsträckning också varit utförare av (Socialstyrelsen 2005). Kunskap om effekterna av statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan därför betraktas som mycket intressant ur ett kommunalt perspektiv.

Forskning om resultaten av statliga åtgärder för unga arbetslösa visar på tämligen nedslående resultat (Martin och Grubb 2001, Calmfors et al 2002, Adda et al 2007). Larsson (2001) utvärderade de två största arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för unga under den första delen av 1990-talet, Ungdomspraktik och Arbetsmarknadsutbildning. Studien pekar på obefintliga, eller negativa, effekter på framtida arbetsinkomster, anställningssannolikhet och sannolikhet för studier inom det reguljära utbildningsväsendet. Forslund och Nordström Skans (2006) menar att ungdomsåtgärder, som i stor utsträckning implementerats av kommunerna, varit avsevärt sämre på att få unga i arbete än åldersneutrala åtgärder.

Flera statliga åtgärder som implementerats på kommunal nivå har till stor del bestått av praktik. Utvärderingar av praktikinriktade åtgärder som inte anknyter till ett specifikt kompetensområde visar över lag inte på ökade anställningsmöjligheter för deltagarna (Sianesi 2002, Franzén och Johansson 2004:5). De flesta statliga åtgärder som implementerats av kommunerna har, i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, haft en låg kostnad per deltagare. Studier visar att insatser med låga kostnader har en begränsad, om ens någon, effekt på deltagarnas möjligheter att få arbete (Ackum och Lundin 2001:216, Olofsson 2006). Andra konsekvenser av deltagande i de statliga åtgärderna har varit att ungdomar som deltagit i åtgärderna sökt arbete i mindre omfattning än de ungdomar som inte deltagit i åtgärder (Schröder 1991, Angelin och Salonen 2000).

Insatsernas organisering

Att forskning om kommunala insatserns effekter för deltagarna är ett eftersatt område betyder inte att forskning om kommunala insatser i sig är det. En stor del av forskningen om insatser handlar dock, precis som denna avhandling, om organiseringen av insatser och inte om resultaten för deltagarna.

Salonen och Ulmestig (2004) har i en studie konstaterat att kommunerna organiserar en mängd olika insatser med varierande innehåll för arbetslösa socialbidragstagare. År 2002 beräknade författarna att över 800 kommunala insatser bedrevs till en kostnad av cirka en miljard kronor per år. Johanssons (2001) forskning om socialbidrag och organisering av socialbidragsarbete pekar på att kommuners insatser i första hand kan förstås som ett utslag av förändrat fokus i arbetet med arbetslösa socialbidragstagare i Sverige. Från att individers rättigheter och behov tidigare decennier framstått som centralt, har individers skyldigheter i förhållande till det offentliga systemet allt mer betonats. Retoriken kring socialbidragstagarnas behov av kompensation och rehabilitering har bytts ut mot diskussioner om arbetsmoral och den enskildes motivation (ibid.).

Flera studier har ett tydligt implementeringsperspektiv. Thoréns (2008) studie om insatser i Skärhamn och Osby tar upp problematiken som omger arbetet när politiska beslut omsätts i handling. Hon har studerat hur insatserna implementeras och hur kategoriseringar av klienter går till i organisationer som utför insatserna. Ekströms (2005) forskning pekar på att insatserna ofta avviker från både intentioner i sociallagstiftning och verksamheternas egna beskrivningar. Hedblom (2004) diskuterar i sin avhandling hur handläggningen av aktiveringspolitiken går till, och baserar sin analys på material från fyra stadsdelar i Malmö. Hennes resultat visar att insatser kan ha både exkluderande och inkluderande drag.

Ulmestig (2007) har undersökt kommunala insatser för arbetslösa bidragstagare utifrån frågan hur den kommunala och statliga arbetsmarknadspolitiken förhåller sig till varandra. Byberg (1998) diskuterar kommuners olika sätt att arbeta, och pekar på samband mellan kommuners kostnadsnivåer för socialbidrag och organisering av insatser för

särskilda grupper. Hansson och Lundahl (2004) menar att 1990-talet inneburit att insatser för unga arbetslösa blivit en allt vanligare företeelse i kommuner. Författarna drar bland annat slutsatserna att insatser blivit ett sätt för kommuner med små ekonomiska marginaler att säkra medel från andra aktörer, exempelvis den Europeiska unionen. Insatsernas innehåll varierar mellan kommunerna. Praktik har varit ett vanligt inslag, både inom kommunala och privata verksamheter. En del insatser har bestått av utbildningssatsningar. Många insatser har huvudsakligen syftat till att höja självförtroendet och motivationen hos de unga deltagarna (Hansson och Lundahl 2004:162).

Minas (2008) har undersökt metoder i och organisering av socialbidragsarbete i kommuner. Hennes resultat pekar på att socialtjänstens organiserat allt färre insatser för arbetslösa bidragstagare under 25 år mellan 1997 och 2001. Samtidigt konstaterar hon att fler kommunala aktörer organiserat verksamheter, vilket betyder att omfattningen av insatser inte behöver ha minskat. Till exempel har arbetsmarknadsenheter fått en allt viktigare roll för organiseringen.

I kommunerna väljer man ofta att tala om insatserna som motive-
rande och stödjande verksamheter. I den socialpolitiska forskningen brukar man istället referera till insatserna som "aktiverande". De kommunala insatserna har också blivit starkt ifrågasatta. Paralleller har dragits till gamla tiders fattigvård och arbetshus, där disciplinering och urskiljning av värdiga från ovärdiga fattiga har framstått som insatsernas huvudsakliga funktioner (Starrin och Jönsson 2000, Sunesson 2002a).

Det finns med andra ord en relativt omfattande kunskap om organiseringen av insatser för arbetslösa socialbidragstagare i Sverige. Samtidigt är det tydligt att det saknas väsentlig kunskap om mekanismer som påverkar utvecklingen och vilka funktioner insatserna fyller; frågor som denna avhandling söker svar på.

Avgränsningar

I avhandlingen analyseras utvecklingen av kommunala insatser för personer mellan 18 och 24 år med försörjningsproblem. Det innebär några viktiga avgränsningar. Med kommunal organisering avser jag verksam-

heter som kommunerna själva ansvarat för. Det betyder att jag undersökt insatser som kommunerna själva organiserat, men också insatser som kommunerna gett en annan organisation i uppdrag att utföra.³²

De insatser som undersöks i avhandlingen är sådana som organiseras för unga människor som söker sig till kommunen för att få hjälp med sin försörjning. Ett krav för att få socialbidrag beviljat har varit att den unge ska stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket i praktiken inneburit att den unge ska ha varit registrerad som arbetssökande hos den lokala arbetsförmedlingen. Avhandlingen analyserar organiseringen av kommunala insatser som riktas till unga arbetslösa som av olika anledningar *inte* deltagit i statliga arbetsmarknadsåtgärder. De insatser som undersöks i avhandlingen är sådana där kommunen själva styrt över innehåll, antal deltagare och vilka som ska ta del av insatsen.

Det är också på sin plats att göra ett förtydligande rörande begreppet *insats*. I forskning är en vanlig term för insatser för arbetslösa istället *aktivering*, eller *aktiverande insatser*. I avhandlingen används aktiveringsbegreppet huvudsakligen i relation till tidigare forskning. Det främsta skälet till att jag valt att använda mig av begreppet *insats* framför aktivering, eller aktiverande insatser, är att dessa begrepp sällan används i den kommunala retoriken. Aktivering beskrivs i litteraturen som kontrollerande och disciplinerande verksamheter, men också som olika former av kompetenshöjande verksamheter. Motsatsen till aktiva insatser är *passiva* insatser – det vill säga endast ett kontantstöd till socialbidragstagaren (Johansson och Möller 2009:17). Det som i litteraturen beskrivs som en passiv insats jämföras i avhandlingen med att *inga* insatser organiseras för bidragstagaren.

En annan viktig avgränsning är att endast det som i den kommunala dokumentationen betecknats som insatser för arbetslösa socialbidragstagare mellan 18 och 24 år undersöks. En insats kan förstås som en specifik handling som syftar till att förbättra eller förändra en klients situation (Payne 2005, Bergmark och Lundström 2006:175). Det innebär att eventuella stödjande, motiverande eller kurativa inslag i mötet mellan den enskilde bidragstagaren och socialsekreteraren inte har

³² I kommunallagen (1990:900) anges att kommunen fortsatt betraktas som ansvarig för den verksamhet som upphandlas av externa aktörer.

undersökts, om dessa möten inte betraktats och redovisats som en insats (jmf. Bergmark och Lundström 1998).³³

Ytterligare en avgränsning är att endast insatser som organiserats för arbetslösa socialbidragstagare med målsättningen att få deltagarna till arbete, studier eller annan försörjning ingår i studien. Kommunala insatser som organiserats för personer som inte har ett arbete, men där insatsen består av behandling av pågående missbruk ingår inte i studien. Insatser för personer som på grund av konstaterade och diagnostiserade funktionsnedsättningar inte anses kunna stå till arbetsmarknadens förfogande ingår inte heller i studien.

Avhandlingen svarar inte på frågor om hur det gått till när de unga anvisats till insatserna, eller hur många som faktiskt anvisats till en insats. Studien ger inte heller någon kunskap om effekterna av de insatser som organiserats. Eftersom jag undersöker organiseringen av kommunala insatser och mekanismer som haft betydelse för organiseringen, är resultaten av insatserna endast intressant om de förefaller ha haft betydelse för organiseringen av kommunernas arbete.

Insatserna som undersöks riktas till personer som ingår i en viss åldersgrupp, 18-24 år. Denna fokusering har flera orsaker. Bland annat följer det en etablerad åldersindelning när det gäller arbetslöshet. I Sverige har man länge betraktats som ungdom i förhållande till arbetsmarknaden upp till att man fyllt 25 år (Sehlstedt och Schröder 1989:41). Flera av de arbetsmarknadspolitiska programmen urskiljer också en åldersgräns vid 24 år. Även socialtjänstlagens 4 kapitel 4§, där möjligheterna att kräva deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för att få försörjningsstöd regleras, anger 25 år som övre gräns. Urvalet av insatser för arbetslösa under 25 år motiveras också utifrån att personer under 25 år utgör en stor grupp av dem som

³³ I denna avgränsning ligger en stor problematik – kanske inte nödvändigtvis för avhandlingen, men för socialt arbete i en vidare bemärkelse. Om arbetet med klienten först "räknas" när det får beteckningen insats, riskerar man att missa det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. Det är kanske inte alltid insatserna i sig som är det centrala i arbetet med unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna – kanske är det den individuella kontakten mellan klient och socialarbetare som är betydelsefull. Wächter (1998) har på ett tydligt sätt pekat på riskerna för socialt arbete om det mest centrala i socialt arbete betraktas som "icke-arbete".

erhåller försörjningsstöd. Arbetslösheten är också högre för personer under 25 år än för övriga åldersgrupper i arbetskraften, och anses ofta ha mer allvarliga konsekvenser för yngre än för äldre (Nordström Skans 2004, Bäckman och Franzén 2007:54).

Avslutningsvis är det viktigt att notera att avhandlingen inte belyser det som verkligen har hänt mellan 1993 och 2005, det vill säga – vad som faktiskt hände efter det att beslut var fattade. Avhandlingen beskriver däremot vad som beslutats i kommunerna, och vad som beskrivits som angeläget att göra. Det innebär också att de beskrivningar av utvecklingen som jag gör i avhandlingen bygger på begrepp som använts i kommunerna för att beskriva insatser och dess målgrupper, trots att de ur en analytisk synvinkel kan framstå som problematiska.³⁴

Fortsatt framställning

I nästa kapitel, kapitel 2, diskuteras frågor som rör avhandlingens metod och urval. Avhandlingens tredje kapitel tar upp teoretiska begrepp som använts för att analysera materialet. Det fjärde kapitlet handlar om organisatoriska lösningar inom fattigvården, deras funktioner samt vilka föreställningar som varit vägledande för fattigvårdsarbetet genom historien. Därpå följer ett kapitel om institutionella förutsättningar som varit viktiga för kommunernas arbete med unga arbetslösa socialbidragstagare från början av 1990-talet fram till 2005. Det handlar till exempel om förändringar i socialtjänstlagstiftningen och inom arbetsmarknadspolitiken. Det sjätte kapitlet inleder avhandlingens analysdel. I kapitlet diskuteras föreställningar om unga, arbetslösa socialbidragstagare och deras behov, och hur insatser motiverats i kommunerna utifrån dessa föreställningar. Det sjunde kapitlet baseras på en diskussion om insatsernas funktion i kommunerna som ett verktyg för att sortera och kategorisera arbetslösa socialbidragstagare. Kapitel

³⁴ Exempel på sådana begrepp är job-ready, motivationshöjande insatser, kompetenshöjande insatser, stödjande verksamheter och konsekvenspedagogik. Det är termer som används i kommunerna för att beskriva innehåll och målgrupper för insatserna, men som ur ett teoretiskt perspektiv kan uppfattas som vaga.

åtta tar upp frågan varför kategoriseringarna uppfattats som viktiga, och hur insatserna bidragit till att klienter blivit värdefulla tillgångar för de kommunala organisationerna. I det nionde kapitlet betraktas de kommunala insatserna som ett exempel på hur organisatoriska lösningar institutionaliseras, och hur insatserna blivit något som allt mer betraktats som en självklar verksamhet. Insatserna tolkas som ett uttryck för organisationernas behov av legitimitet, och ses som uttryck för symboliska handlingar. Kapitel tio är avhandlingens slutdiskussion.

2. Metod och material

Empiri

Kommunerna

De fyra kommunerna som undersöks i avhandlingen har valts ut utifrån olika praktiska överväganden. Urvalsprocessen kan betraktas som en form av självselektering (jmf. Eriksson och Wiedersheim-Paul 1999:108). När jag påbörjade doktorandutbildningen i Lund våren 2004 pågick sedan något år ett samarbetsprojekt mellan Socialhögskolan i Lund och Helsingborgs kommun. Projektet kallades Kubas, och var ett av de så kallade fullskaleprojekten som utgjorde en del av den statliga satsningen *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten* (Wigzell 2004, Dellgran och Höjer 2005b, Tops och Sunesson 2006:5).

Samma år planerades en experimentell interventionsstudie av socialtjänstens försörjningsstöd av medarbetare på Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete i Växjö. Den experimentella studien kallades också för Multicenterstudien och involverade flera lärosäten och kommuner, bland dessa Helsingborgs kommun och Socialhögskolan i Lund. Syftet med studien var att undersöka effekterna av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem (Salonen 2005).

Mitt uppdrag, som anställd i Kubasprojektet, blev att göra en kartläggning av det ordinarie arbetet med unga arbetslösa socialbidragstagare i de kommuner som deltog i planeringsarbetet av den experimentella studien. Fem kommuner var involverade i arbetet: Helsingborg, Järfälla, Jönköping, Karlskrona och Växjö. Hösten 2005 kom beskedet att Multicenterstudien inte kunde genomföras på grund av bristande finansiering. Jag valde då att arbeta vidare med fyra av de fem kommunerna som jag hade etablerat kontakt med.

I början av avhandlingsarbetet hade jag förhoppningar om att göra en komparativ studie. Likhet respektive olikhet är ofta urvalskriterier i

komparativa studier (Denk 2002). Det fanns likheter mellan Jönköping och Helsingborgs kommuner och mellan Karlskrona och Järfälla avseende kommunernas befolkningsmässiga storlek. De förstnämnda kommunerna är relativt stora med invånarantal runt 120 000, medan motsvarande siffra i de två sistnämnda kommunerna är cirka 60 000 (www.scb.se). När det gällde arbetslöshetsnivåer fanns paralleller mellan Karlskrona och Helsingborgs kommuner där ungdomsarbetslösheten i perioder varit högre än riksgenomsnittet. I Jönköping, men framför allt Järfälla, har ungdomsarbetslösheten oftast varit lägre än riksgenomsnittet under den studerade perioden. Ytterligare paralleller gick att dra mellan Helsingborg och Järfälla, som båda är kommuner som befinner sig i en region med närhet till storstäder och därmed tillgång till en stark regional arbetsmarknad. Det var också arbetsmässigt lättare att hantera fyra än fem kommuner, och jag valde därför bort Växjö kommun.

Dessa fyra kommuner blev avhandlingens undersökningsobjekt, eller fall (Yin 2006). I vilken utsträckning det går att dra generella slutsatser ifrån fallstudier är en ständigt återkommande fråga inom samhällsvetenskaplig forskning (Luethi 2005). Yin (2006) menar att fallstudien innebär begränsade möjligheter att få fram generaliserbar kunskap om man med generaliserbarhet menar att dra slutsatser om hela populationer och undersökningsobjekt. Däremot, menar Yin (2006), kan resultaten från fallstudier generaliseras i förhållande till teoretiska förklaringar.

För avhandlingen innebär detta att studien inte kan generera någon generell kunskap om organiseringen av insatser för unga bidragstagare den undersökta perioden. Alla kommuner utgör unika fall med sin egen historia. Det är också tydligt att de undersökta kommunernas utveckling på många punkter skiljer sig åt – det framgår redan i avhandlingens inledande kapitel där kommunernas organisering av insatser år 1993 respektive 2005 beskrivs. Det går dock att dra andra generella slutsatser utifrån avhandlingens resultat, nämligen om *mekanismer* som haft betydelse för organiseringen i kommunerna.

Om samma mekanismer haft betydelse i de fyra undersökta kommunerna – trots att deras organisering ser olika ut och deras situation

vad gäller arbetslöshetsnivåer och socialbidragstagande skiljer sig åt – verkar det rimligt att anta att samma mekanismer även haft betydelse i andra kommuner under samma period (jmf. Czarniawska och Sevón 2003:11).

Det som skulle tala mot möjligheterna att dra generella slutsatser om mekanismer som påverkat organiseringen av insatser i kommunerna, är om de undersökta kommunerna i någon väsentlig aspekt skiljer sig från andra kommuner i Sverige. En sådan skillnad skulle till exempel kunna vara kommunernas förhållande till kunskapsbaserat socialt arbete. De fyra kommuner som har undersökts var på olika sätt inblandade i statligt finansierade projekt för att stödja utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst. Detta innebär att kommunerna visade intresse för att utveckla det sociala arbetet genom att investera i kunskapsutveckling, i alla fall i början av 2000-talet. Om det betyder att dessa fyra kommuner hade ett större intresse och engagemang för ett kunskapsbaserat socialt arbete än andra kommuner, skulle det sannolikt ha konsekvenser för organiseringen av det sociala arbetet i kommunerna och därmed också för avhandlingens resultat. Det är naturligtvis omöjligt att veta om de fyra undersökta kommunerna är annorlunda än andra kommuner avseende deras förhållande till kunskap utan att frågan undersöks empiriskt.

Bakgrundsinformation och tidslinjer

För att bekanta mig med kommunerna och organiseringen av insatser för unga arbetslösa bidragstagare började jag med att läsa kommunernas årsredovisningar för åren 1993 till 2005. Årsredovisningarna beskrev utvecklingen av den kommunala organisationens förändringar, och gav en övergripande bild av utbudet av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i respektive kommun.

Med hjälp av årsredovisningarna gjorde jag sedan kronologiska tidslinjer. I tidslinjerna antecknade jag insatser som omnämndes i årsredovisningarna, vilka organisationer som ansvarat för insatsen och under vilken nämnd dessa organisationer var placerade. Tidslinjerna var ett bra sätt att tydliggöra utvecklingen av den kommunala organiseringen av insatser. De gav dock en mycket begränsad, om ens någon, förståelse

för motiven bakom insatserna, vad som påverkat utvecklingen och vilka funktioner insatserna fyllde.

Nästa steg blev att göra en sammanställning över socialbidragsnivåer och arbetslöshetsnivåer i kommunerna mellan åren 1993 och 2005, baserad på offentlig statistik från SCB och AMS. Detta var viktig bakgrundsinformation för att förstå de specifika förutsättningarna för kommunerna under perioden. Det är också denna statistik som redovisas i inledningskapitlet. Länsarbetsnämnderna försåg mig med statistik över det totala antalet mellan 18 och 24 år som hade deltagit i statliga arbetsmarknadsåtgärder samt vilka åtgärder de hade tagit del av. Dessa siffror redovisas delvis i avhandlingens åttonde kapitel.

För att undersöka vad som hade påverkat utvecklingen i kommunerna valde jag att gå två parallella vägar. Den ena vägen var att intervjua personer som på olika sätt varit involverade i arbetet med insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Den andra vägen var att granska skriftligt material som fanns tillgängligt i kommunerna och som berörde organiseringen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Intervjuer och skriftligt material har sina respektive för- och nackdelar, men förhoppningen var att intervjuer och dokument skulle komplettera varandra i arbetet med analysen. Genom denna kombination av olika metoder var min förhoppning att öka förståelsen av mekanismer som hade haft betydelse för organiseringen av insatser. Så blev det också i stor utsträckning. Intervjuerna har många gånger varit avgörande för att förstå de, bitvis förvirrande, dokument som jag använt mig av för att beskriva utvecklingen. Insamlingen av det skriftliga materialet och intervjuerna genomfördes under 2006. Jag började med att göra intervjuerna i respektive kommun, och i direkt anslutning till dessa samlade jag in det skriftliga materialet.

Intervjuerna

Intervjupersonerna

De personer som jag hade haft kontakt med i samband med Multicenterstudien tillfrågades om tips på personer som var lämpliga att intervjua. De kriterier jag angav var att personerna skulle ha god kännedom om organiseringen av arbetet med unga arbetslösa i kom-

munen under hela eller delar av perioden 1993 till 2005. Jag fick ett antal namn på personer att kontakta. När dessa intervjuades fick de i sin tur rekommendera nya intervjupersoner, vilket gjorde att urvalet växte utifrån en så kallad snöbollsmetod (Denscombe 2000). Det var en relativt samstämd uppfattning bland intervjupersonerna om vilka personer som skulle kunna bidra till en ökad förståelse av utvecklingen. När listan var uppe i 8-10 personer började samma namn dyka upp återkommande, vilket tydde på en mättnad i urvalet.

Intervjupersonerna var politiker samt tjänstemän på olika nivåer i kommunen. Deras berättelser om utvecklingen speglar olika organisationer, nivåer och perspektiv inom kommunen. I redovisning och tolkning av materialet lägger jag ingen vikt vid vem som sagt vad. Min förhoppning var att deras sammantagna berättelser skulle ge en bild av utvecklingen av insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem, så som historien konstruerats i varje enskild kommun. Intervjupersonerna har dessutom lovats anonymitet, vilket gör någon annan form av redovisning omöjlig.

Under arbetets gång pekade flera av intervjupersonerna på att anonymiteten bidrog till att de kände sig fria att återge historien som de kom ihåg den, utifrån deras upplevelse av vad som hade hänt.³⁵ Det innebär att intervjupersonerna inte har uttalat sig i *egenskap* av politiker eller tjänstemän, utan att det är deras funktioner i kommunen som har gett dem den erfarenhet och kunskap som de baserat sina svar på.³⁶

³⁵ Kommunerna har jag valt att inte avidentifiera. En avgörande orsak till det är att det hade blivit ett mycket svårhanterligt material om jag inte hade kunnat använda mig av kommunernas och insatsernas riktiga namn. Dessutom menar jag att det kan finnas ett intresse av att få kunskap om de enskilda kommunerna.

³⁶ Anonymitetsfrågan är ofta problematisk i forskningssammanhang (Yin 2006), och det var inte ett självklart beslut från början. Jag funderade över hur ledande tjänstemäns och politikernas anonymitet skulle kunna bevaras i resultatredovisningen. Den första intervjun genomfördes därför utan att intervjupersonen lovades anonymitet. Efter intervjun påpekade denne att svaren hade blivit annorlunda om svaren hade behandlats anonymt. Jag ändrade då upplägg, eftersom min förhoppning var just att höra personens upplevelse av vad som påverkat utvecklingen, inte den officiella bilden av vad som hade hänt.

Sammanlagt utgörs avhandlingens empiri av 36 intervjuer, nio i varje kommun. En fjärdedel av intervjuerna har gjorts med politiker, resterande med tjänstemän. Med undantag av en person var samtliga intervjupersoner fortfarande anställda eller politiskt engagerade i kommunen. Många av de intervjuade hade en bakgrund i kommunen som sträckte sig från 1993 eller tidigare. 21 av de intervjuade var män och 15 kvinnor. I tabellen nedan redovisar jag de intervjuer som studien baseras på. Jag anger antal intervjuer i varje kommun, samt intervjupersonens funktion. Med funktion avses position vid tidpunkten för intervjun, alternativt tiden som undersöks.

Tabell 2: Intervjupersoner.

	Helsingborg	Järfälla	Jönköping	Karlskrona
1	Kommunalråd	Kommunalråd	Kommunalråd	Kommunalråd
2	Ordf. utvecklingsnämnden	F.d. vice ordf. kommunstyrelsen	Ordf. socialnämnden	F.d. ordf. socialnämnden
3	Utvecklingsledare, utvecklingsnämnden	Näringslivschef	Ordf. gymnasienämnden	Chef, arbetsmarknadsenheten
4	Verksamhetsansvarig, arbetscentrum	Arbetskonsulent, jobbcenter	Samordnare, arbetsmarknadsenheten	Verksamhetsansvarig, vägvisaren
5	F.d. verksamhetsansvarig, arbetsmarknadsnämnden	F.d. rektor, studie- och arbetslivscentrum	F.d. socialdirektör	F.d. socialchef
6	Gruppledare, utvecklingsnämnden	Utvecklingsledare, socialtjänsten	Områdeschef, försörjningsstöd	F.d. chef, försörjningsstöd
7	Controller, utvecklingsnämnden	Arbetsledare, försörjningsstöd	Verksamhetsansvarig, ungdomscentrum	Avdelningschef, försörjningsstöd
8	Socialekreterare, utvecklingsnämnden	F.d. projektledare, socialtjänsten	Handläggare, ungdomscentrum	Arbetsledare, försörjningsstöd
9	Socialekreterare, utvecklingsnämnden	Socialekreterare, försörjningsstöd	F.d. sektionschef, försörjningsstöd unga vuxna	1: e socialekreterare, försörjningsstöd

De som fortfarande var involverade i kommunens arbete och tillfrågades har alla tackat ja till att bli intervjuade. Bortfallet begränsar sig till en person som var sjuk vid intervjutillfället. Jag blev rekommenderad att prata med sex personer som inte längre var verksamma i den aktuella kommunen, varav fem valde att inte medverka. En hade inte tid, två upplevde att deras erfarenheter var för långt tillbaks i tiden för att de skulle kunna bidra till studien, och två gav ingen motivering. Man kan fundera över om det har någon betydelse för avhandlingens resultat att den nästan uteslutande baseras på intervjuer med personer som fortfarande varit verksamma i kommunen. Det är möjligt att de som av olika anledningar lämnat kommunen hade kunnat ge en annan bild av utvecklingen. Man kan exempelvis anta att dessa personer skulle känna en lägre grad av lojalitet mot organisationen i fråga och därför också kunna ge mer kritiska svar. Tillgången till intervjupersonerna har i slutändan varit avgörande för urvalet, och intervjupersonerna har genom anonymiteten haft stora möjligheter att uttala sig fritt. Min uppfattning är också att en stor del av intervjupersonerna har reflekterat kring utvecklingen på ett sätt som kan betraktas som mycket självständigt i förhållande till den organisation som de varit verksamma i.

Intervjuernas genomförande

Intervjuerna hade snarare karaktären av guideade samtal än strikta intervjuer, vilket är vanligt när man försöker fånga utvecklingen av ett fenomen (Yin 2006:89). Intervjupersonen fick en kopia av tidslinjen som jag hade ritat upp, och jag bad honom/henne prata om sina minnen av utvecklingen. Min förhoppning var att få en bild av intervjupersonernas upplevelse om vad som hade hänt, och framför allt tankar om *varför* det hade hänt.

När intervjupersonerna fick tidslinjen i handen var det förvånansvärt mycket information om datum, samarbetspartners, händelser och motiv till insatser som intervjupersonerna kunde redogöra för, trots den långa period som undersöktes. Deras berättelser präglades av detaljerade uppgifter om insatserna, men också av deras egna upplevelser av och reflektioner kring utvecklingen och vad som hade påverkat den.

Det var inte ovanligt att intervjuerna uppfattades av både intervjupersonerna och mig själv som röriga. I efterhand kan jag konstatera att det fanns ett inneboende dilemma i att dels försöka fånga den generella utvecklingen i kommunen och dels få kunskap om motiv bakom enskilda insatser. Det var mycket information för en och samma intervju. Trots tidslinjer och intervjuguider, eller kanske delvis på grund av dessa, hoppade samtalen ofta i tid, mellan insatser och mellan diskussioner om olika målgrupper och motiv. Även om jag upplevde detta som mycket problematiskt i samband med att intervjuerna genomfördes, har det inte inneburit någon nackdel i analysarbetet. I och med att alla intervjuer har transkriberats har jag själv kunnat sortera i den ofta stora mängd information som jag fick ta del av under intervjuerna.

Intervjuerna utfördes oftast på intervjupersonens arbetsrum, men ibland i mötesrum och i ett fall i den intervjuades hem. Två av intervjuerna har genomförts per telefon. Intervjuerna varade i genomsnitt drygt en timme, men varierade från trettio minuter till närmare tre timmar. Intervjuerna spelades in på band och de transkriberade intervjuerna skickades till intervjupersonerna om önskemål fanns. Därigenom erbjöds intervjupersonerna en möjlighet till komplettering och/eller korrigering.³⁷ En intervju spelades inte in, och i detta fall skrev jag istället minnesanteckningar som sedan skickades till intervjupersonen.

Frågorna under intervjun kretsade runt en intervjuguide (bilaga I) som innehöll frågor om hur kommunen organiserat arbetet med arbetslösa unga vuxna under perioden, motiv som låg bakom och faktorer som intervjupersonen ansåg hade påverkat utvecklingen. Intervjuguiden anpassades till intervjupersonens bakgrund, kunskap och det lokala sammanhanget.

Efter att intervjuerna var genomförda i en kommun påbörjade jag arbetet med att samla in det skriftliga materialet i samma kommun. Man kan spekulera i om det skulle funnits en poäng i att göra det i omvänd ordning. Som intervjuare hade jag då haft större detaljkunskap

³⁷ Tre intervjupersoner kommenterade de utskrivna intervjuerna. Deras kommentarer var huvudsakligen mindre korrigeringar av insatsers namn och samarbetspartner. I ett fall upplevde intervjupersonen att svaren blivit allt för personliga.

om utvecklingen och hade kanske kunnat ställa mer precisa frågor. Jag tror dock att argumenten för att göra intervjuerna först väger tyngre. Tidslinjerna som byggde på information från årsredovisningarna var som jag nämnde tidigare, oftast till stor tillgång under intervjun. Samtidigt finns det påtagliga problem med att som intervjuare presentera och ha allt för detaljerad kunskap om det man frågar om. I vissa fall överensstämde till exempel inte tidslinjen med den intervjuades minne av händelserna. Detta kunde dels göra intervjupersonen osäker, dels fanns en risk att intervjupersonen på ett omedvetet sätt anpassade sin berättelse efter tidslinjen. För mycket kunskap om utvecklingen så som den beskrevs i dokument hade kunnat förstärka den här problematiken.

Det skriftliga materialet

Protokoll och handlingar – urval

Tack vare offentlighetsprincipen är det förhållandevis enkelt att få tillgång till skriftligt material som beskriver utvecklingen av den kommunala organiseringen i Sverige. Jag valde att granska det skriftliga material som fanns tillgängligt från olika nämnder och styrelser som varit berörda i arbetet med insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. I tabellen som följer redovisar jag vilka nämnders och styrelser skriftliga material som utgör material för studien.

Tabell 3: Nämnder och styrelser i kommunerna som varit involverade i arbetet med insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem 1993 till 2005.

Helsingborg	Järfälla	Jönköping	Karlskrona
Kommunstyrelse 1993-2005	Kommunstyrelse 1993-2005	Kommunstyrelse 1993-2005	Kommunstyrelse 1993-2005
Servicenämnd Råå 1993-1997	Skolnämnd 1993-1994	Gymnasienämnd 1993-2005	Socialnämnd 1993-2005
Servicenämnd Ramlösa 1993-1994	Socialnämnd 1993-2005	Socialnämnd 1993-2005	
Servicenämnd Ödåkra 1993-1994	Utbildnings- kultur och fritidsnämnd 1995-2005		
Servicenämnd Centrum 1993- 1994			
Servicenämnd Filborna 1993-1994			
Servicenämnd Norr 1993-1994			
Arbetsmarknads- nämnd 1995-1998			
Utvecklingsnämnd 1999-2005			

Jag tog del av protokoll för perioden 1993 till 2005. Protokollen fick jag från nämndsekreterare, eller arkivarie om protokollen hade hunnit arkiverats. Jag läste igenom samtliga protokoll, alternativt sökregister om det fanns ett sådant.

De beslutspunkter som var intressanta för studien kopierades. I protokollen letade jag efter beslut och information som handlade om kommunala insatser för unga arbetslösa. Ledord i sökandet var *insatser, ungdomar, socialbidrag, arbetsmarknad, arbetsmarknadsåtgärder, arbetslöshet, organisering/omorganiseringar, projekt, samverkansprojekt, sysselsättningsprojekt* med mera. Utifrån erfarenheter av Multicenterstudien

och genomgången av årsredovisningarna visste jag att dessa ord kunde betyda att beslutspunkten handlade om insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem.

Tidigare studier har pekat på vikten av att förstå kommunens samlade engagemang när det gäller insatser för arbetslösa personer. Gränserna mellan statligt finansierade arbetsmarknadsåtgärder som organiseras av kommunen, och rena kommunala insatser för arbetslösa socialbidragstagare kan vara mycket otydliga (Dellgran 1992, Giertz 2004, Ulmestig 2007). För att förstå den kommunala organiseringen av insatser för arbetslösa socialbidragstagare mellan 18 och 24 år var det därför nödvändigt att även inkludera åtgärder som kommunerna organiserat på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Jag tog del av de handlingar som beslutspunkterna hänvisade till. Av dessa akter var vissa inte aktuella för studien. De kunde istället handla om socialbidragsnormer, ungdomsråd och beredskapsarbete för äldre arbetslösa personer med mera. De handlingar som var intressanta för avhandlingen kopierades. Det sammanlagda kopierade materialet omfattar 16 pärmar. Totalt har jag gått igenom beslut och handlingar från närmare 1500 protokoll.

Rutinerna kring dokumentation och arkivering har varierat i kommunerna, vilket har betydelse för vilket skriftligt material jag fått tillgång till. I någon kommun fanns mycket uttömmande information om insatser bevarade i akterna, i vissa fall fanns till och med rent arbetsmaterial sparat. I någon kommun arkiverades endast ett minimum, och nämndsekreteraren uppmanade mig då att även gå till de handlingar som hade skickats ut till nämnden inför sammanträden. Det skriftliga materialet är av skiftande kvalitet och karaktär. Det är tydligt att det i kommunerna inte finns något systematiskt och enhetligt sätt att hantera dokumentationen kring insatserna, vilket även konstaterats av bland annat Socialstyrelsen (2006b). Kommunernas skilda dokumentationssystem gör det svårt att bedriva forskning om de kommunala insatserna som organiseras, om målet är att jämföra insatserna över tid och mellan kommuner. För denna studie utgör de skiftande dokumentationstraditionerna i kommunerna dock inget problem, eftersom studien inte jämför insatsernas utformning eller resultat.

Det går inte att garantera att jag hittat alla relevanta dokument, även om de varit arkiverade. Om insatser till exempel har bytt namn eller ändrat inriktning under undersökningsperioden utan att några formella beslut har fattats kan jag ha missat detta. I enstaka fall var det också så att handlingar saknades. Dessa fall är dock så få att de antagligen inte på något betydande sätt påverkat möjligheterna att följa utvecklingen i kommunerna. Det som är mer avgörande för studiens reliabilitet är huruvida jag lyckats ringa in de nämnder som varit berörda av arbetet. Genom att fråga personer i kommunen och genom att själv dra slutsatser utifrån årsredovisningarna är sannolikheten stor att jag har täckt in de berörda nämnderna. De handlingar som jag tagit del av hade antagligen också avslöjat om det fanns fler nämnder som varit involverade i arbetet med unga arbetslösa socialbidragstagare.

Viktigt att komma ihåg är också att offentlighetsprincipen bara ger tillgång till just *offentligt* material i kommunerna. Vad som är offentligt material i en kommun beror i stor utsträckning på kommunens delegationsordning. Delegationsordningen avgör tjänstemännens möjligheter att själva fatta beslut om insatser, istället för att detta ska avgöras av den politiska nämnden. Om till exempel antalet ärenden som rör insatser för unga arbetslösa är färre i en viss kommun behöver det alltså inte betyda att arbetet varit mindre intensivt i den kommunen, utan kan lika gärna tyda på en hög delegation för tjänstemännen. I de fall tjänstemännen har haft en omfattande delegation, har det ofta funnits andra källor än rena beslutspunkter som berättat om utvecklingen. Exempelvis har insatser beskrivits i utvärderingar, större sammanställningar och annat material som presenterats som information för nämnden. I viss utsträckning har jag även fått tillgång till arbetsmaterial i samband med intervjuerna.

En annan fråga när det gäller det skriftliga materialets tillförlitlighet har att göra med materialets olika karaktär. Ur akterna har jag tagit del av handlingar som ofta legat till grund för beslut. Det kan till exempel ha varit utredningar, utvärderingar, förslag, projektansökningar, avtal med mera. Ibland har som sagt också arbetsmaterial funnits tillgängligt i akterna. Det är alltså fråga om material som haft helt olika syften och funktion, något som är avgörande när man ska bedöma en

källas tillförlitlighet (Nilsson 1973). Ett dokument kan i sig aldrig betraktas som ett "neutralt fönster" (Mik-Meyer 2005:194) utan måste alltid tolkas i sitt sammanhang. Jag har kontinuerligt försökt bedöma källornas användbarhet utifrån det ursprungliga syftet med dokumenten. Andra tecken på dokumentens relevans har jag fått under intervjuerna, där vissa dokument och beslut ofta refererats och andra helt verkat ha fallit i glömska. Jag har på så sätt kunnat sluta mig till vilka dokument som har haft en större betydelse än andra.

Jag har suttit i lokaler på kommunhus, socialtjänster och i arkiv och gått genom protokollen och handlingarna. Trots skillnaden i antal nämnder som varit involverade i arbetet har antalet lästa protokoll varit relativt jämnt fördelat mellan kommunerna, utom i Karlskrona kommun där antalet protokoll varit något mindre.

Ansats

Innan jag övergår till en diskussion om bearbetning och analys av det insamlade materialet, vill jag kort säga något om den teoretiska ramen för materialinsamlingen. När man undersöker hur något utvecklats över tid, och inte på förhand vet vad som har hänt, krävs en öppenhet inför materialet. Man kan kalla den här öppenheten, eller kanske snarare det öppna sökandet, för en explorativ ansats. Jag utgick från att materialet skulle leda mig in på mekanismer som hade haft betydelse för utvecklingen i kommunerna. I forskningssammanhang kallas detta för en induktiv metod, en metod som bygger på att utifrån enskilda observationer kunna urskilja mönster och koppla dessa till teoretiska perspektiv och förklaringar (Patton 2002).

Induktion är dock ett problematiskt begrepp som ger intryck av att forskaren har möjlighet att nollställa sig kunskapsmässigt och koppla på teorier först när materialet är insamlat. Gomory (2001) menar att det i princip är omöjligt, eftersom all forskning i grund och botten utgår från någon form av teori. Det krävs helt enkelt skäl för att "... noticing certain aspects of our world" (Gomory 2001:69). Kategoriseringar görs hela tiden och i alla sammanhang, därför präglas också empiriinsamlingen av teoretiska begrepp (jmf. Ayre och Barrett 2003:125).

Under tiden som materialinsamlingen pågick läste jag litteratur om bland annat människobehandlande organisationer, professionsteorier och institutionell teoribildning. Intervjufrågorna och sällningen av det skriftliga materialet i kommunerna är därför förankrade i, eller i alla fall påverkade av, denna litteratur. Dellgran och Höjer (2003b:156) beskriver hur forskningsprocessen ofta är just en växelverkan mellan teori och empiri, inte minst i socialt arbete. Detta kallas abduktion, och kan snarast förstås som ett mellanting mellan induktion och deduktion. Den abduktiva metoden utgår från empiriska data, samtidigt som forskaren också tar hänsyn till teorier och perspektiv under själva materialinsamlingen.

Bearbetning

Berättelser om utvecklingen i kommunerna

Efter det att intervjuerna var gjorda och det skriftliga materialet var insamlat påbörjade jag bearbetningen av materialet. För varje nämnd gjorde jag kronologiska sammanfattningar. En del dokumenterades dubbelt, eller till och med tredubbelt, eftersom samma fråga hade diskuterats i olika nämnder i kommunen.³⁸ Sammanfattningarna bestod av information om hur kommunerna utvecklat organiseringen av insatser för unga arbetslösa. Organisering och motiveringar till förändringar av organiseringen av insatser för unga arbetslösa, information om insatsernas innehåll och målgrupper, eventuella kartläggningar av arbetslösa ungdomar i kommunen inkluderades också. De kronologiska sammanfattningarna för nämnderna och styrelserna omfattade mellan 100 och 200 sidor text per kommun.

Nästa steg i bearbetningen av materialet var att lägga ihop sammanfattningarna från respektive nämnd till en berättelse om utvecklingen i kommunerna. Berättelserna blev slutligen fyra dokument, där

³⁸ De insatser som hade organiserats i kommuner i samarbete mellan olika nämnder och förvaltningar fanns till exempel dokumenterat i alla medverkande nämnder – ofta utgjordes handlingarna av samma dokument.

varje dokument omfattar cirka 20 sidor. Syftet med berättelserna var att åskådliggöra hur organiseringen av insatser för unga arbetslösa hade utvecklats och förändrats över tid. Berättelserna är kronologiska och indelade i perioder utifrån det Odén (1989:137) kallar för ideografisk periodisering. Denna indelning av tid bygger på antaganden om historiens utvecklingsförlopp. Perioderna i berättelserna har delats in utifrån händelser som på olika sätt inneburit förändrade förutsättningar i kommunen när det gällde arbetet med unga arbetslösa. Exempel på detta kunde vara nya organisationsformer som infördes, eller nya insatser för unga arbetslösa i kommunen.

Att lägga samman befintligt material till en berättelse som jag har gjort skulle kunna kallas för harmonisering av källor, något som är problematiskt inom historiesammanhang (Weibull 1928). Genom att skapa, eller rekonstruera, en händelseutveckling finns risken att mönster framstår som inte alls fanns där från början. Alla människor strävar efter att göra historien begriplig. Genom att i efterhand upptäcka samband mellan händelser skapas en mening åt historien (March och Olsen 1989:40). Frågan man måste ställa sig är i vilken utsträckning den berättelse som jag skapat visar ett händelseförlopp med rationella överväganden och planering eller inte. Bara för att materialet möjliggör en kartläggning av motiv till insatser och datum för olika händelser, är det inte säkert att man faktiskt vet något om själva bakgrunden till det inträffade (jmf. Nordin 1993).

Om berättelserna författas utifrån dagens situation, och inte utifrån den kunskap och verklighet som var rådande när ursprungsdokumentet författades, riskerar man som forskare att bidra till att konstruera en rationell bakgrund för att förklara organiseringen i kommunerna (Odén 1989:130, Kjeldstadli 1994:139). Man skulle kunna säga att efterkonstruktionen riskerar att bli bättre, eller mer rationell, än själva händelseförloppet.³⁹ Genom att använda så kallad arkeologisk metod

³⁹ Motsvarande resonemang är relevant för de intervjuer som genomförts. Även intervjupersonerna präglades av dagens sanningar när de beskrev gårdagens problem och insatser. På samma sätt som forskarens berättelse, riskerar deras berättelser att skapa en historia som i dagens ljus förefaller mer rationell än den faktiskt var. Problemet kan

undviker man att nuets frågeställningar styr beskrivningen av utvecklingen (Foucault 2004a:77, Foucault 2004c).

Den rådande kunskapen och arkeologisk metod

Den arkeologiska metoden innebär att det material som studien bygger på förstås i ljuset av den kunskap som fanns då, inte det man idag vet eller tror sig veta om historien (Acevado 2007). Till exempel måste kommunernas agerande i början av 1990-talet förstås utifrån de mycket speciella förutsättningar som rådde, och inte utifrån dagens kunskap om krisen i början av 1990-talet.

Genom att läsa handlingar och lyssna på intervjupersonernas berättelser har jag försökt identifiera uppfattningar, tankemönster och förutsättningar som påverkat kommunernas organisering av insatser mellan 1993 och 2005. Foucault talar om dessa tankemönster som den rådande diskursen, som han menar är avgörande för samhällets organisering. Diskursen kan ses som ett sätt att tala om och förstå ett fenomen, och diskursen skapar, definierar och konstruerar problem och lösningar vid varje given tidpunkt. Utifrån Foucaults ansats är alltså inte berättelserna om kommunerna ett försök att rekonstruera en historia med rationella förtecken, utan mycket mer ett försök att fånga en praktik och de föreställningar som verksamheten vilat på under den studerade perioden (Foucault 2004c:72).

Jag menar att den arkeologiska metoden är en viktig förutsättning för studiens genomförande och avhandlingens resultat. Berättelserna som skapats av mig utifrån de dokument jag läst, men även de historier jag hört, har ofta varit fyllda av motsägelser och förvirrande händelser i utvecklingen (jmf. Foucault 2004a:50, Foucault 2004b:67). I början av avhandlingsarbetet var detta ett stort frustrationsmoment, eftersom jag sökte efter just rationella förklaringar till kommunernas utveckling. När jag istället såg beskrivningarna som ett utslag för tankemönster som praktiken vilade på, kunde jag frigöra mig från mina egna förväntningar på att hitta rationella förklaringar till en exakt beskriven utveckling.

delvis hanteras genom att intervjua flera personer med skilda erfarenheter, intressen och perspektiv (jmf. Blomberg 2004).

Istället för att fokusera på detaljer kring enskilda insatser, kunde jag uppmärksamma mekanismer som verkade ha haft betydelse för organiseringen av insatser för unga i kommunerna.

Det är alltså inte ett problem att de berättelser som studiens analys bygger på är konstruktioner av ett händelseförlopp – snarare är det en förutsättning för hela avhandlingen. Historien måste konstrueras för att analyseras. Det är omöjligt att rekonstruera en objektiv och ”sann” bild av utvecklingen, eftersom historien alltid skapas utifrån olika tolkningar. Det som är relevant är att berättelserna fångar föreställningar om, eller diskurser kring, unga arbetslösa socialbidragstagare och insatser som funnits i kommunerna under perioden.

Intervjupersonerna är de personer som har mest kunskap om utvecklingen. Därför skickade jag berättelserna som jag hade tagit fram till studiens intervjupersoner för kommentarer, reflexioner och tydliggöranden. Detta var ett sätt att förvissa mig om att min berättelse inte skiljde sig avsevärt från hur involverade i kommunen tolkade utvecklingen. Endast två av intervjupersonerna hörde av sig, och i de fallen handlade kompletteringarna oftast om mindre korrigeringar, exempelvis namn på insatser. Det kan naturligtvis finnas många anledningar till att jag inte fick mer respons på berättelserna. En bidragande orsak till att så få personer hörde av sig tror jag beror på att berättelserna var förhållandevis ointressanta för intervjupersonerna. Berättelserna beskrev utvecklingen utifrån de dokument som funnits tillgängliga i kommunerna. Därför innehöll berättelserna inget nytt för intervjupersonerna, eftersom de själva hade varit involverade i arbetet och kände till utvecklingen. I berättelserna gjordes heller inga ansatser att analysera händelseförloppet.

Analysen

Arbetet med att ta fram berättelserna var centralt för det fortsatta avhandslingsarbetet, och det var här analysarbetet tog sin början. Även om min materialinsamling var påverkad av teoretiska perspektiv, var det först när jag hade samlat in materialet som jag började sortera och på allvar leta efter teoretiska begrepp som kunde säga något om mekanismer som hade påverkat utvecklingen i kommunerna. I sam-

band med att jag skrev berättelserna, fick jag en mängd tankar och associationer. Dessa tankar skrev jag ned löpande i ett fotnotssystem. Jag arbetade på samma sätt när jag skrev ut intervjuerna. Fotnoterna utgjorde sedan grunden för avhandlingens fortsatta analysarbete.

Jag har läst berättelserna och intervjuerna många gånger, utifrån frågeställningar om mekanismer som påverkat, och hur man kan förstå utvecklingen av kommunernas insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Analysarbetet har gått ut på att kategorisera, hitta övergripande rubriker, se likheter och dra paralleller. Det är en process i avhandlingsarbetet som är arbetskrävande, bitvis frustrerande, men samtidigt är det antagligen den mest stimulerande och kreativa delen av avhandlingsarbetet. Att man inte direkt kan uttrycka vad det är man gör i analysarbetet av kvalitativt material har diskuterats av Giddens. Han talar om *practical consciousness* (Giddens 1984:375); man vet vad man gör men det är svårt att uttrycka diskursivt.

Jag började med att ställa frågan vad de skriftliga berättelserna kunde säga om motiven bakom insatserna. Därefter läste jag intervjuerna och letade på samma sätt efter motiveringar och förklaringar till insatser. Jag valde att arbeta med en kommun i taget – för att sedan sammanfoga analysen till en helhet.

I materialet hittade jag återkommande teman, som på olika sätt framstod som centrala för att förstå utvecklingen av den kommunala organiseringen av insatser. Analysens uppbyggnad återspeglas i kapitelindelningen i avhandlingen. Ett centralt tema var synen på de unga och deras behov, och hur denna syn har motiverat insatser i kommunerna. Ett annat tema var insatsernas funktion som kategoriseringsinstrument. Det blev tydligt att insatserna, som vände sig till olika kategorier i kommunerna, fyllde viktiga funktioner för kommunerna. Betydelsen av kategoriseringen återspeglades i hur kommunerna genom en sortering av klienterna kunnat använda insatser för att få tillgång till resurser och stärka de egna organisationerna. Ett ytterligare tema, som är nära kopplat till strävan efter att stärka de egna organisationerna, är insatsernas betydelse som symboliska handlingar för att upprätthålla legitimiteten för den egna verksamheten.

3. Teoretiska utgångspunkter

Forskningsfältet

Allt sedan socialt arbete etablerades som en vetenskaplig disciplin i Sverige i slutet av 1970-talet, har organisationsforskning fått stort utrymme inom ämnet. Flera av de professorer som rekryterades till ämnet kom från sociologi, där frågor om organisationers agerande alltid uppfattats som centrala. Socialt arbete som professionell verksamhet har också en mycket nära koppling till de organisationer där arbetet utförs, vilket förklarar det stora intresset för organisationer och organisatoriska förutsättningar. För att förstå socialt arbete, dess förutsättningar och villkor är kunskap om organisationer och vad som påverkar organisationers handlande viktigt (Brante 1987, Johansson S. 2002:12, Lundström och Sunesson 2006:184).

I Sverige utförs den allra största delen av socialt arbete inom den kommunala socialtjänsten. Forskning om socialtjänsten har också en förhållandevis stark ställning inom ämnet socialt arbete (Bergmark och Lundström 2008a). De delar av socialtjänsten som blivit mest belysta i forskningssammanhang är barn- och ungdomsvård, missbruksvård samt äldreomsorg, medan forskning om socialbidrag upptar ett relativt litet utrymme (Dellgran och Höjer 2003a).

Bergmark och Lundström (2008a) delar in forskning om socialtjänsten i fyra kategorier. I den första kategorin inkluderas studier som på olika sätt undersöker och beskriver klienters levnadsvillkor. Den andra kategorin består av studier med frågeställningar om organisering och betydelsen av till exempel institutionella förutsättningar för arbete som bedrivs inom organisationer. Studierna bygger ofta på enskilda fallstudier. Den tredje kategorin består av organisations- och metodinriktade studier, ofta baserade på kvantitativt material som belyser fenomen på en mer övergripande nivå. Som ett fjärde område nämner författarna utvärderingsforskning, studier som beskriver resultat av metoder och insatser som används inom socialtjänsten.

Min avhandling kan placeras in i författarnas andra kategori där frågor om förutsättningar för det sociala arbetets organisering är centrala. Avhandlingen begränsas dock inte enbart till socialtjänstens arbete, utan till kommunernas samlade engagemang för unga arbetslösa med försörjningsproblem. På grund av bland annat förändringar i kommunallagen och uppluckrade gränser mellan socialpolitik och arbetsmarknadspolitik, vilket diskuteras mer utförligt i kapitel fem, har allt fler kommunala organisationer involverats i arbetet. Att endast studera socialtjänsten är därför en allt för snäv avgränsning om man vill fånga det sociala arbetet som bedrivs i kommuner med arbetslösa socialbidragstagare. Arbetet med socialbidrag utgör dock i allmänhet en stor del av socialtjänstens verksamhet, och fattigvården har traditionellt sett varit en uppgift för de lokala sociala myndigheterna. Därför menar jag att studier om insatser för socialbidragstagare kan betraktas som en del av forskningsfältet om socialtjänstens arbete och villkor, även om fler kommunala organisationer än socialtjänsten studeras.

Exempel på studier som enligt Bergmark och Lundströms (2008a) indelning handlar om den kommunala socialtjänstens förutsättningar är Billqvist studie från 1998 om hur klienter skapas utifrån socialtjänstens organisatoriska ramar. Andra exempel är Bloms (1998) studie om socialtjänstens marknadsorientering och Danermark och Kullbergs (1998) studie om samverkan i socialtjänsten. Även Blombergs (2004) studie om specialiserad biståndshandläggning inom äldreomsorgen och Ulmestigs (2007) studie om kommunal arbetsmarknadspolitik inom socialbidragshantering kan läggas till listan. Thoréns (2008) studier av implementeringen av aktiveringsinsatser kan också placeras inom denna kategori. Gemensamt för studierna är att de med den kommunala socialtjänstens arbete som utgångspunkt urskiljer mekanismer som har betydelse för det arbete som bedrivs inom organisationerna. Det görs utifrån tydliga, men sinsemellan olika, organisationsteoretiska utgångspunkter.

Människobehandlande organisationer

Teknologier

Socialt arbete utförs i organisationer, och organisationer är en förutsättning för socialt arbete (Lundström och Sunesson 2006). Organisationer där socialt arbete bedrivs brukar kallas människobehandlande organisationer.⁴⁰ Dessa organisationer skiljer sig avsevärt från andra typer av organisationer, framför allt eftersom råvaran är annorlunda. En fabrik som tillverkar kläder är till exempel helt beroende av tyg för sin produktion, och en möbelfabriks huvudsakliga råvara är trä. Organisationer där socialt arbete utförs måste ha tillgång till människor, eller klienter, för att kunna utföra ett arbete (Hasenfeld 1983).

Råvaran utgör tillsammans med de kunskaper och tekniker som tillämpas organisationens kärnverksamhet (Glisson 1992:184). Människobehandlande organisationers uppgift är att genom olika teknologier uppnå någon form av förändring hos råvaran, och en teknologi kan definieras som de händelser en person utsätts för inom organisationen (Perrow 1972:49). Det kan till exempel innebära försök att förändra människors beteende, något som Hasenfeld (1983) kallar för *people changing technologies*. Det finns många exempel på hur fattigvården genom historien utvecklat teknologier just för att förändra fattigas beteenden, vilket diskuteras mer ingående i avhandlingens fjärde kapitel. Insatser som syftar till att höja unga socialbidragstagares motivation att ta sig in på arbetsmarknaden kan till exempel betraktas som en förändrande teknologi.

Arbetet i människobehandlande organisationer kan också syfta till att förändra statusen hos människor som kommer i kontakt med organisationen, *people processing technologies*. Teknologierna går ut på att avgöra om en människa är berättigad till en viss service eller inte. En ansökan om socialbidrag innebär en tydlig processande aktivitet, eftersom handläggningen innehåller en bedömning av den enskildes möjligheter att få socialbidrag. En processande teknologi kan också bestå av

⁴⁰ Exempel på andra människobehandlande organisationer är till exempel sjukhus, arbetsförmedling, skola, dagis, fängelser och kloster (Street et al. 1966).

prövningar för att ta reda på om personen i själva verket kan vara berättigad till en annan ersättning än socialbidrag, exempelvis sjukersättning eller pension.

Den tredje och avslutande kategorin som Hasenfeld (1983) urskiljer är *people sustaining technologies*, vilket bäst kan beskrivas som bevarande teknologier. Arbetet gör inga anspråk på att förändra klienten, utan syftar till att påverka klientens situation och omgivning så att vardagen ter sig så dräglig som möjligt. Ett förslag på förenklad socialbidragshandläggning, det så kallade SOFT-förslaget, kan utgöra ett exempel på en bevarande teknologi. Förslaget, som diskuteras mer ingående i avhandlingens femte kapitel, gick ut på att genom förenklad socialbidragshantering garantera en ekonomisk trygghet för unga som ännu inte hade etablerat sig på arbetsmarknaden. Genom att trygga människors ekonomi minskas de ekonomiska riskerna som till exempel arbetslöshet för med sig. Ett annat exempel på en bevarande teknologi skulle kunna vara en insats som baseras på den arbetslöses egna föreställningar om vad en givande vardag ska innehålla. Insatsen motiveras då inte utifrån en vilja att förändra deltagarna, utan endast utifrån syftet att hjälpa och stödja deltagarna i en situation som upplevs som svår.

Arbetet inom en organisation kan ha inslag av bevarande, förändrande och processande teknologier samtidigt. En och samma insats kan till exempel fylla olika funktioner för olika människor vid olika tidpunkter. En insats kan fungera som ett verktyg för att ta reda på om en person är berättigad till en viss ersättning och får då en processande funktion. Samma insats kan syfta till att förändra deltagare, till exempel genom att höja kompetensen på något område. Slutligen kan insatsen fungera bevarande genom att helt enkelt erbjuda en meningsfull vardag och en känsla av sammanhang för den arbetslöse. Hasenfelds (1983) indelning ska därför inte förstås som ömsesidigt uteslutande kategorier (Hasenfeld 1974). För denna avhandling är kategoriernas värde framför allt att de tydliggör olika funktioner som organisationernas teknologier, eller insatser, kan fylla i kommunerna.

Klienter

Människobehandlande organisationers absolut viktigaste resurs är klienter, utan klienter kan organisationen inte överleva. Samtidigt som klienterna är en nödvändig tillgång, utgör de också en påtaglig belastning för organisationen (Kirk och Kutchins 1992:174). Detta komplicerar relationen mellan organisationen och dess klienter på flera sätt. Människor blir klienter just för att de vill ta del av de resurser som den människobehandlande organisationen förvaltar över, till exempel socialbidrag. Ett stort antal unga arbetslösa socialbidragstagare är därför ett påtagligt problem för den kommunala organisationen, eftersom de tär på kommunens resurser genom bland annat ökade kostnader för socialbidrag. Samtidigt kan tillgången till många klienter innebära avsevärda fördelar för organisationen. Om gruppen uppfattas som prioriterad, kan tillströmningen av många klienter leda till att olika aktörer avsätter extra medel för ett intensifierat arbete med just denna grupp (jmf. Kirk och Kutchins 1992:177, Meyer och Rowan 1977). Det innebär i sin tur ökade möjligheter för de organisationer som arrangerar insatser att växa och expandera.

Organisationens förhållande till klienter framstår därför som ambivalent. Klienten är en nödvändighet och något som kan innebära att organisationen kan göra anspråk på resurser. Om klienterna framställs som svåra men som en angelägen grupp att arbeta med, kan det till och med leda till extra resurser för organisationen. Samtidigt är det ett riskabelt projekt. Kalkylen kan slå fel och de extra resurserna uteblir eller visar sig vara otillräckliga för arbetet, något som leder till en problematisk arbetssituation.

Ett sätt för organisationer att hantera den ambivalenta relationen till sina klienter är att sortera ut de klienter som huvudsakligen tär på organisationen för att istället arbeta med de klienter som kan innebära en förstärkning av organisationens resurser. För organisationen handlar det om att välja ut "rätt" klienter, de klienter som innebär en fördel för organisationen. I litteraturen beskrivs detta fenomen ofta som *creaming* (Wildavsky 1979, Handler och Hasenfeld 1991:38, Handler 2004:12 ff.).

Sortering och kategorisering av klienter är en viktig uppgift för alla människobehandlande organisationer. Först och främst måste klienten kategoriseras som godkänt råmaterial för organisationen, den måste tillhöra det som betecknas som organisationens målgrupp (Hasenfeld 1992a). Dessutom bygger människobehandlande organisationer på masshantering, och att ett visst antal klienter måste behandlas inom en viss tid. Därmed inleds en andra kategoriseringsomgång. Det är omöjligt att ha hela klienten i fokus, organisationen är tvungen att välja ut de delar som är intressanta för organisationen. Individen förenklas därför i en process som förvandlar den hjälpsökande till en klient (Prottas 1979) och en "organisatorisk artefakt" (Johansson 1992:55).

I denna process skapar organisationen sociala kategorier. En social kategori utgörs av en grupp människor som av organisationen tillskrivs vissa karakteristiska som definierar gruppen. Det innebär inte att de som ingår i en kategori känner någon samhörighet sinsemellan, eller att de identifierar sig med den definition som organisationen gör (Eriksson 2004:47). Gruppen unga arbetslösa socialbidragstagare är exempel på en sådan social kategori. Andra sociala kategorier som skapas av organisationen kan till exempel vara socialbidragstagare som bedöms ha sociala hinder som försvårar ett inträde på arbetsmarknaden.

Alla sociala kategorier är relationella, eftersom det först är i relation till andra kategorier som de får någon verklig betydelse. En kategori innebär en utestängning och en avgränsning i förhållande till andra grupper - det finns en gemensam gräns mellan kategorierna (Tilly 2000, Sunesson 2002b, Knutagård 2009). Gruppen unga socialbidragstagare förutsätter till exempel att det också finns en grupp äldre socialbidragstagare.

Människobehandlande organisationer har ett uppenbart behov av att kategorisera och sortera klienter. Det är först när medborgaren kategoriserats och förvandlats till en klient som denne kan utgöra en tillgång för organisationen. Inte bara enskilda organisationer har ett behov av att skapa sociala kategorier, i själva verket bygger hela välfärdsstatens organisering på konstruktioner av olika sociala kategorier. För att kunna rikta åtgärder mot vissa grupper krävs helt enkelt att befolkningen delas in i grupper som tillskrivs olika behov, egenskaper och rättigheter

(Hydén 2002:284). Kategoriseringen kan därför betraktas som en nödvändig beståndsdel i allt socialt arbete. Det är dock viktigt att komma ihåg att de skapade kategorierna har betydande konsekvenser för både den enskilde klienten och för systemet i stort. För klienternas del avgör kategoriseringen till exempel vem som har rätt till den välfärd som organisationen distribuerar, och vem som inte har det.⁴¹

Trots att kategorierna är en produkt av människor, tenderar de att både inom och utanför organisationen betraktas som en del av en objektiv verklighet (Scott 2008:12). Denna objektifiering av sociala fakta har konsekvenser för hur problem betraktas och vilka lösningar som är möjliga att förespråka. Kategoriseringen är därför helt avgörande för vilka teknologier, eller arbetsmetoder, som utvecklas och används av organisationen. Organisationens maktövertag i förhållande till klienten är uppenbart, och kategoriseringen är avgörande för vilken hjälp den enskilde erbjuds (Hasenfeld 1983, Handler 1992). Därför är kunskap om organisationers konstruktioner av sociala kategorier mycket viktigt för att förstå hur människobehandlande organisationers agerar.

Organisationens relation till klienterna, eller råvaran, kompliceras ytterligare av en rad faktorer. Utöver att vara organisationens råmaterial, är klienterna konsumenter eller brukare av den service som organisationen tillhandahåller. Som medborgare och väljare har de dessutom potentiella möjligheter att påverka organisationens arbete. Därmed utgör klienten ett aktivt inslag i den människobehandlande organisationens arbete (Kirk och Kutichins 1992:164). Att människor är aktiva både som klienter och medborgare bidrar till att skapa en osäkerhet i organisationens arbete, råmaterialet är på många sätt opålitligt. Ingen kan på förhand veta hur klienter kommer att reagera på en viss behandling, eller en viss teknologi. Det skapar inte bara ett stort mått av osäkerhet i förhållande till organisationens arbetsmetoder, det innebär också att organisationens förhållande till officiella mål kompliceras.

⁴¹ Byberg (1998:147) problematiserar till exempel den kategorisering som görs i kommuner utifrån arbetslösa bidragstagares ålder. Är ålder en mer central kategori än bidragstagarnas behov av stöd och hjälp? Att erbjuda viss hjälp/vissa insatser enbart till unga skulle till exempel kunna uppfattas som en form av åldersdiskriminering (jmf. Sunesson 2002b).

Mål

Alla organisationer har uttalade, eller manifesta, mål med sin verksamhet. Målen är ofta positivt laddade, inte bara för att de ska kunna accepteras av dem som arbetar inom organisationen utan också för att målen sänder ut viktiga signaler till omvärlden (Repstad 2005:148). När det gäller insatser för unga socialbidragstagare, är de officiella målen oftast att deltagarna ska få ett arbete och bli självförsörjande. Målen signalerar att organisationen tar problemet med unga arbetslösa socialbidragstagare på allvar, och aktivt arbetar för att de unga ska kunna försörja sig själva.

Människobehandlande organisationer karaktäriseras av att ha många, och delvis konkurrerande, mål. Organisationers uttalade mål existerar dessutom sida vid sida med outtalade, latent, mål (Protzas 1979, Wildawsky 1979). Perrow (1961, 1978) skiljer på organisationers officiella och operativa mål. De operativa målen är de funktioner organisationen fyller, eller den service organisationen faktiskt levererar, oavsett vilka mål som är formulerade för verksamheten. Det finns med andra ord en tydlig koppling mellan en organisations *mål* och en organisations *funktioner*.

Organisationers uttalade mål får i arbetet ofta stå tillbaka till förmån för outtalade mål. Denna förskjutning från manifesta till latent mål kallas i litteraturen för "goal displacement", eller målförskjutning. Målförskjutningen kan betraktas som att organisationens ursprungliga mål och syfte, till exempel att hjälpa människor som är i behov av samhällets hjälp, förfelas. De outtalade målen handlar istället ofta om att skydda den egna organisationen, att säkra organisationens existens och bevaka sina egna intressen. Det kan till exempel vara försök att upprätthålla stabilitet i verksamheten, ge anställningstrygghet åt personalen eller behålla allmänhetens stöd för verksamheten genom att vissa principer upprätthålls (Blau och Scott 1972, Resnick och Patti 1980, Scott 1980, Sunesson 2006).

De officiella målen blir i det här perspektivet något som har en mycket liten betydelse för att förstå organisationens agerande. I själva verket framstår målen som betydelsefulla endast i det avseendet att de just sänder ut signaler till omvärlden. Organisationers agerande förstås

som uttryck för individers och grupper kamp om resurser, istället för rationella enheter som strävar efter att uppnå organisationens officiella mål (Perrow 1978, Sunesson 1981).

Även om människobehandlande organisationers agerande tolkas i termer av makt och kamp om resurser kan de som arbetar inom organisationen – i det här fallet socialarbetarna – betraktas som en relativt maktlös grupp. Det betyder att målförskjutningar inte går att förklaras genom bristande vilja, engagemang eller förstånd hos enskilda individer inom organisationen. De människobehandlande organisationerna och de som är anställda i organisationerna har i själva verket mycket liten möjlighet att kontrollera och förändra det som de har till uppgift att förändra, exempelvis minska arbetslöshet, fattigdom och andra sociala missförhållanden. De resurser som står till förfogande är helt enkelt oftast allt för små i förhållande till de mycket stora samhällsproblem som ska lösas (Suneson 1985).

Organisationers svar på den ojämna maktfördelningen och de begränsade möjligheterna att faktiskt åstadkomma förändring kan vara att ta sig an uppgifter som går att kontrollera och göra något åt. Istället för att uppfylla officiella mål utförs saker som organisationen kan och har möjlighet att reglera och kontrollera. En kommun har till exempel förhållandevis marginella resurser och begränsad makt att påverka den sysselsättnings- och fördelningspolitik som förs i ett land. Det innebär påtagliga svårigheter att minska fattigdom och bekämpa arbetslöshet, trots att detta kan uppfattas som organisationernas huvudsakliga uppgifter. Istället inriktas organisationernas arbete på att förändra individer som organisationerna kommer i kontakt med, något som organisationerna har makt, möjligheter och resurser att göra (Wildavsky 1979:70).

En viktig förutsättning för att målförskjutningen ska kunna ske är att människobehandlande organisationer karaktäriseras av att vara löst kopplade system. I ett löst kopplat system är den faktiska verksamheten bortkopplad från strukturen. Det betyder att aktiviteterna som utförs inom organisationen inte är samma sak som beskrivs vara verksamheten (Weick 1976, Jacobsson och Sahlin 1995). Genom att systemet är löst kopplat existerar de officiella målen och organisationens teknologier sida vid sida, utan att egentligen behöva konfronteras med varandra.

Därmed minskar också möjligheterna att ställa organisationen till svars för resultat som uppnås.

Motstridigheter och vagheter när det gäller många organisationers mål samt avståndet mellan officiella mål och den praktiska verksamheten gör det nämligen mycket svårt för organisationen, eller någon annan, att bedöma resultaten av de teknologier som används. En insats kan till exempel vara mycket lyckad i förhållande till organisationens uttalade mål, samtidigt som insatsen är mindre lyckad i förhållande till uttalade mål. Därför är det inte helt enkelt att bedöma vad som är ett rationellt agerande eller inte i en organisation. Frågan är ur vems perspektiv och i förhållande till vilka mål ett visst agerande kan betraktas som rationellt eller inte.

Organisationers officiella mål har beskrivits av Perrow (1978) som en kuliss och dimridåer som döljer och skyddar det som egentligen sker inom organisationen. Att tydliggöra hur organisationen används av olika intressen och belysa de officiella målens låga prioritering i relation till det som görs inom organisationen är en del av det Perrow kallar för en avmystifieringsprocess, och kan betraktas som syftet med en kritisk organisationsanalys.

Organisationer och legitimitet

Institutioner, organisationer och organisering

Människobehandlande organisationers agerande är tätt kopplat till omvärlden, eller den miljö som de befinner sig i. I tidigare forskning om organisationer beskrevs ofta faktorer *inom* organisationer som de viktigaste faktorerna bakom organisatoriska förändringar. Det kunde till exempel handla om verksamhetens mål och resurser men också om personalfrågor och teknologier inom organisationen. Idag läggs allt mer vikt på de externa faktorernas betydelse för organisationers agerande, och organisationerna förstås som öppna system. Organisationer är beroende av omvärlden. Utan stöd och förankring i den miljö en organisation befinner sig i skulle den sakna chanser att överleva (Katz och

Kuhn 1972:45, Aldrich och Marsden 1989, Hasenfeld 1992b, Scott 2008).

En organisations institutionella miljö består av symboler, värderingar, uppfattningar och regler (Tucker et al 1992, Scott 2008). Innan jag går närmare in på organisationers institutionella miljö måste tre begrepp som återkommer i avhandlingen tydliggöras. Dessa är *institution*, *organisation* och *organisering*. Detta är begrepp som har olika innebörd, men som är nära kopplade och på sätt och vis kan betraktas som varandras förutsättningar.

Institutioner kan förstås som konstruktioner av formella och informella regler och normer, men också av tro, koder, symboler och olika slags kunskap. Scott (2008:9) beskriver institutioner som uttryck för bland annat idéer, intressen och doktriner som råder vid en viss tidpunkt i ett visst sammanhang. Så här lyder Scotts (2008) definition av en institution:

Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life (Scott 2008:48).

En institution kan förstås som ett kognitivt fenomen och består av till exempel kunskaper, föreställningar och föreskrifter. En institution, till skillnad från en organisation, är ingen självständig aktör utan kan betraktas som det större sammanhanget inom vilka organisationer verkar. Institutioner är således av immateriell natur och har alltid funnits, så länge det har funnits människor. Institutioner är föränderliga och helt beroende av sitt sammanhang (Ahrne och Hedström 1999:7, Wiklund 2008).

Organisationer framstår i det moderna samhället som en självklar och central företeelse, och är inbyggda i det institutionella system som omger dem. I organisationer utförs kollektiva handlingar som betraktas som nödvändiga, men som enskilda personer inte skulle klarat av att utföra på egen hand. Vanligtvis brukar organisationer beskrivas som målorienterade enheter med tydliga gränser till sin omvärld. En organisation kan också beskrivas som en formell sammanslutning av (utbytbara) individer. I organisationer finns också de teknologier som utgör basen för det som görs inom organisationen (Ahrne och

Hedström 1999:7, Scott 2008). Det är dessa teknologier som utgör grunden för organiseringen.

Organisering kan betraktas som det som görs inom organisationen. I socialt arbete kan organiseringen beskrivas som den praktik som arrangeras utifrån medel som organisationen förfogar över (Sunesson 1981). Hur arbetsuppgifter delas upp inom organisationen, vilka kategorier som skapas, vilka teknologier som används är exempel på organiseringen av arbetet inom en organisation.

Dessa tre begrepp, institution, organisation och organisering, förutsätter varandra så till vida att organiseringen är beroende av och knuten till organisationens gränser. Organisationerna är i sin tur beroende av institutionerna eftersom de sätter upp ramarna för vilka organisationer som det finns utrymme för i ett givet sammanhang. I denna avhandling undersöks organiseringen av insatser, så som den beskrivs av företrädare för kommunerna. Den kommunala organiseringen kan då inte förstås utan att hänsyn även tas till de organisationer där arbetet utförs, och de institutionella ramar som styr arbetet.

Legitimitet

Att organisationer befinner sig i samklang med den institutionella miljön, att de uppfattas som legitima, är helt avgörande för organisationers handlingsutrymme (Tucker et al 1992, Scott 2008). Suchman definierar legitimitet så här:

Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions (Suchman 1995:574).

Legitimitet kan med andra ord beskrivas som det stöd som finns hos allmänheten för en organisation eller verksamhet. Legitimitet är inte som en vara eller resurs som organisationen "har", utan kan mer liknas vid ett tillstånd som reflekterar det aktuella stödet som finns för organisationen. Tillståndet är inte stabilt, organisationens legitimitet riskerar ständigt att minska eller urholkas. Det har betydande konsekvenser för organisationens agerande. Det som är helt avgörande för organisatio-

nens legitimitet är hur väl organisationen lyckas förmedla en bild av att vara i samklang med normer, uppfattningar, regler och lagar som råder vid en viss tidpunkt (Scott 1995:45). Organisatoriska förändringar kan därför ses som verktyg i organisationernas ständigt pågående kamp för att vinna och upprätthålla legitimitet för sin egen verksamhet.

Normativ inverkan

Helt avgörande för en organisations legitimitet och chanser att överleva är omvärldens intryck av organisationens arbete. För de som ansvarar för organisationerna innebär behovet av legitimitet att de måste sträva efter att framställa organisationerna som välkoordinerade, rationella och effektiva enheter. Då krävs det att organisationerna förefaller arbeta i linje med organisationens syfte och uttalade mål. Avgörande för om organisationen kommer att betraktas som rationell och legitim av allmänheten är dock inte huruvida organisationen faktiskt uppnår de uppsatta målen eller inte, utan om de teknologier som organisationen använder sig av uppfattas som legitima (Meyer och Rowan 1977).

Teknologierna måste stämma överens med uppfattningar i omvärlden om vad som bör göras åt ett visst problem, de måste i första hand framstå som adekvata. Organisationen kan därför inte välja att arbeta med vilka teknologier som helst utan att samtidigt riskera att förlora i legitimitet. Insatser som kanske skulle kunna lösa vissa problem kan inte alltid genomföras, om metoderna inte uppfattas som rimliga av allmänheten. Det kan till exempel vara insatser som betraktas som allt för kostsamma, orättvisa eller på annat sätt inte politiskt försvarbara (Rothstein 1994). Ett konkret exempel skulle kunna vara en insats som består av en betald körkortsutbildning. Trots att just ett körkort i vissa fall kanske skulle kunna leda till ett arbete för klienten, kan organisationen förlora i legitimitet om allmänheten uppfattar det som orättvist att unga socialbidragstagare – och inga andra – får sin körkortsutbildning finansierad av det offentliga. Omvänt kan teknologier som aldrig visat några positiva resultat fortgå, helt enkelt för att de stämmer överens med uppfattningar om vad man bör göra åt ett visst problem. Organisationer använder sig av de teknologier som har möj-

lighet att vinna acceptans i den institutionella miljön inom vilken organisationen befinner sig i (Johansson R. 2002).

Hasenfeld (1992a, 2000) menar att de teknologier som används inom människobehandlande organisationer därför i första hand måste förstås som uttryck för ideologi och moral. Teknologiernas resultat spelar inte så stor roll, eftersom det är viktigare att använda sig av teknologier som betraktas som legitima av allmänheten. När något uppfattas som adekvat, rationellt och nödvändigt, måste organisationerna också anpassa sig till det tankesystem som råder. Annars riskerar verksamheten att framstå som icke-trovärdig. Organisationer drivs till att applicera de föreställningar som är institutionaliserade i samhället, uppfattningar om vad som är rationellt agerande (Brinkenhoff och Kunz 1972, Meyer och Rowan 1977:340). March och Olsen (1989) har beskrivit denna anpassning genom begreppet *logic of appropriateness* – eller lämplighetslogik. Organisationen utvecklar teknologier utifrån allmänhetens uppfattning om vad som är en lämplig behandling av den aktuella målgruppen och det aktuella problemet. Organisatoriska förändringar kan då tolkas som utslag av en normativ påverkan som organisationen måste förhålla sig till.

Kognitiv inverkan

En kognitiv inverkan på organisationers agerande handlar inte huvudsakligen om kunskap om de arbetsmetoder som används inom organisationen. Istället baseras det på uppfattningar om att det helt enkelt finns vissa sätt att göra saker och ting. Dessa arbetsmetoder ifrågasätts inte av vare sig personer innanför eller utanför organisationen, eftersom det tas som en självklarhet att vissa problem hanteras på ett visst sätt (Scott 2008:58).

Den kognitiva inverkan på organisationers agerande kan till exempel grunda sig i uppfattningar om hur arbetsindelingen inom en organisation ska se ut. Socialtjänstens indelning i barn- och ungdomsvård, missbruksvård och försörjningsstöd kan utgöra ett exempel. Det finns – i alla fall teoretiskt sett – många andra sätt att dela in socialtjänstens arbete på. Innan specialiseringstrenden slog igenom under 1990-talet, var exempelvis en distriktsindeldad socialtjänst en vanlig

företeelse i Sverige. I den specialiserade socialtjänsten är ålder men också typ av sociala problem viktiga grunder för kategoriseringen. I den distriktsindelade socialtjänsten var boendeadress den avgörande kategoriseringsvariabeln. I andra sammanhang utgör andra variabler grunden för kategorisering, till exempel kön. Det är till exempel en vanlig indelning i en del sportsammanhang. Även i socialt arbete har kön ofta betydelse, exempelvis är behandlingshem inte sällan könsseparerade, fängelser likaså (jmf. Hydén och Månsson 2006). Kön utgör dock vanligtvis ingen avgörande kategori när det gäller socialtjänstens arbetsindelning. Kategorierna barn, vuxen, fattig eller missbrukare framstår helt enkelt som viktigare än kategorierna man respektive kvinna. Det är i allmänhet svårt att genomföra större förändringar i en arbetsordning som har ett uttalat kognitivt stöd. Organisationen måste, för att inte riskera att tappa i legitimitet, organisera sitt arbete på ett sätt som uppfattas som rimligt och som ligger i linje med erfarenheter, kunskaper och teknologier som har utvecklats på området.

Organisationer organiserar därför arbetet på det sätt som betraktas som lämpligt, även om kunskap om teknologiernas resultat och konsekvenserna av organiseringen saknas. Det finns till exempel ingen direkt kunskap om vad specialiseringstrenden inom socialtjänsten har inneburit för klienterna, ändå har just specialisering varit en av de starkaste trenderna inom socialt arbete sedan början av 1990-talet (Bergmark och Lundström 2008a). Meyer och Rowan (1977) menar att organiseringen därför kan förstås som en respons på myter och föreställningar som får fotfäste i den institutionella miljön. Organisationerna agerar i första hand utifrån dessa myter – och inte utifrån tekniska krav på produktivitet eller resultat som också finns på organisationen (Scott och Meyer 1991:12). Salonen (2009) pekar på hur insatser för arbetslösa bidragstagare kan förstås just som utslag för symboliska handlingar, och som ett sätt att legitimera praktiken inför andra aktörer. Om en organisation agerar i linje med de rationaliserade myterna ökar organisationernas möjligheter att uttrycka självförtroende och nöjdhet med det arbete som bedrivs (Selznick 1996). Organisationen gör det som förväntas att den ska göra, arbetet organiseras på ett sätt som uppfattas som rätt och riktigt. De rationaliserade myterna tenderar

också att leva vidare och förstärkas, eftersom de stämmer så väl överens med det arbete som organisationen faktiskt bedriver.

Detta förgivettagande av organisering och teknologier innebär att det framstår som näst intill omöjligt att bryta med det som redan görs i en organisation. Istället tenderar arbetet att bli "more of the same", oavsett vilka resultat som uppnås med arbetet. Den kognitiva inverkan på organiseringen är tydlig i förhållande till de erfarenheter och den expertis som byggs upp i anslutning till en specifik arbetsmetod, eller insats. Om organisationen redan har investerat i vissa teknologier, är sannolikheten stor att de kommer att fortsätta tas i bruk även framöver helt enkelt för att de finns tillgängliga. Personalen har lärt sig att arbeta på ett visst sätt, erfarenheter och kunskap har ackumulerats inom organisationen, verktyg, lokaler och arbetsmaterial har införskaffats. Andra teknologier kräver troligen helt andra former av kompetens, kanske till och med andra lokaler och nytt arbetsmaterial. Eftersom nya teknologier och nya sätt att organisera leder till att den kompetens och de strukturer som är uppbyggda inte längre uppfattas som ändamålsenliga, finns en inbyggd tröghet i organisationer att anamma nya teknologier.

Regulativ inverkan

En regulativ inverkan på organisationer består av reglerande företeelser i samhället, så som lagar, regler och direktiv av olika slag. Organisationers agerande och handlingsutrymme styrs av formella beslut. Det kan vara bindande beslut som har en direkt påverkan på organisationernas arbete. Genom olika former av övervakning, kontroll och sanktionsmöjligheter tvingas organisationerna till ett visst agerande (Johansson R. 2002). Ett exempel på ett bindande beslut som påverkat kommunernas arbete med socialbidrag var riksnormen som infördes år 1998 i samband med att den nya socialtjänstlagen trädde i kraft (Åström 2000).

Den regulativa inverkan behöver dock inte ske genom tvingande företeelser. Påverkan kan också ske genom att incitament och belöningssystem införs som bidrar till att organisationerna agerar på ett visst sätt (Scott 1995). Till exempel kan möjligheterna att få externa resurser för en viss typ av verksamhet ses som en regulativ inverkan på organisationers agerande. Storstadssatsningen kan utgöra ett exempel.

För att minska segregering, arbetslöshet och sociala problem i områden som betraktades som utsatta avsatte staten under en femårsperiod över två miljarder kronor. Kommunerna fick möjlighet att ansöka om medel för att förverkliga ambitionen med den statliga politiken (Edmark 2002, Bunar 2005). Det stod naturligtvis kommunerna fritt att använda sig av de möjligheter som storstadssatsningen innebar. Om erbjudanden uppfattas som tillräckligt attraktiva för organisationerna kan den här typen av politiska beslut ändå ha en avsevärd inverkan på organisationers agerande. Att inte ta del av de extra medlen som ställs till förfogande skulle kunna uppfattas som en påtaglig förlust för organisationen. Genom incitament av olika slag påverkas organisationens handlingsutrymme (Scott 2008). På samma sätt har möjligheter för kommuner att ta sig an en stor del av implementeringen av den statliga arbetsmarknadspolitik under 1990-talet inte varit tvingande för kommunerna. Avtalen som kommunerna kunnat sluta med länsarbetsnämnderna har varit möjligheter för kommunerna, möjligheter som förknippats med avsevärda fördelar för kommunerna. Det gäller dels möjligheter att få ett ökat inflytande över den statliga politiken, men också möjligheter till att få extern finansiering för den egna verksamheten. Utveckling kan knappast betraktas som tvingande, eftersom avtalen varit frivilliga överenskommelser mellan två parter. Ändå kan man se utvecklingen som beskrivs ovan som ett exempel på en regulativ inverkan på kommunernas agerande, eftersom avtalen förknippats med en rad fördelar för kommunerna. I avhandlingens femte kapitel beskrivs de förändrade relationerna mellan stat och kommun i förhållande till implementeringen av statliga åtgärder mer utförligt.

Institutionaliseringsprocessen

Begreppet "organisatoriska fält" används för att beskriva verksamhetsområden med ungefär samma uppgifter. Ett fält är den arena där institutionella processer skapas och reproduceras (Scott 2008:16). Ett organisatoriskt fält kan förstås som de organisationer som befinner sig inom en erkänd arena av det institutionella livet. De institutioner och organisationer som har samma föreställningar kan betraktas som ett fält

(Johnson 2003). Vad, eller vilka, som ingår i ett organisatoriskt fält är inte på förhand givet, utan måste alltid fastställas genom empiriska undersökningar (DiMaggio och Powell 1991b:65). Nilsson och Sunesson (1989:15) betraktar alla de organisationer som befinner sig inom en viss samhällssektor som ett organisationsfält. De beskriver också hur alla organisationer som befinner sig inom ett och samma fält är beroende av en viss samhällspolitik, och är sinsemellan beroende av eller komplement till varandra. Som exempel tar de upp "skola", "forskning" och andra företeelser i samhället. Wooten och Hoffman (2008) menar att fältbegreppet med tiden fått en allt bredare innebörd inom organisationsforskning. De beskriver fält som en arena som inkluderar alla aktörer som har likartade intressen. Ett sätt att förstå fältbegreppet är då att innebörden vidgas, från till exempel "skola", till att utöver skolor också inbegripa andra aktörer som har ett intresse för kunskapsutveckling. DiMaggio (1991) menar att man även måste ha kunskap om de organisatoriska fält som organisationerna ingår i för att förstå organisatoriskt beteende.

Organisationer inom ett fält som utför samma typ av uppgifter utsätts för liknande institutionella tryck. Det institutionella trycket är uttryck för den regulativa, normativa och kognitiva inverkan på organisationen. Organisationer som uppträder på samma fält tenderar därför också att organisera sitt arbete på liknande sätt (DiMaggio och Powell 1991b).

Den likriktning som sker mellan organisationer som befinner sig på samma fält kallas isomorfism (DiMaggio och Powell 1991b:66). Den institutionella isomorfismen är antingen tvingande, mimetisk eller normativ. Den tvingande isomorfismen är ett utslag av lagar och regler som organisationer tvingas följa. Det kan vara lite missvisande att använda sig av terminologin tvingande, eftersom lagar och regler inte alltid innebär en påtvingad anpassning av organisationer. Istället kan det handla om incitament, ramlagstiftningar och andra möjligheter som den regulativa basen medger, vilket också beskrevs tidigare i texten. Den mimetiska isomorfismen baseras på kognitiva föreställningar, och sker genom att organisationer härmar varandras beteenden avseende till exempel teknologier och arbetsindelning. Genom att härma andra

organisationer minskar den enskilda organisationens osäkerhet. Den normativa isomorfismen baseras på gemensamma uppfattningar som råder i samhället vid en viss tidpunkt i ett visst sammanhang, och organisationens strävan efter att agera i samklang med dessa (DiMaggio och Powell 1991b, Johansson R. 2002:44).

Institutionell isomorfism innebär att den organisatoriska mångfalden minskar, och att organisationernas handlingsutrymme avtar. När ett fält institutionaliseras blir organisationerna fångar i den pågående praktiken. Det är svårt för enskilda organisationer att gå emot den institutionella ordningen och samtidigt framstå som legitima verksamheter. Samtidigt ska institutionaliseringsprocessens krav på likriktning inte betraktas som deterministisk – trots allt har organisationer ett visst mått av handlingsutrymme. Kognitiva, normativa och regulativa krav från omvärlden kan tas emot och bemötas på olika sätt av olika organisationer (Lindqvist 2000). Hasenfeld (2000) menar att en viktig orsak till att kraven kan tas emot olika av organisationer är en följd av att de moraliska dimensionerna av människobehandlande arbete är så framträdande.

Institutionalisering av ett fält kan betraktas som en process, något som händer över tid. Under en institutionaliseringsprocess laddas det arbete som organisationen utför med värde, långt utöver de tekniska krav som ställs för en viss arbetsuppgift (Selznick 1957). Organisationer strävar efter att upprätthålla vissa värderingar som är avgörande för arbetet, och som jag beskrev tidigare leder detta bland annat till att officiella mål kan liknas vid en kuliss för det som organisationen egentligen gör (Perrow 1978, Scott 2008:22).

När strukturer eller fenomen institutionaliseras sker detta i olika faser. Tolbert och Zucker (1983) beskriver institutionaliseringsprocessen utifrån tre stadier. Det förinstitutionaliserade stadiet innebär en spridning av vissa organisatoriska idéer. Det kallas också för habitualisering – ett fenomen blir mer vanligt men är på inga sätt ett självklart sätt att organisera saker och ting på. Därpå följer det semiinstitutionaliserade stadiet, där det börjar råda viss konsensus om värdet av den nya organisationsformen. Detta beskrivs också som en objektifiering, organisationsformen börjar betraktas som externt objekt och som ”verkligt”.

Slutligen är fenomenet helt institutionaliserat och en självklar del av organisationens arbete.

Tolbert och Zuckers förståelse av organisationers institutionaliseringsprocesser kan ses som en utveckling av Berger och Luckmanns (1966) beskrivning av institutionaliseringsprocessen, som också är indelad i tre etapper. Den första fasen betecknas som externalisering, där symboliska strukturer börjar uppfattas på ett gemensamt sätt av deltagarna i en organisation. Därpå följer objektifieringen, när det som sker uppfattas som objektiva fakta. Internalisering slutligen är när den objektifierade världen uppfattas som en självklarhet (Berger och Luckmann 1966, Bergmark och Oscarsson 2000, Scott 2008:41).

En ökad organisatorisk täthet – alltså fler organisationer av liknande sort – kan ses som ett uttryck för ökad legitimitet för den verksamhet som bedrivs. Det är ett tecken på ökad institutionalisering (Scott 2008). När något har institutionaliserats innebär det att en bild av hur arbetet ska organiseras har internaliserats av aktörer på fältet. Organisationerna liknar varandra alltmer, som ett utslag av institutionell isomorfism. När organisationer agerar på samma sätt och tar detta agerande för självklart, kan man se det som det slutliga steget i institutionaliseringsprocessen. När institutioner väl är etablerade, framstår de som så självklara att de är mycket svåra att bryta med (DiMaggio och Powell 1991a).

Sammanfattning

Socialt arbete utförs i människobehandlande organisationer, något som har betydelse för förutsättningarna för det arbete som bedrivs. Organisationernas huvudsakliga uppgift är att genom olika teknologier uppnå någon form av förändring hos råvaran, det vill säga klienterna. Organisationer kan välja att använda sig av olika teknologier, men är styrda av normativa, kognitiva och regulativa krav och förväntningar. Genom att agera i samklang med dessa kan organisationens legitimitet upprätthållas, något som är nödvändigt för organisationens möjligheter till överlevnad.

Det normativa inflytandet på organisationer kan mycket förenklat förstås som det organisationen *bör* göra, baserat på rådande uppfattningar om klientgruppen och de problem som ska lösas. Organisationens agerande kan ses som uttryck för anpassning till värderingar, normer och uppfattningar som råder i samhället vid en viss tidpunkt. På samma sätt kan den kognitiva inverkan tolkas som det organisationen *kan* göra, utifrån kunskaper, erfarenheter och teknologier som utvecklats inom den egna organisationen men också i andra organisationer. En organisations agerande tolkas då som ett uttryck för ett kognitivt inflytande, organisationens strävan att organisera arbetet på ett sätt som anses vara både lämpligt och ändamålsenligt. Slutligen kan den regulativa inverkan betraktas som det organisationen *måste* göra utifrån lagar, regler och politiska beslut. Den regulativa påverkan karaktäriseras av organisationens behov av att arbetet stämmer överens med lagar och regler som formulerats på det aktuella området. För att organisationer ska överleva, växa och få resurser till sin verksamhet måste organisationerna etablera legitimitet i dessa tre avseenden.

Om den normativa, kognitiva och regulativa inverkan på organisationer förstärker varandra, bidrar det till en institutionaliseringsprocess. Vissa arbetsmetoder, sätt att organisera arbetet och synen på problem framstår då som allt mer självklara och givna.

I nästa kapitel, avhandlingens fjärde kapitel, diskuteras det normativa inflytandet på organisationer inom fattigvården. Det handlar om synen på fattiga, synen på behovsprövade bidrag och synen på unga arbetslösa människor. Uppfattningar som präglar synen på fattiga, både i nutid och i historien, har en avgörande inverkan på vilka lösningar som förespråkas och uppfattas som lämpliga.

4. Insatsernas funktioner

Inledning

Funktioner och mål

En av avhandlingens frågeställningar är vilka funktioner insatserna fyller för de kommunala organisationerna. Som jag beskrivit tidigare kan funktioner delas in i latenta och manifesta – på samma sätt som en organisations mål kan delas in i manifesta och latenta mål. Ett uttalat mål – och insatsernas manifesta funktion – är att öka deltagarnas förutsättningar att klara sin egen försörjning, antingen genom att få ett arbete eller börja studera. Insatserna ska bidra till att sänka kostnaderna för socialbidrag i kommunerna (Byberg 1998, Thorén 2005, Giertz 2009). Forskning har haft svårt att visa att insatserna *i sig* bidrar till att de ungas förutsättningar att försörja sig själva ökar. En orsak till att vi vet så lite om insatsernas förmåga att hjälpa unga in på arbetsmarknaden eller i utbildning är den bristande dokumentationen av insatser i kommunerna. I de fall socialbidragskostnaderna sjunker när obligatoriska insatser införs, kan de minskade kostnaderna också bero på att insatserna har en avskräckande effekt som leder till ett ändrat sök-beteende hos de unga. Detta diskuterades också i avhandlingens inledningskapitel.

När insatser skapas för att sänka kostnader för socialbidrag måste man komma ihåg att insatserna och de organisationer som byggs upp för att administrera insatserna tar resurser i anspråk. Historien visar att det oftast är avsevärt dyrare att administrera ett villkorat system med krav på deltagande i insatser, än vad det skulle vara att administrera ett system med utbetalningar utan krav på motprestation (Katz 1996). När insatser organiseras tillkommer till exempel kostnader för personal, lokaler och kontrollsystem som måste byggas in i organisationen. Bybergs studie från 1998 visar till exempel att en viktig faktor bakom kommuners kostnader för socialbidrag var just utgifter för insatser till arbetslösa bidragstagare. Det är därför intressant att insatser som

innebär extra kostnader för kommunen har fått en så stark förankring i ett system som söker legitimitet genom försök att minska de samma.

Trots den bristande kunskapen om insatsernas effekter råder i många sammanhang konsensus kring värdet av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. I avhandlingens inledningskapitel beskrivs hur insatser för unga arbetslösa uppfattats som en allt viktigare verksamhet i de undersökta kommunerna sedan början av 1990-talet. Mot bakgrund av svårigheterna att belägga positiva effekter av insatserna, men också de kostnader som insatserna medför för kommunerna, har flera ställt sig frågan hur det starka stödet för insatserna kan förklaras (jmf. Lind och Möller 2004, Salonen 2006). Ett sätt att förstå insatsernas funktioner för de kommunala organisationerna är att fokusera på insatsernas latent funktioner, snarare än de manifesta. Organiseringen kan då ses som ett utslag för socialpolitikens normbärande och normgivande funktioner.

Insatser som normgivare och normbärare

I föregående kapitel tog jag upp vikten av att skilja på manifesta mål och organisationers latent funktioner för att förstå organisationers agerande. Ett sätt att förstå utvecklingen av insatser för unga arbetslösa bidragstagare är därför att tydliggöra olika funktioner som insatser fyller för kommunerna, men också för samhället i stort. Det är viktigt att betona att om insatsernas latent funktioner betraktas som avgörande för utvecklingen, får officiella mål och måluppfyllelse en mycket underordnad betydelse.

Socialpolitiska lösningar är både bärare och överförare av normer i samhället (Berge 1995, Lindqvist 2000). De kommunala insatserna utgör en del av socialpolitiken, och bidrar därmed också till att upprätthålla och överföra vissa normer i samhället. Som diskuterades i föregående kapitel måste organisatoriska lösningar på sociala problem spegla uppfattningar som råder vid en viss tidpunkt för att inte förlora i legitimitet. Därmed blir lösningarna också bärare av normer och värderingar som fått fotfäste i ett samhälle. Allmänhetens uppfattningar kan därför sägas ligga till grund för den sociala organiseringen. Samtidigt

påverkas allmänheten av den sociala organiseringen, eftersom människor tenderar att anpassa sig till och rätta sig efter normer som förmedlas via institutionella ordningar. De organisatoriska lösningarna bidrar därför också till att förstärka – och överföra – normer och värderingar som insatserna bygger på (Berge 1995:20). Organisationers normgivande och normbärande funktioner står därför inte i ett motsatsförhållande. Funktionerna kan snarare beskrivas som två delar av en förstärkande process, där organiseringen bidrar till att normer och värderingar framstår som allt mer självklara och ”sanna”.

Men vilka är då dessa normer och värderingar som bärs upp och överförs av de kommunala organisationerna när insatser organiseras? Vissa menar att dagens arbete med socialbidragstagare bygger på föreställningar om fattiga och arbetslösa som är mycket gamla, med rötter ända från medeltiden (Piven och Cloward 1993, Geremek 1994, Sunesson 2002a, Handler 2004). Därför bygger detta kapitel i stor utsträckning på historiska exempel som syftar till att tydliggöra fattigvårdens⁴² normbärande och normgivande funktioner.

Garant för att endast de behövande får hjälp

1500-talets kategoriseringar

Synen på arbete och uppfattningar om arbetets värde är ett centralt tema för att förstå de kommunala insatsernas funktioner. Arbete betraktas i den västerländska kulturen som det mest lovvärda sättet att förtjäna sitt uppehälle på (jmf. Berge 1995, Starrin et al 1996, Bauman

⁴² Fattigvård används inte längre som begrepp för att beskriva en behovsprövad ekonomisk hjälp – istället används termer som försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Jag har i detta kapitel ändå valt att använda begreppet fattigvård för att beskriva de villkorade insatsernas funktioner. Begreppet tydliggör skillnaden mellan å ena sidan en behovsprövad hjälp till fattiga och å andra sidan ett stöd utifrån en försäkringsprincip. De två begreppen – fattigvård och socialförsäkringar - diskuteras mer utförligt senare i kapitlet.

1998).⁴³ Fattiga människor som inte arbetar, trots att de förefaller ha personliga förutsättningar att göra det, har genom tiderna bemötts med både tvivel och misstänksamhet.

Synen på fattiga och fattigdomens orsaker förändrades under 1500-talet. Med missväxter och sjukdomar följde nya mönster, människor sökte sig från landsbygd till städer. Den tilltagande urbaniseringen medförde att städerna fylldes med människor som hade svårigheter att försörja sig själva. Antalet tiggare ökade. För att komma till rätta med den misär som uppstod skrevs nya fattigvårdslagar och den lokala administrationen övertog ansvaret för att tillhandahålla hjälp till fattiga. Tidigare hade kyrkan organiserat hjälpen, som baserats på allmosor. De lösningar som nu skapades för att lösa fattigdomsproblemen innebar en tydlig kategorisering och uppdelning av fattiga som ansågs värdiga och ovärdiga att ta emot samhällets hjälp (Geremek 1994, Sunesson 2002a).

Många anser att denna kategorisering av värdiga och ovärdiga varit ett bärande tankesystem som styrt fattigvårdens organisering allt sedan 1500-talet. Vem som betraktas som värdig respektive ovärdig samhällets hjälp är i sin tur en återspeglig av de normer som för tillfället råder i samhället. Avgörande för kategoriseringen är vilka som antas kunna försörja sig själva, och vilka som anses ha legitima skäl att ta emot samhällets ovillkorade hjälp (jmf. Mead 1986). De värdiga fattiga har till exempel utgjorts av gamla, sjuka och små barn. De ovärdiga däremot, har varit de människor som ansetts kunna arbeta och försörja sig själva, men som av olika anledningar ändå inte gjort det. Deras fattigdom har framför allt betraktats som en följd av bristande initiativ och incitament, och fattigdomen har uppfattats som självförvållad (Handler och Hasenfeld 1991:7, Piven och Cloward 1993, Geremek 1994, Lindqvist 2000, Powell and Hewitt 2002, Sunesson 2002a). I kapitel tre beskrevs den starka moraliska dimensionen i människo-

⁴³ Ofta framstår de värderingar som präglar vårt tankesätt som självklara och givna (Järvinen 2002). Det är därför viktigt att komma ihåg att lönearbete inte alltid betraktats/betraktas som det mest lovvärda sättet att försörja sig på. Exempelvis är synen på lönearbete tätt sammankopplade med industrialiseringen och därmed en relativt ny företeelse (Bauman 1998, Holmlund 2005).

behandlande organisationers arbete. Kategoriseringen av värdiga och ovärdiga fattiga är ett tydligt exempel på detta (Hasenfeld 2000).

Principen om less eligibility

Fattigvården har präglats av uppfattningar om att det allmänna har någon form av skyldighet att sörja för att de som kategoriserats som värdiga fattiga får hjälp. Institutioner har skapats för att ta hand om och hjälpa dessa människor. Samtidigt som det har funnits ett uttalat stöd för hjälpen till de värdiga fattiga, har insatser som skapats inom fattigvården formats av en rädsla för att samhällets hjälpsystem ska utnyttjas och missbrukas av andra än de "äka" behövande. Denna rädsla har haft stor betydelse för karaktären på den hjälp som samhället erbjudit fattiga, och en central funktion för de institutioner som byggts upp har varit att separera fattiga som bedömts vara värdiga från dem som bedömts vara ovärdiga.

Rädslan för att fattigvården ska utnyttjas av människor som egentligen inte är berättigade hjälp har bland annat lett till att principen om "less eligibility" har tillämpats. Begreppet less eligibility kan beskrivas utifrån att fattigvården ska framstå som ett "mindre valbart" försörjningsalternativ än ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden (Crowther 1981, Piven och Cloward 1993).

Genom historien finns många exempel på hur principen om less eligibility har upprätthållits genom disciplinerande sysselsättning för fattiga. Under 1500-talet krävdes att fattiga som kunde arbeta deltog i nödarbeten på gator och torg för att ta emot samhällets hjälp. I Holland inrättades i slutet av 1500-talet rasphus och spinnhus för att sysselsätta fattiga som sökte samhällets hjälp (Piven och Cloward 1993). Ett annat exempel på fattigvårdsinstitutioner som skapats utifrån principen om less eligibility är arbetshusen som växte sig starka som institution under 1800-talet i England.⁴⁴ De fattiga sysselsattes innanför arbetshusens väggar i monotona och slitsamma sysslor. Förhållandena i arbetshusen gjordes så dåliga, att inga andra än de som verkligen var i behov av hjälp

⁴⁴ Se Olofsson (1997) för en diskussion om hur utvecklingen i England även satte spår i den svenska fattigvårdsdebatten.

skulle komma på tanken att söka sig till det offentliga systemet. Crowther (1981) menar att det inte främst handlade om dåliga materiella förhållanden, utan om ett system med en hög grad av disciplinering av de intagna. Arbeten på den reguljära arbetsmarknaden, oavsett hur slitsamma eller dåligt betalda de än var, skulle framstå som bättre och mer attraktiva försörjningskällor än tillvaron på arbetshusen.

Principen om less eligibility fyllde fler funktioner än att sortera ut de värdiga från de ovärdiga fattiga. Genom att hjälpen förknippades med negativa villkor, så som ökad kontroll av den enskilde, fick fattigvården också en avskräckande funktion. På så vis skulle också arbetsmoralen hos den fattiga delen av den arbetande befolkningen upprätthållas (Crowther 1981, Berge 1995, Katz 1996:xii, Lindqvist 2000:50, Sunesson 2002a:56 ff.).

Många menar att kommunala insatser för arbetslösa socialbidragstagare under 1990- och de första åren på 2000-talet på samma sätt som de historiska exemplen kan betraktas utifrån deras funktion att separera värdiga från ovärdiga fattiga. Om insatserna innebär en hög grad av kontroll och disciplinering får insatserna samma latent funktioner som nödhjälpsarbetena under 1500-talet och arbetshusen i England på 1800-talet; att sälla ut de verkligt behövande från de som antas utnyttja systemet (Salonen 1994, Salonen 2006, Ulmestig 2007, Dahlberg et al 2008).

Fattigvårdens behov av att i allmänhetens ögon uppfattas som legitim är en bidragande förklaring till varför principen om less eligibility haft sådan genomslagskraft. Genom obligatoriska insatser för arbetslösa socialbidragstagare visar organisationen att de arbetar i linje med etablerade föreställningar om värdiga och ovärdiga fattiga. Insatsernas resultat blir därmed oväsentliga, insatserna fyller istället en viktig funktion som symboliska handlingar. Allmänhetens syn på bidragstagare är ofta negativ. Trots att det varit svårt att belägga är misstankar om fusk vanliga. Insatserna symboliserar handlingskraft inför det som uppfattas som ett problem (jmf. Handler och Hasenfeld 1991:7, Svallfors 1996, Starrin och Jönsson 2000:202, Handler 2004:86, Salonen 2006). Genom att organisationen agerar på ett sätt som fram-

står som riktigt och adekvat, till exempel genom ökad kontroll, vinner organisationen i trovärdighet och framstår som legitim.⁴⁵

En ambivalent verksamhet

Uppdelningen av värdiga och ovärdiga fattiga och fattigvårdens försök att förhålla sig till dessa två kategorier gör att praktiken kan beskrivas som ambivalent. Å ena sidan har institutioner för fattiga haft som uppgift att sälla ut de som betraktas som verkligt behövande. Å andra sidan har fattigvårdens funktion alltid varit att lindra nöd, att hjälpa människor, att rehabilitera och stödja. Crowther (1981) beskriver detta som en sammanblandning av arbetsuppgifter. Samma institutionella lösningar ska fungera hjälpande för personer i behov och fungera avskräckande för de som inte har rätt till hjälp.

Fattigvårdens dubbla funktioner har problematiska konsekvenser (Wasserman 1980). Om verksamheten uppfattas som allt för bra, av både klienter och allmänhet, riskerar den att förlora sitt avskräckande syfte. Det avskräckande syftet är viktigt för organisationen, eftersom misstankarna annars uppstår att personer som egentligen inte är berättigade till hjälp utnyttjar systemet. Som jag diskuterat tidigare är detta ett hot mot organisationens legitimitet. Om fattigvårdens praktik å andra sidan är för dålig, riskerar den att inte kunna hjälpa de människor som är i behov av hjälp. Även det borde utgöra en fara för organisationens legitimitet, eftersom fattigvårdens uppgift att lindra nöd och hjälpa människor är fattigvårdens uttalade mål och roll i samhället.

Insatser för socialbidragstagare beskrivs i litteraturen ofta i termer av en ambivalent verksamhet. Ibland beskrivs insatserna utifrån deras syfte att möjliggöra och främja ungas deltagande i samhället, och kan förstås som ett sätt att arbeta för empowerment, reformering och inkludering av medborgare. Den mer kritiska utgångspunkten i tolkningen

⁴⁵ Stranz (2007) beskriver hur socialsekreterare uttrycker önskemål om ökade möjligheter att kontrollera för fusk, bland annat genom obligatoriska insatser för arbetslösa bidragstagare. Det kan verka paradoxalt, eftersom samma socialsekreterare sällan upplevde att fusk var ett problem. Om insatsernas latenta funktioner betonas, det vill säga som sorteringsinstrument och som legitimitetsalstrare, är det lättare att förstå socialsekreterarnas önskan.

av insatser är att deras funktion som instrument att urskilja värdiga från ovärdiga fattiga leder till uppfostrande och disciplinerande inslag. Bland annat Chan och Bowpitt (2005) har diskuterat svårigheterna med att kombinera strävan efter empowerment för den enskilde och en disciplinerande verksamhet i arbetet med arbetslösa bidragstagare.

Att insatserna kan ses ur två olika perspektiv är inget unikt just för aktivering av socialbidragstagare, snarare är det en återkommande mot-sättning inom socialt arbete och de organisationer som har till uppgift att behandla människor. Alla människobehandlande organisationer kan i princip betraktas ur två perspektiv, menar till exempel Hasenfeld (1992a:3). Disciplinering, fostran, paternalism och moralisk kultivering är centrala element i socialt arbete, på samma sätt som empowerment, frigörelse, service, autonomi och frihet är det (Mead 1998, Blennberger 2000, Börjesson 2000, Meeuwisse och Swärd 2000).

Insatser för att motverka negativa effekter av bidraget

Gåvor, incitament och beroende

Fattigvården har präglats av en underliggande rädsla för vad ett bidrag utan krav på motprestation har för konsekvenser för den enskildes arbetsmoral och vilja att försörja sig själv. Denna rädsla för fattigvårdens oavsedda, och korrupperande, effekter har motiverat insatser för fattiga arbetslösa genom historien (Leisering och Leibfried 1999:144).

Som beskrevs tidigare i kapitlet byggde fattigvården fram till 1500-talet på ett allmosetänkande, och en vägledande princip för verksamheten var barmhärtighetstanken (Geremek 1994). De nya lagar som skrevs under 1500-talet byggde på andra föreställningar. Hjälp i form av gåvor uppfattades som skadligt. En villkorslös hjälp befarades leda till att fattiga människors incitament att försörja sig själva minskade (ibid.).

Diskussionen om vilken effekt en gåva, eller ett villkorslöst bidrag, har på människors beteende och incitament att försörja sig själva har varit en av de största frågorna inom fattigvårdsforskningen genom tiderna. Grundtanken är att den ekonomiska hjälpen i sig har en nega-

tiv inverkan på mottagarens beteende och förmåga att bli självförsörjande (Handler och Hasenfeld 1991:16, Henrekson och Hultcranz 1994, Stenberg och Hård af Segerstad 1997). Tankegångar om bidragets skadliga inverkan på människors förmåga att ta sig ur ett socialbidragstagande var tydligt företrädande i den svenska debatten under 1990-talet. Särskilt gällde detta unga människor som befarades "fastna" i socialbidragssystemet om de uppbar socialbidrag under en allt för lång period (SOU 1999:97).

Bergmark och Bäckman (2010) beskriver tre förklaringsmodeller om varför människor blir kvar i bidragssystem som förs fram i litteraturen. Den första förklaringsmodellen går ut på en teori om rationella val, och baseras på principen om att bidragstagaren fattar rationella val i relation till de möjligheter som står till buds. Den andra modellen beskrivs som en förväntansmodell. När bidragstagare upprepade gånger försöker ta sig ur sin situation utan att lyckas, leder detta till ett sämre självförtroende och förändrat beteende avseende försök att bli självförsörjande. Den tredje modellen beskrivs utifrån en fattigdomskultur, där bidraget i sig leder till korrupperande effekter. Charles Murray (1984) uttrycker föreställningar om bidragets negativa inverkan på människor i *Losing ground*. I boken beskrivs hur bidrag utan krav på motprestation leder till att personers vilja och förmåga att själva ta sig ur sin situation avtar i takt med bidragstagandet. Tanken är att själva bidragstagandet har en negativ inverkan på personers beteende, och att bidraget utgör en försvårande omständighet för personer att ta sig ur en knapp ekonomisk situation.

Det har varit svårt att genom empiriska studier belägga att ett generöst bidragssystem har en negativ inverkan på människors förmåga och vilja att bli självförsörjande (Gustafsson et al 2002). Istället pekar många på att det är svårighetsgraden på de problem som orsakade hjälpbehovet från början, i kombination med institutionella förutsättningar, som avgör hur länge en människa är i behov av bidrag. Låg efterfrågan på arbetskraft, men också låg utbildning samt bristande fysisk och psykisk hälsa är till exempel variabler som har stor betydelse för människors möjligheter att ta sig ur ett bidragstagande (Leisering och Leibfried 1999:152, Garcia och Kazepov 2002, Bergmark och

Bäckman 2004, Contini och Negri 2007, Bergmark och Bäckström 2010).

Flera författare hävdar också att bidragsberoende som fenomen motsägs av att de allra flesta som tar emot bidrag gör det under en mycket begränsad period (Leisering och Leibfried 1999:150, Saraceno 2002b:241). Angelins studie (2009) om unga arbetslösa bidragstagare pekar till exempel på att de flesta tar sig ur både arbetslöshet och socialbidragstagande på sikt. I samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet hade en stor andel personer födda i början av 1970-talet avsevärda etableringsproblem och därmed förknippade svårigheter att försörja sig själva. De flesta uppbar bidrag endast under korta perioder, men närmare tolv procent av alla som föddes 1973 hade allvarliga etableringsproblem med socialbidrag och/eller arbetslöshetsperioder som översteg 6 månader om året, tre år i följd när de var i åldern 19-21 år. När samma grupp var mellan 27 och 29 år var motsvarande siffra endast 1,5 procent. Den övervägande delen av alla som hade långvariga etableringsproblem i början av sitt vuxenliv hade med andra ord lyckats bli självförsörjande när de närmade sig 30-årsåldern (Angelin 2009).

Samtidigt som det varit svårt att belägga att ett generöst bidragssystem leder till minskade incitament att försörja sig själv, är det viktigt att påpeka att även motsatsen inte har kunnat styrkas. Forskningsläget är med andra ord oklart över vilka effekter ett generöst bidragssystem har på människors incitament och förmåga att försörja sig själva. Trots detta menar bland annat Katz (1996:41) att uppfattningar om att bidragstagare blir lata, förlorar självrespekt och arbetsvilja präglat fattigvårdens organisering genom historien.

En central fråga är också vilka omständigheter som försvårar respektive underlättar för människor att bli självförsörjande. Till exempel pekar Milton (2006:60) på att de kommunala insatserna i själva verket kan ha en negativ inverkan på människors förmåga att bli självförsörjande. Insatser innebär en ökad kontroll från samhällets sida av utsatta grupper, något som i sig kan innebära risker för ytterligare marginalisering och uteslutning. Liknande resonemang presenterades i SOU 2007:2. Där konstateras att myndigheternas arbete kan vara en

bidragande orsak till att personerna inte kommer ut på arbetsmarknaden (SOU 2007:2 s. 210). Kontakten med myndigheten, och bemötandet, riskerar att leda till försämrat självförtroende och därmed försämrade möjligheter att ta sig ut på arbetsmarknaden.⁴⁶

Ett uttryck för individualiserande förklaringar

Gemensamt för diskussionen från 1500-talet och de tankegångar som präglade debatten om arbetslöshet och bidragstagande i Sverige under 1990-talet, är att de ger individualiserande förklaringar till människors fattigdom. De individualiserande förklaringarna är viktiga för att förstå förväntningar som finns på de kommunala insatserna för unga arbetslösa. Om arbetslöshet och fattigdom tolkas som utslag av individuella brister och tillkortakommanden, kan insatser motiveras utifrån önskan att förändra de fattigas beteende.

För att tydliggöra föreställningar om individuella tillkortakommanden som präglat fattigvården ska jag kort beskriva ett helt annat sätt att bekämpa ekonomisk utsatthet på. Socialförsäkringar syftar, precis som fattigvården, till att minska människors ekonomiska sårbarhet. Istället för en villkorad hjälp baseras socialförsäkringar på rättigheter att erhålla ekonomiskt stöd. Den styrande logiken bakom organiseringen kan därmed beskrivas som fattigvårdslogikens raka motsats, och socialförsäkringssystemet saknar de uppfostrande och paternalistiska drag som ofta beskrivs som karaktäristiska för fattigvården (Marsden och Duff 1975, Katz 1996).

När socialförsäkringar introducerades i början av 1900-talet var kritiken omfattande, och denna kritik tydliggör vilka förväntningar fattigvården har på sig. Alla fattiga, oavsett om de betraktades som värdiga eller ovärdiga, var vid den här tidpunkten föremål för fattigvårdens hjälp. När förslag på socialförsäkringar presenterades fanns en utbredd rädsla för vilka konsekvenser en sådan rättighet skulle få på människors vilja att anstränga sig på den öppna arbetsmarknaden (Berge 1995:16).

⁴⁶ För en utförlig diskussion om unga bidragstagares upplevelse av skam i kontakt med sociala myndigheter, se Angelin (2009).

Edebalk (1995) beskriver farhågorna i en redogörelse för diskussioner som fördes i samband med att den allmänna folkpensionen introducerades i början av 1900-talet. En allmän folkpension skulle ge alla äldre människor en garanterad inkomst utan att några villkor ställdes på den enskilde. Fattigvårdsfolket, som Edebalk benämner fattigvårdens företrädare och försvarare, stred aktivt mot den allmänna folkpensionen. De menade att fattigvården fyllde en viktig funktion just som normgivare och uppfostrare i samhället. Dessa funktioner skulle gå om intet i ett system där äldre garanterades ekonomisk trygghet, oavsett hur de valde att leva sina liv (Edebalk 1995:268).

Den allmänna pensionen infördes och följdes av andra socialförsäkringar, så som sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring och föräldraförsäkring. Socialförsäkringarnas utbredning under 1900-talet har haft en avgörande betydelse för fattigvårdens omfattning och målgrupper. De som faller inom ramen för de allmänna socialförsäkringarna idag har jämförts med de som förr i tiden betraktades som de värdiga fattiga. Äldre, sjuka, föräldrar till små barn och andra grupper som varit i behov av ekonomiskt stöd, och som grupp ansetts värdig att ta emot en ovillkorad hjälp har lyfts ur den traditionella fattigvården (Lødemel 1997, Eriksson 2009).

Tillträde till socialförsäkringssystemet är idag knutet till deltagande på arbetsmarknaden. Kvar i fattigvårdens organisationer är de människor som av olika anledningar inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Unga människor utgör därför av självklara orsaker en stor del av dem som idag uppbär socialbidrag i Sverige. Själva socialbidragssystemet har kommit att fokusera på de allra fattigaste och de som historiskt sett betraktats som de minst förtjänande och minst värdiga samhällets hjälp. Ett sätt att se på den här gruppen och de lösningar som det behovsprövade bidragssystemet ger är att det har skapats en residual grupp i ett system som annars huvudsakligen beskrivs som ett universellt välfärds-system (Lødemel 1997, Jambrén och Lindvert 2005).

Den villkorade hjälpen

Fattigvårdens verktyg för att förändra bidragstagarens beteende är den villkorade hjälpen. När systemet kräver att mottagaren gör vissa saker

för att få tillgång till det ekonomiska stödet, tydliggörs fattigvårdens normgivande funktion. Ett aktuellt exempel från Latinamerika får utgöra exempel.

I flera länder har system för att bekämpa den extrema fattigdomen byggts upp sedan början av 1990-talet i Latinamerika. Myndigheter har lanserat en ny typ av transfereringsprogram, så kallade Conditional Cash Transfer Programs.⁴⁷ Fattiga familjer kan beviljas ekonomiskt stöd av myndigheterna om de förbinder sig att följa vissa regler. Villkoren består ofta av krav på att familjens barn ska gå i skolan och uppsöka hälso- och sjukvård regelbundet. Det är framför allt två antaganden som är gemensamma för programmen. För det första bygger de på föreställningar om att de fattigas beteenden måste förändras för att fattigdomen i landet på sikt ska minska. För det andra bygger det på en misstanke att de fattiga familjerna, trots bättre ekonomiska förutsättningar, inte är i stånd att själva fatta beslut som skulle leda till minskad fattigdom (Lomell 2009, Teichmann 2009).

En vanlig kritik mot programmen är att när fattigdomens orsaker härleds till individuella brister som kan korrigeras genom en villkorad hjälp, tenderar ansvaret för fattigdomen att förskjutas från överordnade strukturer i samhället till individuella tillkortakommanden. Transfereeringsprogrammen i Latinamerika har till exempel kritiserats just för att de bidragit till att fokus på föräldrarnas ansvar att skicka sina barn till skolan har förstärkts, samtidigt som statens ansvar för att tillhandahålla ett fungerande utbildningssystem för hela befolkningen hamnat i skymundan (Rawlings 2005, Sewall 2008). Programmen framstår som legitima, framför allt eftersom de lever upp till en bild av fattiga och myter om deras beteenden.

På motsvarande sätt innebär betoningen på socialbidragstagares skyldigheter att delta i kommunala insatser i Sverige – oavsett vilken kvalitet och vilka resultat insatserna har - att allt större fokus riktas mot ungas motivation att försörja sig själva. Samtidigt riktas allt mindre uppmärksamhet mot statens ansvar för att sörja för fungerande struktu-

⁴⁷ Exempelvis Red de Protección Social i Nicaragua och Bolsa Escola i Brasilien. Sammanlagt har 16 länder i Latinamerika lanserat olika Conditional Cash Transfer Programs (Lomell 2009).

rer i övergång mellan skola och arbetsliv (jmf. Olofsson 2006). Bland annat Alcock (2004) menar att man kan se tydliga glidningar inom socialpolitiken – och alltså inte bara inom fattigvården – från struktur till aktörsperspektiv det senaste decenniet. Från att fokus låg på omfördelning och institutionella förutsättningar, har människors personliga ansvar allt mer hamnat i förgrunden.

Villkorade inslag i fattigvårdsbekämpningen har en mycket stark folklig förankring, både nu och historiskt sett. En undersökning från Norge visar till exempel att 98 procent av befolkningen anser att unga arbetslösa bör utföra någon form av sysselsättning för att ha rätt till ersättning från det offentliga systemet (Lind och Møller 2004:179). De villkorade insatserna kan därför även här förstås som ett utslag av socialpolitikens normbärande funktioner. Insatser motiveras med syftet att minska de negativa följder som förknippas med ett bidragstagande. Genom att organisera insatser som ska motverka passivitet och höja bidragstagarnas motivation, agerar organisationen i linje med normer och värderingar som är förankrade i samhället. Organisationerna kan framstå som legitim genom att göra något åt det som uppfattas som ett problem, nämligen socialbidragstagarnas bristande incitament och arbetsvilja. Samtidigt fungerar insatserna normöverförande, eftersom de syftar just till att förändra bidragstagarnas beteende avseende deras arbetsmoral och motivation.

Arbetsstillfällen

Stödet för insatserna har tidigare i kapitlet beskrivits som utslag av organisationernas normbärande och normöverförande funktioner. Jag ska nu beskriva en helt annan syn på insatsers funktion, nämligen för de som arbetar inom organisationerna.

Vissa professioner är grundade i organisationer, skriver Abbott (1992:145). Utan skolan skulle det till exempel inte finnas några lärare, i alla fall inte så som man ser på lärare idag. På samma sätt är socialarbetare ett yrke som är tätt sammankopplat med välfärdsstatens organisationer som vuxit fram under 1900-talet. Det centrala i den här tanken är att när organisationer skapas, är en naturlig följd att yrkes-

grupper etableras som har till uppgift att utföra arbetsuppgifter som finns inom organisationen.

Kritiken mot en allmän pension i början av 1900-talet kan ses som ett utslag för rädslan att fattigvårdens uppfostrande funktioner skulle gå förlorade, som diskuterades ovan. En tolkning av just fattigvårdsfolkets negativa inställning till socialförsäkringar som fattigdomsbekämpning, är att de möjligheter som fattigvårdssystemet innebar för dem själva skulle gå förlorade. För dem som arbetade inom systemet och hade utvecklat metoder för att arbeta med fattiga, innebar socialförsäkringar ett hot mot den egna verksamheten. Om de fattiga fick sin försörjning tryggad från annat håll än fattigvården skulle behovet av fattigvård minska avsevärt, vilket skulle innebära att fattigvårdsfolkets verksamhet och kompetens blev allt mindre efterfrågad.

En kritisk röst i förhållande till fattigvården är Herbert Gans (1995). Han menar att kategoriseringen av ovärdiga och värdiga fattiga kan förstås som ett uttryck för medelklassens försök att skapa och behålla arbetstillfällen för sig själva. Han menar att medelklassen har ett inneboende intresse av att behålla en så stor del av befolkningen som möjligt inom kategorin ovärdiga fattiga. Genom att en grupp människor betraktas som ovärdiga fattiga skapas arbetstillfällen och möjligheter för professionella. Eftersom fattigvården tenderar att individualisera orsakerna till fattigdomen, blir de fattigas beteende något som uppfattas som nödvändigt att korrigera, förändra och kontrollera. Nya arbetstillfällen skapas där detta arbete, som uppfattas som både viktigt och angeläget, utförs. Ju större del av befolkningen som betraktas som ovärdigt fattiga och ju fler som finns kvar i ett behovsprövat system, desto fler arbetstillfällen kan därför skapas för de professionella (Gans 1995:93).

Sammanfattning

Fattigvårdens organisering har historiskt sett legitimerats genom att praktiken baserats på uppfattningar och normer som funnits om fattiga, arbetslösa och bidragstagare. Dessa föreställningar och tankesystem har

sällan någon vetenskaplig förankring, utan är uppfattningar som utvecklats över tid och kommit att betraktas som något självklart.

Fattigvårdens organisatoriska lösningar speglar föreställningar som finns i samhället, men bidrar samtidigt till att upprätthålla och överföra normer till befolkningen. Kategoriseringen av värdiga och ovärdiga fattiga är exempel på hur fattigvården återspeglar normer som råder vid en viss tidpunkt. Vilka som ska undantas kravet på ett deltagande på arbetsmarknaden är i högsta grad en moralisk fråga. De lösningar som kategoriseringen leder till innebär därför också en normöverföring, där vissa beteenden premieras framför andra.

När fattigvården genom olika typer av villkorade insatser separerar de som betraktas som värdiga från de som betraktas som ovärdiga fattiga framstår verksamheten som legitim och ändamålsenlig. Rädslan för vad ett ovillkorat stöd till enskilda skulle kunna ha för konsekvenser för arbetsmoral och beteende har varit en fråga som diskuterats i århundraden. Detta trots att det varit svårt att empiriskt belägga att bidrag i sig skulle ha en korrupperande effekt på dem som tar emot hjälpen.

Ytterligare en central funktion för fattigvårdens organisationer har varit möjligheterna som organiseringen inneburit för olika professionella grupper. Ju fler som kategoriseras som ovärdiga fattiga, desto fler arbetstillfällen kan också skapas med uppgiften att korrigera de ovärdigas beteenden.

Avgörande för vilka socialpolitiska lösningar som vinner gehör är inte bara de normer och föreställningar som finns i samhället. De institutionella förutsättningarna har också en avgörande betydelse för utvecklingen. I nästa kapitel diskuteras institutionella förutsättningar som på olika sätt haft betydelse för kommunernas handlingsutrymme vad gäller insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare.

5. Kommunernas nya förutsättningar

Inledning

Under den studerade perioden, 1993 till 2005, har en rad institutionella förändringar ägt rum som haft betydelse för kommunernas förutsättningar att organisera insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem. Exempelvis har två centrala styrdokument, kommunallagen och socialtjänstlagen, förändrats. Båda dessa lagändringar medförde ett ökat handlingsutrymme för kommunerna.

Under perioden har en förskjutning av ansvar från stat till kommun skett, på flera socialpolitiska områden. För unga arbetslösa med försörjningsproblem är det framför allt det ökade kommunala ansvaret för arbetsmarknadspolitiken samt kommunaliseringen av skolan som är av vikt. Efter Sveriges inträde i den Europeiska unionen år 1995 har också ansvar för arbetsmarknadspolitiska frågor flyttats från nationalstatlig till europeisk nivå. Det har haft konsekvenser för kommunernas roll och möjligheter att organisera insatser för unga arbetslösa bidragstagare (Genova 2008).

En annan viktig förutsättning för arbetet med unga arbetslösa bidragstagare är på vilket sätt det sociala arbetet organiserats i kommunerna. En stark specialiseringstrend av det kommunala sociala arbetet har på olika sätt haft betydelse för organiseringen av arbetet (Bergmark och Lundström 2008d).

Nya lagar

Ny kommunallag

Kommunallagen är den lag som huvudsakligen reglerar kommunernas arbete och som formulerar det lokala självstyret. I kommunallagen beskrivs hur den politiska makten ska fördelas i kommunen, och även i

viss utsträckning hur arbetet ska organiseras i nämnder och styrelser. Fram till början av 1990-talet var alla kommuner skyldiga att ha en socialnämnd som ansvarade för vissa uppgifter.⁴⁸ När lagen ändrades 1991, medförde detta en större frihet för kommunerna att själva välja hur arbetet skulle organiseras. Kraven på en socialnämnd togs bort och kommunstyrelsen, vars uppgift är att samordna arbetet inom den kommunala organisationen, blev den enda lagreglerade styrelsen som återstod (Gustafsson 1996).

De nya regulativa förutsättningarna gjorde att många kommuner genomdrev stora organisationsförändringar i början av 1990-talet. Sedan den nya lagen infördes har stora variationer mellan olika kommuners nämnds- och förvaltningsstrukturer blivit vanliga (Gustafsson 1996:188). Kommuner har valt skilda sätt att organisera arbetet med insatser för unga arbetslösa. I en del kommuner organiseras insatser av socialnämnd och socialtjänst, medan arbetsmarknadsnämnd och arbetsmarknadsenhet kan vara ansvariga för insatser i andra kommuner. I en del kommuner är det helt andra, ibland nyskapade, nämnder som ansvarar för och organiserar insatser (Statskontoret 2001:23). Vilka nämnder som ansvarar för arbetet med att organisera insatser kan också ändras över tid. Variationer i den kommunala organiseringen återspeglas även i denna studie. Att det är stora skillnader mellan kommunerna när det gäller nämnder som organiserat insatser framgick tydligt under min materialinsamling. Till exempel hade endast en nämnd utöver kommunstyrelsen organiserat insatser i Karlskrona kommun, medan antalet nämnder som varit involverade i Helsingborgs kommun var åtta stycken.⁴⁹

Utöver kommunallagen styr ett flertal speciallagar kommunernas arbete. Speciallagarna har ofta en ramlagskaraktär, något som betraktas som en förutsättning för att arbetet ska kunna anpassas till lokala förhållanden. Ramlagskonstruktionen, i kombination med kommunernas möjlighet att själva besluta om nämndsorganisationen, har gett kommunerna ett allt större handlingsutrymme (Gustafsson 1996:107).

⁴⁸ Andra nämnder som kommunen skulle ha var skolstyrelse, miljö- och hälsoskyddsnämnd och en byggnadsnämnd (Gustafsson 1996).

⁴⁹ För en utförligare beskrivning se avhandlingens andra kapitel om metod och urval.

Ny socialtjänstlag

Socialtjänstlagen är en ramlag och en av de speciallagar som ger riktning åt kommunernas arbete. Det är också den lag som reglerar kommunernas arbete med socialbidrag. Den nya socialtjänstlag som trädde i kraft 1998 innebar kraftigt utökade befogenheter för kommunerna att ställa krav på socialbidragstagare att delta i insatser för att erhålla bidrag. Framför allt gällde det personer under 25 år. Så här formulerades dessa nya befogenheter:

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

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

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut fattas enligt första stycket (socialtjänstlagen 2001:453, 4 kap, 4 §).

Lagen innebar därmed ett uttalat stöd för att kräva deltagande i kommunala insatser, framför allt för personer under 25 år. Som diskuterades i föregående kapitel har rädslan för bidragsberoende varit en återkommande tema genom fattigvårdens historia. Den nya socialtjänstlagen hade föregåtts av diskussioner om vikten av att på olika sätt förhindra beroende och passivering av arbetslösa socialbidragstagare. Politiska aktörer efterfrågade mer individuellt ansvar, och det fanns en uttalad rädsla för att ungdomars socialbidragstagande skulle innebära en risk att de blev fast i socialbidragssystemet. En utbredd uppfattning var att bidragstagandet som försörjningsform riskerade att permanentas för

unga människor som inte kom in på arbetsmarknaden. Vikten av att undvika ett passiviserande bidragsberoende betonades av företrädare från vänster till höger i politiken, men också från företrädare från stat och kommun (Socialstyrelsen 2005, Sveriges kommuner och landsting 2005, Junestav 2007).

Junestav (2004, 2007) menar att den nya socialtjänstlagen kan ses som ett uttryck för en "ny" arbetslinje i svensk politik. Begreppet arbetslinje har länge fungerat som en samlande benämning på en aktiv arbetsmarknadspolitik, en politik som har lång tradition i Sverige. Arbetslinjen kan dock betraktas som ett begrepp som rymmer konkurrerande idéer om medborgarnas respektive statens skyldigheter och rättigheter. I förståelsen av den "nya" arbetslinjen inbegrips mer än den traditionella (statliga) arbetsmarknadspolitiken, till exempel just den typen av kommunala aktiveringsinsatser som socialtjänstlagen nu sanktionerade. Trots, eller kanske på grund av, att begreppet arbetslinjen kan innehålla en mängd olika företeelser och tolkningar fick termen en allt större tyngd i den politiska debatten under 1990- och de första åren av 2000-talet. Den vidare definitionen av arbetslinjen som gjorde sig gällande kan också betraktas som att statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken urholkades (Junestav 2004, Junestav 2007, Eriksson 2009:207).

Diskussionerna om socialbidragets risker i samband med förändringen av socialtjänstlagen i slutet av 1990-talet stod i tydlig kontrast till synen på socialbidrag under 1970- och 1980-talen. Socialhjälp, som socialbidraget då kallades, beskrevs utifrån dess förnedrande inverkan på de sökande, och bidraget uppfattades som stigmatiserande för den enskilde. Orsakerna till socialhjälpstagande betraktades framför allt som en konsekvens av brister i socialförsäkringssystemet. Den otillräckliga arbetslöshetsförsäkringen var ett problem för unga som ofta inte hade hunnit kvalificera sig för att få ersättning om de blev arbetslösa. När arbetslösheten ökade i landet fick kommunerna därför, som en följd av luckor i socialförsäkringssystemet, stora utgifter genom ökade socialbidragskostnader. Arbetsmarknadspolitik har i Sverige traditionellt sett varit ett statligt politikområde, och betraktats som en del av den ekonomiska politiken. Det ansågs därför orimligt att kommunerna

skulle bära kostnaderna för arbetslöshet, och en statlig utredning föreslog att socialförsäkringssystemet skulle överta ansvaret för en stor del av den ekonomiska hjälpen till enskilda. Detta skulle ske genom ett socialförsäkringstillägg, också kallat SOFT. Förslaget gick ut på att de som endast hade ekonomiska bekymmer och därför var i behov av socialbidrag skulle få en förenklad handläggning i samband med ansökan. Ersättningen skulle likna en socialförsäkringsförmån, och utgöra en rättighet för den enskilde. Det var framför allt ungdomsgrupper som ännu inte hade en fast anknytning på arbetsmarknaden som skulle bli aktuella för SOFT. Ersättningen skulle betalas ut av försäkringskassorna. Försök visade på goda resultat, och remissinstanser var överlag positiva. Trots detta sköts förslaget på framtiden. Ett av huvudargumenten mot att genomföra reformen var de höga kostnader som förslaget skulle medföra för staten (SOU 1977:40, Ds S 1980:1, Junestav 2007:36ff).

Diskussionen om SOFT låg närmare tjugo år tillbaka i tiden när den nya socialtjänstlagen planerades och beslutades i slutet av 1990-talet, och retoriken var utbytt (Åström 2000). Nu präglades som sagt debatten istället av rädslan för passivisering av bidragstagare, och inte socialbidragets stigmatiserande inverkan på den enskilde. Det betyder inte att ungas bidragstagande som en konsekvens av arbetslöshet och bristande förankring i socialförsäkringssystemet i slutet av 1990-talet upplevdes som oproblematiskt. Genom åren har det funnits en utbredd konsensus kring uppfattningen att unga inte ska behöva ansöka om socialbidrag endast på grund av arbetslöshet. I slutet av 1990-talet formulerades dock lösningarna genom arbetsmarknadspolitiska förändringar, och inte genom ett förändrat socialbidragssystem.

Parallellt med att den nya socialtjänstlagen trädde i kraft lanserades en ny statlig åtgärd för arbetslösa under 25 år, Ungdomsgarantin. Denna åtgärd kan kopplas till diskussionen om SOFT, eftersom en av tankarna bakom garantin var att unga skulle slippa ansöka om socialbidrag endast på grund av sin arbetslöshet. Genom att garanteras en plats inom Ungdomsgarantin och därmed få ersättning av staten, skulle behovet av socialbidrag minska (Arbetsmarknadsstyrelsen 1997). I slutändan innebär Ungdomsgarantin ändå ingen lösning på ungas social-

bidragstagande, eftersom ersättningarna blev allt för låga för att klara ett uppehålle på (Statskontoret 2001). Garantin kan ses som ett led i en utveckling där kommunerna fått en allt större roll inom genomförandet av arbetsmarknadspolitiken, och jag återkommer till Ungdomsgarantin senare i kapitlet.

Även om socialtjänstlagen från 1998 gav kommunerna lagligt stöd att kräva att socialbidragstagare deltog i kommunalt organiserade insatser, pekar bland annat Johansson (2001) på att det är direkt missledande att härleda kommunala insatser för bidragstagare till den nya lagstiftningen. Även innan den nya lagen hade insatser för arbetslösa bidragstagare varit en vanlig företeelse i kommunerna. Hansson och Lundahl (2002, 2004) som studerat kommunala projekt för ungdomar, menar att insatser var ett utbrett fenomen i hela Sverige redan under tidigt 1990-tal. 1994 organiserade över hälften av alla Sveriges kommuner insatser i form av sysselsättning för personer som fick socialbidrag (Socialstyrelsen 2005). Även innan den stora arbetslöshetskrisen i början av 1990-talet hade kommuner gjort särskilda satsningar på arbetslösa ungdomar, men det var då oftast i en begränsad omfattning (Charpentier och Lezdic 1986, Berglind et al 1988, Sehlstedt och Schröder 1989, Schröder 1991, Dellgran 1992). Den största förändringen ur ett institutionellt perspektiv var att 1998 års socialtjänstlag gav ett rättsligt stöd att kräva deltagande i de kommunalt organiserade insatserna.

Kommunernas nya roll

Ansvarsförskjutning från stat till kommun

Inledningsvis i kapitlet beskrivs hur den förändrade kommunallagen inneburit en ökad frihet för kommuner att själva besluta över bland annat nämndsstruktur. Parallellt med att kommuner fått ett ökat handlingsutrymme när det gäller arbetets organisering, har de också fått en tydligare och viktigare roll när det gäller implementering av olika socialpolitiska lösningar. En allmän decentraliseringstrend, där ansvarsområden förflyttats från statlig till kommunal nivå, har varit tydlig

inom många områden inom svensk förvaltning. Exempel på områden där kommunerna har expanderat sin verksamhet sedan början av 1990-talet är äldreomsorg, social omsorg, grundskola och arbetsmarknadspolitik (SOU 2001:52). Motsvarande tendens finns även i andra europeiska länder (Mingione et al 2002, Kazepov 2008).⁵⁰

Parallellt med det ökade lokala inflytandet på socialpolitikens implementering, har det skett en förskjutning av makt från nationalstatsnivå till europeisk nivå (Kazepov 2008). Denna förskjutning av ansvar rör framför allt det arbetsmarknadspolitiska området, där den europeiska sysselsättningsstrategin haft konsekvenser för hur den nationella politiken implementeras (Kazepov 2008). Båda dessa förskjutningar av makt – nedåt mot lokal förvaltning, men också till EU-nivå, har inneburit förändrade förutsättningar för kommunernas handlingsutrymme och möjligheter att organisera insatser för unga arbetslösa bidragstagare (Genova 2008).

Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken

Sedan början av 1990-talet har arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken närmat sig varandra. Ofta beskrivs detta som en förändring i ideologi som har lett till att arbete fått ett allt större utrymme inom socialpolitiken. Man kan också uttrycka sig som så att socialpolitiken har underordnat sig arbetsmarknadens krav på flexibilitet och anställningsbarhet (Barbier 2004, Arbetslivsinstitutet 2006). Genom att socialbidraget villkorats, på samma sätt som ersättningar inom a-kassan alltid varit villkorade, har det skett en uppluckring av gränserna mellan de två olika politikområdena (Johansson 2000:216, Lødemel och Trickey 2000:23).⁵¹ Den statliga arbetsmarknadspolitiken har också på många sätt varit avgörande för kommunernas handlingsutrymme när det gäller att organisera insatser för arbetslösa bidragstagare. Därför är

⁵⁰ Ett begrepp som används inom den engelskspråkiga litteraturen för att beskriva processen med ansvarsförskjutning från stat till kommun är *rescaling* (Kazepov 2008, Genova 2008).

⁵¹ Traditionellt har arbetsmarknadspolitiken varit en del av den ekonomiska politiken, snarare än en del av socialpolitiken i Sverige (Ohlsson och Olofsson 1998:230).

kunskap om den statliga arbetsmarknadspolitiken väsentlig för att förstå den kommunala organiseringen av insatser (jmf. Ulmestig 2007:212).

Under första halvan av 1990-talet avlöste arbetsmarknadspolitiska åtgärder varandra i snabb takt (Bergmark och Palme 2003:111). Flera av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som lanserades under perioden riktades uteslutande till arbetslösa under 25 år. Det hade även under 1980-talet funnits enstaka åtgärder som riktades till ungdomar, men det var först under 1990-talet som antalet deltagare i ungdomsinsatserna blev omfattande (Forslund och Nordström Skans 2006:3).

I kommande stycke redogör jag för statliga ungdomsåtgärder som erbjudits unga arbetslösa under den tidsperiod som studeras i avhandlingen, 1993 till 2005. Det är ingen heltäckande redovisning av alla statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder under perioden, utan texten beskriver de insatser där kommuner haft en viktig funktion när det gäller genomförandet. Kommunernas roll kan antingen ha varit att organisera praktik eller andra former av sysselsättning inom den kommunala verksamheten, eller att efter avtal med länsarbetsnämnderna⁵² ansvara för implementeringen av åtgärderna.

Statliga åtgärder med kommunalt engagemang

För att bemöta den höga ungdomsarbetslösheten i början av 1990-talet lanserade regeringen 1992 Ungdomspraktik för arbetslösa personer under 25 år. Ungdomspraktiken var den första renodlade ungdomsåtgärden på 1990-talet, och betraktas som startskottet i raden av ungdomsåtgärder som sedan följde. Ungdomspraktiken var en arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning och genomfördes inom både privat och offentlig sektor (Hagquist et al 1993, Poulsen 1994:180, Calmfors et al 2002:24). Efter fyra månaders arbetslöshet och när inga andra åtgärder fanns att tillgå, skulle den unge erbjudas en ungdoms-

⁵² Länsarbetsnämnden var AMS länsmyndighet som ledde, samordnade och utvecklade den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, samt ansvarade för arbetsförmedlingarna i länet. I Länsarbetsnämnden ingick de lokala arbetsförmedlingarna och kommunerna representerades i länsarbetsnämndens styrelse (Rapport 2002/03:2). Länsarbetsnämnderna avskaffades 2008 i samband med att en ny myndighet bildades, Arbetsförmedlingen.

praktisplats. Studier pekar på att ungdomar ofta hänvisades till åtgärden tidigare än efter fyra månader, och att utbildningsaspekten hamnade i bakgrunden när deltagarna utförde lågkvalificerade arbeten med kort inlärningsfas. Ungdomspraktiken, som blev en omfattande åtgärd, riktades huvudsakligen till personer med avklarade gymnasiestudier men utan arbetslivserfarenhet.⁵³ Unga arbetslösa utan kompletta gymnasiestudier deltog istället ofta i olika former av arbetsmarknadsutbildningar som bestod av förberedande och yrkesinriktade kurser (Larsson 2001).

Under de första åren av 1990-talet var Ungdomsintroduktionen en annan åtgärd för unga arbetslösa. Åtgärden innebar fyra månaders praktik och därpå anställning i minst sex månader med avtalsenlig lön. 1995 ersattes både Ungdomspraktiken och Ungdomsintroduktionen av Arbetsplatsintroduktion. Arbetsplatsintroduktion riktades till arbetslösa oavsett ålder, men blev aldrig lika omfattande som den tidigare Ungdomspraktiken. Åtgärden avslutades också två år senare, 1997 (Forslund och Nordström Skans 2006:9).

Parallellt med de åtgärder som uteslutande riktades till unga arbetslösa under 25 år deltog många unga i början av 1990-talet i Arbetslivsutveckling, eller ALU som det också kallades. ALU erbjöds personer som hade varit etablerade på arbetsmarknaden, men som nu var arbetslösa. Syftet var att deltagarna skulle behålla kompetens och kontakter med arbetslivet under arbetslöshetsperioden. Arbetslivsutveckling var en omfattande åtgärd med varierande innehåll, och kommunerna var viktiga samarbetspartners för arbetsförmedlingarna i genomförandet. För att undvika undanträngningseffekter på arbetsmarknaden var en förutsättning att sysselsättningen bestod av uppgifter som ingen annan hade som arbetsuppgift att utföra (Calmfors et al 2002).

⁵³ Ungdomspraktik som åtgärd var mycket omfattande i de kommuner som ingår i denna undersökning. Till exempel deltog 1993 över 2000 arbetslösa i Jönköpings kommun i Ungdomspraktik, i Helsingborg och Karlskrona kommuner närmare 1500 och i Järfälla kommun över 1000 ungdomar (enligt uppgift från länsarbetsnämnderna via mailkorrespondens).

Åtgärderna som diskuterats hittills är exempel på statliga åtgärder under första halvan av 1990-talet som innebar ett avsevärt kommunalt engagemang. Arbetsförmedlingen var dock fortsatt ansvarig för åtgärderna, och kommunerna bistod med till exempel praktikplatser eller olika projektverksamheter för att sysselsätta deltagarna. Under andra halvan av 1990-talet introducerades en helt ny typ av program som riktades uteslutande till unga arbetslösa, där kommunen tog över hela ansvaret för genomförandet efter avtal med länsarbetsnämnderna. En bidragande orsak till att kommunerna fick överta ansvaret var arbetsförmedlingens svårigheter att hantera den mycket höga arbetsbelastning som den stigande arbetslösheten hade fört med sig (Riksrevisionen 2006:12).

Kommunerna som ansvariga utförare

Datorteket

1995 blev kommunerna huvudman för en ny arbetsmarknadspolitisk åtgärd för arbetslösa personer mellan 20 och 24 år, Datorteket. Åtgärden varade i tre månader för deltagarna, varav halva tiden ägnades åt undervisning i dataprogram. Resterande tid sysselsattes de unga i kommunalt organiserade aktiviteter som på olika sätt skulle bidra till att deltagaren lättare skulle få ett arbete. Det kunde innebära arbetsmarknadsinriktade projektarbeten, jobbsökaraktiviteter, studiebesök, praktik med mera (SOU 1996:34:146). 1996 omvandlades Datorteket från ett renodlat ungdomsprogram till ett allmänt program som även äldre kunde anvisas till (Forslund och Nordström Skans 2006).

Det Kommunala ungdomsprogrammet

Samma år som Datorteket introducerades erbjöds kommunerna att sluta avtal med länsarbetsnämnderna om att anordna praktik och annan verksamhet för arbetslösa mellan 18 och 19 år. Ersättning för det Kommunala ungdomsprogrammet utgick från staten (SOU 1996:34:146). Överenskommelsen var frivillig, men ett år efter att åtgärden hade introducerats hade samtliga kommuner i Sverige slutit avtal med respektive länsarbetsnämnd om det Kommunala ungdomsprogrammet, KUP. Innehållet i KUP skulle vara individinriktade

åtgärder på heltid med möjligheter till praktik på en arbetsplats kombinerat med utbildningsinslag. Syftet var att ge utbildnings- och yrkeserfarenhet som i bästa fall skulle motivera till fortsatta studier (Statskontoret 2001:13). Det Kommunala ungdomsprogrammet blev det enda arbetsmarknadspolitiska program som kunde erbjudas arbetslösa personer i åldersgruppen 18-19 år (Riksrevisionen 2006:62).

Utvecklingsgarantin/Ungdomsgarantin

Efter ett socialdemokratiskt vallöfte inför riksdagsvalet år 1998 infördes en Utvecklingsgaranti. Garantin innebar att ingen ungdom mellan 20 och 24 år skulle vara arbetslös längre än 100 dagar och därmed kategoriseras som långtidsarbetslös. Kommunerna ansvarade för genomförandet av Utvecklingsgarantin efter avtal med länsarbetsnämnden, på samma sätt som för det Kommunala ungdomsprogrammet (Angelin och Salonen 2000).

Som jag beskrev tidigare i kapitlet var en viktig utgångspunkt för Ungdomsgarantin att de unga inte skulle behöva uppsöka socialkontoret som första instans om de blev arbetslösa. Istället skulle de delta i Utvecklingsgarantin och få ersättning från staten. Från statens sida räknade man med att Ungdomsgarantin skulle innebära högre kostnaderna på statlig nivå, samtidigt som kommunernas kostnader för arbetslösheten skulle minska i och med minskade socialbidragsutgifter. Det går med andra ord att se tydliga paralleller till den diskussion som hade förts cirka tjugo år tidigare, om SOFT. På samma sätt som i SOFT-förslaget skulle unga arbetslösa slippa ansöka om socialbidrag på grund av en otillräcklig arbetslöshetsförsäkring. Deltagarna i Ungdomsgarantin fick olika ersättning beroende på vilken situation den arbetslöse befann sig i. De deltagare som varit berättigade till a-kassa fick så kallat aktivitetsstöd som motsvarade de nivåer som a-kassan betalade ut. Övriga erhöll ett utvecklingsbidrag som betalades ut av kommunen. Denna summa var strax över tre tusen kronor i månaden. Heltidssysselsättning inom Ungdomsgarantin innebar därför, för en stor del av deltagarna, en ersättning som inte räckte för att klara den egna försörjningen. En tredjedel av deltagare i Ungdomsgarantin sökte också försörjningsstöd samtidigt som de deltog i Ungdomsgarantin (Angelin

och Salonen 2000, Statskontoret 2001:24, Socialstyrelsen 2005, Riksrevisionen 2006).

Deltagare i Ungdomsgarantin hänvisades av Arbetsförmedlingen till den kommunala organisationen för sysselsättning, antingen praktik eller utbildning. Tanken var att detta skulle ske först efter 90 dagars arbetslöshet, och där arbetsförmedlingens övriga insatser visat sig otillräckliga. Ungdomsgarantin var därmed tänkt som ett sista alternativ när inga andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder var möjliga (Riksrevisionen 2006:25).

På samma sätt som Ungdomspraktiken inte alltid var en sista-handsåtgärd i början av 1990-talet, blev inte heller Ungdomsgarantin det. Ungefär hälften av alla som deltog i garantin hade varit arbetslösa kortare tid än tre månader (Statskontoret 2001:92). Också på andra sätt påminde Ungdomsgarantin om den tidigare åtgärden Ungdomspraktik. Båda insatserna bestod till största delen av praktik och endast i viss utsträckning av utbildning. De stora skillnaderna mellan insatserna var kanske framför allt att kommunerna var ansvariga utförare av Utvecklingsgarantin och att de unga var garanterade att få delta i programmet efter 90 dagars arbetslöshet (Larsson 2002). Denna garanti har också beskrivits som en skyldighet, eftersom kommunerna krävde ett deltagande för att unga skulle få socialbidrag beviljat (Statskontoret 2001:15).

Hälften av alla under 25 år som anvisades till arbetsmarknadspolitiska program under 2000-talet deltog i det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin. Det var framför allt personer som av arbetsförmedlingen bedömdes befinna sig långt från arbetsmarknaden som anvisades till Ungdomsgarantin (Angelin och Salonen 2000, Riksrevisionen 2006). Många menar att Utvecklingsgarantin på många sätt symboliserar de förändringar som skedde inom svensk arbetsmarknadspolitik under 1990-talet. Först och främst innebar åtgärderna att kommunerna fick ett ökat ansvar för genomförandet av åtgärderna. För det andra innebar åtgärderna förstärkta skyldigheter för den enskilde att delta i insatser för att erhålla arbetslöshetsförsäkring eller socialbidrag (Angelin och Salonen 2000:12, Junestav 2007:45).

Även om kommunerna hade fortsatta kostnader för socialbidrag för unga arbetslösa, innebar Ungdomsgarantin en förbättrad ekonomisk situation för kommunerna. Staten ersatte kommunerna för att de åtog sig att administrera och genomföra Ungdomsgarantin med en schablonsumma på 150 kronor per dag/deltagare, och beroende på de faktiska kostnaderna kunde verksamheten gå med både vinst och förlust. Kommunerna hade inte ålagts att redovisa kostnaderna för programmet, och presenterade inte den interna redovisningen på ett sätt som gjorde det möjligt att se de faktiska kostnaderna för verksamheten (Statskontoret 2001:68).

Avslutande kommentarer - arbetsmarknadsåtgärder

Kommunerna tog allt mer ansvar för genomförandet av statliga arbetsmarknadsåtgärder den undersökta perioden. Framför allt gäller det ungdomsprogrammen (Lundin och Skedinger 2001). Det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin utgjorde en stor del av den statligt finansierade arbetsmarknadspolitiken för unga arbetslösa under andra halvan av 1990-talet fram till 2005. Kommunerna hade inte några förpliktelser eller krav på att åta sig ansvaret för att utföra åtgärderna, utan samarbetet byggde på frivilliga avtal. De allra flesta kommuner valde ändå att sluta avtal med länsarbetsnämnderna om sysselsättning för ungdomar. År 2005 hade 70 procent av landets kommuner avtal med länsarbetsnämnden om Ungdomsgarantin och 93 procent hade avtal om Kommunala ungdomsprogram (Riksrevisionen 2006:21).

1990-talets ökning av åtgärder för unga arbetslösa kan ses dels som en respons på den ökade ungdomsarbetslösheten, dels som ett led i en större institutionell förändring av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Det ökade antalet åtgärder som riktats till unga arbetslösa kan också förstås som ett sätt för staten att demonstrera att ungdomsgruppen prioriterats. Samtidigt menar Olofsson (2006) att ett sådant påstående måste vägas mot att de resurser som lagts på insatserna snarast har minskat över åren. Ungdomsinsatserna som utförs av kommunerna har varit insatser med låga kostnader, i jämförelse med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Åtgärderna som riktats till ungdomar, så som

Ungdomsgarantin och det Kommunala ungdomsprogrammet, har i själva verket varit de minst resurskrävande av alla arbetsmarknadspolitiska program som genomförts under perioden. Praktikinslag har också ökat i förhållande till utbildningssatsningar, som är dyrare att genomföra, i åtgärderna. I genomsnitt bestod både det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin av 70 procent praktik och av de utbildningsinslag som förekom var hälften rena jobbsökaraktiviteter (Olofsson 2006, Riksrevisionen 2006:62, Olofsson 2007a).⁵⁴

Som en konsekvens av det ökade ansvaret för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och för att kunna administrera programmen har nya organisationer byggts upp i kommunerna. Datorteket innebar till exempel att staten finansierade datorer men kommunen ansvarade för att organisera lämpliga lokaler och personal för att leda verksamheten. Också det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin har krävt lokaler och personal för att genomföra programmen. I många kommuner har dessa nya organisationer även börjat användas till att sysselsätta socialbidragstagare, både yngre och äldre, i kommunalt organiserade insatser (Ulmestig 2007).

Europeiska unionen

1995 blev Sverige medlem i Europeiska unionen. EU har under 1990-talet allt mer börjat ägna sig åt frågor som rör arbetsmarknadspolitik och socialpolitik (Alcock 2004, Bonvin 2004, Darmon 2004). 1997 fattade Europeiska rådet beslut om att anta gemensamma riktlinjer för medlemsländernas sysselsättningspolitik, en politik som bestod av fyra områden. För det första syftade politiken till att förbättra människors anställningsbarhet. För det andra skulle politiken medverka till att utveckla entreprenörskap i medlemsländerna. Det tredje området var att uppmuntra människors anpassningsbarhet i förhållande till arbetsmarknaden, och det fjärde området handlade om att stärka jämställdheten på arbetsmarknaden (Johansson 2009:205).

⁵⁴ Efter den borgerliga valsegern 2006 beslutade regeringen att avskaffa det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin. Istället infördes en jobbgaranti. I och med detta återfördes ansvaret för ungdomsåtgärderna till statlig nivå (Proposition 2006/07:89).

Dessa gemensamma riktlinjer har sedan kommit att kallas för den europeiska sysselsättningsstrategin. En bärande tanke i strategin var att medlemsstaterna skulle använda sig av aktiva insatser för att hjälpa arbetslösa tillbaka till arbete. Resurser skulle satsas på aktiva åtgärder istället för att personer enbart erhöll kontant stöd under sin arbetslöshetsperiod. Beslutsfattare pekade på vikten av att öka människors kunskaper och färdigheter för att få arbete, något som skulle förverkligas genom insatser (ESF-rådet 2000, Lødemel och Trickey 2000:2, Bonny och Bosco 2002:92).

Johansson (2009) menar att det finns motstridiga uppfattningar i vilken utsträckning den europeiska politiken har haft ett avgörande inflytande på den nationella politiken. Det finns de som menar att EU:s möjligheter att styra medlemsländerna är så begränsade att en europeisk strategi har haft tämligen begränsat inflytande i politiken. Samtidigt står det klart att den Europeiska unionens involvering i att bekämpa arbetslöshet har inneburit nya möjligheter för Sveriges kommuner (Ackum et al 2001, Ackum och Lundin 2001, Kazepov 2008).

Styrningen har skett genom att resurser gjorts tillgängliga, inte genom tvingande lagstiftning för medlemsländerna. För att stödja och underlätta implementeringen av den europeiska sysselsättningsstrategin har medel distribuerats via den Europiska socialfonden, en av EU:s fyra strukturfonder. Socialfondens medel är tänkt att fungera som komplement till den nationella arbetsmarknadspolitiken, och fondens arbete bygger på att nationella myndigheter ansvarar för administration av medel till lokalt organiserade projekt. Arbetslösa ungdomar mellan 17 och 24 år har utgjort en särskilt prioriterad grupp för fondens arbete. Prioriteringen av unga har motiverats utifrån uppfattningar om att barriärerna att komma in på arbetsmarknaden varit särskilt stora för just unga, men också utifrån en tanke om att en bra start i arbetslivet minskar riskerna för arbetslöshet senare i livet (Bergeskog 1999, ESF-rådet 2000, Alaluf 2004, Albrechtsen 2004, Lindsay och Mailand 2004:129, Olofsson 2007b).

Kritiker till den europeiska sysselsättningsstrategin menar att politiken vilar på underliggande antaganden på moraliska tillkortakommanden hos de arbetslösa. Med andra ord kan politiken betraktas

som ett sätt att fokusera på individuella tillkortakommanden, istället för att se strukturella orsaker till en ökad arbetslöshet och svårigheter för unga att ta sig in på arbetsmarknaden (Ackum Agell och Lundin 2001:240, Crespo och Pascual 2004:34, Handler 2004:2).

Oavsett hur man väljer att betrakta den europeiska sysselsättningsstrategin, har politiken inneburit möjligheter för kommunerna att söka extern finansiering för lokala insatser. För kommunerna, som den studerade perioden har upplevt pressade ekonomiska förhållanden, har detta varit en viktig utveckling (Hansson och Lundahl 2004). Att många kommuner delfinansierar insatser för unga arbetslösa bidragstagare med medel från Europeiska socialfonden konstateras i en statlig utredning från 2007 (SOU 2007:18).⁵⁵

Kommunen, gymnasieskolan och uppföljningsansvaret

Sedan krisen i början av 1990-talet har ungas förutsättningar att försörja sig själva förändrats, och det har blivit svårare för unga att ta sig in på arbetsmarknaden. Deras försörjningsproblem är oftast knutna till perioden som följer efter gymnasieskolan, när de är mellan 19 och 22 år (Salonen 2000:174, Olofsson et al 2009:13).

Ungas utbildningsnivåer är en avgörande faktor för deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed bli självförsörjande (Halleröd 2003, Eriksson et al 2007). En av huvudorsakerna till att man som ung inte kommer in på arbetsmarknaden är brist på kvalifikationer som efterfrågas på arbetsmarknaden (Kieselbach och Traiser 2004:424). Sannolikheten att arbetslöshetsperioderna blir långa och att försörjningssvårigheter uppkommer är större för unga som inte har komplett gymnasieutbildning än för unga som har avslutade gymnasiestudier (Olofsson et al 2009:27).

Sedan mitten av 1990-talet har andelen unga mellan 20 och 24 år med avslutat gymnasium minskat (Olofsson och Wadensjö 2007:27). Den ökande andelen unga som inte fullföljer gymnasiet förklaras bland

⁵⁵ Utöver de medel som funnits tillgängliga från den Europeiska socialfonden, har även bland annat Ungdomsstyrelsen finansierat kommunalt organiserade insatser under perioden. Det har skett bland annat genom medel från Allmänna Arvsfonden (Ungdomsstyrelsen 2006:6, SOU 2007:18).

annat genom den nya gymnasieskola som infördes i början av 1990-talet. Den stora reformen av gymnasieskolan föranleddes av en förändrad arbetsmarknad med högre krav på utbildning. De program som tidigare varit tvååriga blev treåriga, och utbildningen skulle innehålla mer teoretiska inslag. Ett ökat inslag av teoretiska ämnen var tänkt att underlätta övergången till högre utbildning (Ekström 2003).

Som ett led i den allmänna decentraliseringstrend som diskuteras tidigare i kapitlet övergavs under 1990-talet också den starka statliga styrningen av skolan till förmån för ett ökat kommunalt ansvar. Programmen inom gymnasieskolan fick större utrymme att anpassa utbildningar utifrån lokala önskemål och behov. Kommunerna satsade också ofta, i konkurrens om elever, på bredare och mer populära program (Olofsson 2007b).

Nära kopplat till gymnasieskolans verksamhet är det kommunala uppföljningsansvaret som introducerades redan 1986. Kommunerna blev då skyldiga att hålla sig informerade om sysselsättningen hos unga personer mellan 16 och 20 år som inte befann sig i utbildning. När det Individuella programmet infördes i början av 1990-talet blev uppföljningsansvaret en del av gymnasieskolans verksamhet (Olofsson et al 2009:84).

Olofsson (2007a:194) pekar på att kommunerna, genom implementeringen av det Kommunala ungdomsprogrammet, tenderat att skapa parallella system för unga utan sysselsättning. Målgrupperna och syftet för det Individuella programmet och det Kommunala ungdomsprogrammet har ofta varit desamma. Det gäller också i stor utsträckning insatser som organiseras för unga arbetslösa bidragstagare (Olofsson 2007a). Ansvarsfördelningen mellan det Individuella programmet, kommunens socialtjänst och arbetsförmedlingen beskrivs av Olofsson och Wadensjö (2007) som oklar. En orsak till att parallella verksamheter byggts upp i kommunerna kan vara de olika finansieringsmöjligheterna som funnits tillgängliga för verksamheter riktade till unga utan sysselsättning (Olofsson et al 2009).

Trender i socialt arbete

Socialt arbete betraktas ofta som ett trendkänsligt arbetsområde där modeller, arbetsmetoder och organisationsformer avlöser varandra. Trendkänsligheten ses bland annat som en konsekvens av att den teoretiska kärnan för ämnet är svagt utvecklad och därför extra känsligt för yttre påverkan. Aktörer som lyckas få inflytande över praktiken avgör vilka metoder såväl som vilka organisationsformer som får genomslagskraft vid en viss tidpunkt. Metoder i socialt arbete är också ett svår-fångat begrepp, och organisationsformer kan uppfattas som nära kopplade till eller näst intill oskiljaktiga från de metoder som används inom socialtjänstens organisationer. Hur arbetet organiseras har därför en avgörande inverkan på vilket socialt arbete som bedrivs i kommunerna (Bergmark och Lundström 2006).

Trendkänsligheten leder till att den kommunala organisationen är stadd i ständig förändring (Bergmark och Lundström 2005:125, Dellgran och Höjer 2005a). Wiklund (2005:149) pekar på att omorganisationer oftast genomförs utifrån normativa föreställningar och teoretiska spekulationer, snarare än kunskap om vad den nya organisationsformen leder till. Av 100 kommuner som Bergmark och Lundström undersökt hade en tredjedel av kommunerna omorganiserats de senaste två åren. Den genomsnittliga tiden sedan sista omorganisationen var fyra år, och de allra flesta omorganisationer innebar en ökad grad av specialisering av det sociala arbetet (Bergmark och Lundström 2005:137).

Det ökade utrymmet för kommuner att själva välja organisationsstruktur genom den förändrade kommunallagen, sammanföll under 1990-talet med en stark specialiseringstrend inom kommunalt socialt arbete. De senaste 20 åren har kommunernas individ- och familjeomsorg präglats av en tilltro till specialisering som lösning på olika problem. Specialiseringen kan betraktas som ett svar på omgivningens krav och förväntningar på att socialtjänsten ska agera när olika problem uppmärksammas i samhället. Omorganisering och specialisering har blivit så vanligt att vissa menar att det till och med går att tala om ett institutionaliserat agerande när omgivningen kräver att något görs åt ett problem. Till exempel innebar den ekonomiska krisen i början av 1990-

talet kraftigt stigande socialbidragskostnader. Detta ledde inte sällan till specialiserade enheter för ekonomiskt bistånd. Kraven på effektivisering ökade när stora klientgrupper sökte sig till organisationen, och knutet till den tilltagande specialiseringen fanns förhoppningar om att arbetet skulle effektiviseras. Ytterligare motiv till specialisering kan vara ett sätt för socialarbetarna att utöka sin professionella status. Specialiseringen bidrar till att enskilda socialarbetare får en högre kompetens inom ett specifikt område, och kan därmed fungera som en strategi för att stärka och utveckla professionen. En ökad specialisering innebär också förutsättningar för att få mer resurser till arbetet, bland annat genom tillgång till mer personal då nya tjänster skapas för att hantera nya enheter och nya specialiserade tjänster (Bergmark och Lundström 2008b, Bergmark och Lundström 2008c, Lundgren et al. 2009).

Specialisering kan vara antingen vertikal eller horisontell. I det första fallet handlar det om en ökad hierarkisk specialisering inom ett och samma fält, och i det andra fallet om en ökad funktionsindelning. En ökad funktionsindelning innebär att en organisation allt mer delar upp klientarbetet utifrån klienternas problembild. Exempel på det är den mycket vanliga indelningen i barn och familj, missbruk och ekonomi. En variant av den horisontella specialiseringen är intern specialisering, där ytterligare uppdelningar görs av klienter. Ett exempel på intern specialisering kan vara arbetsgrupper som arbetar uteslutande med just arbetslösa socialbidragstagare under 25 år. Specialiseringen kan också vara personbunden, och innebär då att vissa personer inom organisationen helt enkelt blir duktiga på att utföra vissa saker (Bergmark och Lundström 2008b). Den del av socialtjänstens arbete som specialiserats allra mest är försörjningsstödet (Bergmark och Lundström 2005, Bergmark och Lundström 2008b). I slutet av 1980-talet hade drygt hälften av alla Sveriges kommuner en specialiserad ekonomienhet. Motsvarande siffra under första åren av 2000-talet var över 95 procent (Lundgren et al. 2009).

Det är oklart vad den tilltagande specialiseringen inneburit för klienterna. En vanlig kritik mot en långt gången specialisering är att det medför risker att klienter bedöms och kategoriseras utifrån de specialiserade funktioner som byggts upp, istället för att klienternas behov styr

organiseringen. Specialiseringstrenden kan också tolkas som en motsats till den generalisttanke som präglat både socialtjänstlagen, socionombildningen och kommunernas arbete under 1970- och 1980-talen. Ytterligare en kritik mot specialiseringstrenden är att specialisering bidrar till att helhetsperspektivet på människors problem och livssituation går förlorat (Bergmark och Lundström 2005:126f, Lundgren et al. 2009:163).

En annan viktig trend inom hela den offentliga sektorn har varit det allt större inslaget av privata entreprenörer som utförare av sociala tjänster. Marknadsorienteringen slog igenom i den offentliga sektorn under 1980-talet, och brukar benämnas NPM, New Public Management. NPM kan betraktas som en samling idéer som hämtats från näringslivet och sedan överförts till den offentliga sektorn (Wiklund 2005). Privatisering av verksamheter är en viktig beståndsdel av utvecklingen, och ett ökat marknadstänkande förväntas bidra till att öka effektiviteten i verksamheten. Missbruksvård och barnavård är de områden som privatiserats i störst utsträckning. I litteraturen framträder en bild av att privata entreprenörer är sällsynta inom den kommunala socialbidragshanteringen (Lundström och Bergmark 2005). Jag menar att det ändå finns skäl att ta upp de ökade inslagen av privatisering och marknadstänkande som präglat kommunernas socialtjänst. Exempelvis konstaterar Lundström och Bergmark (2005) att kommuner tenderat till att köpa tjänster från privata entreprenörer när de egna organisationerna inte längre kan hantera en växande efterfrågan. Eftersom insatser för arbetslösa bidragstagare upplevts som allt viktigare i kommunerna den undersökta perioden, och att flera av de kommuner som studeras i avhandlingen köpte insatser av privata entreprenörer år 2005 menar jag att privatiseringstrenden har haft betydelse även för arbetet med insatser för arbetslösa socialbidragstagare.

Sammanfattning

I kapitlet beskrivs en rad institutionella förändringar som haft betydelse för kommunernas handlingsutrymme vad gäller organiseringen av insatser för unga arbetslösa bidragstagare den undersökta perioden. Regula-

tiva förändringar i form av en ny kommunallag och socialtjänstlag, men också inträdet i Europeiska unionen har bidragit till att kommunernas möjligheter att organisera insatser ökat. Den större friheten att själva få välja organisationsformer, i kombination med ett rättsligt stöd att kräva deltagande i insatser samt ökade möjligheter att få externa medel via den Europeiska socialfonden har varit viktiga förutsättningar för organiseringen i kommunerna.

Ovanstående förändringar i kombination med ett ökat lokalt engagemang och ansvar i arbetsmarknadspolitiken har inneburit nya möjligheter för den kommunala organiseringen. En mängd statliga arbetsmarknadsåtgärder har lanserats sedan början av 1990-talet, och målgruppen har ofta varit arbetslösa personer under 25 år. Kommunerna har under perioden fått ett allt större ansvar för att implementera de statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för unga, vilket inneburit att organisationer och verksamheter byggts upp i kommunerna för att sysselsätta arbetsförmedlingens klienter. Flera av åtgärderna har kommunerna blivit ansvariga utförare av, bland annat Datorteket, Ungdomsgarantin och det Kommunala ungdomsprogrammet.

En parallell process är förändringen av det kommunala sociala arbetet. Den mest påtagliga förändringen är den ökade graden av specialisering. Utöver specialiserade avdelningar för försörjningsstöd har det också blivit allt vanligare med arbetsgrupper som uteslutande arbetar med bidragstagare under 25 år. En ytterligare institutionell förändring som haft betydelse för att förstå organiseringen av kommunala insatser för unga arbetslösa bidragstagare under perioden är den tilltagande privatiseringen, där allt fler privata entreprenörer utför socialt arbete på uppdrag av de kommunala förvaltningarna.

I avhandlingens inledande fem kapitel har olika förutsättningar som har haft betydelse för den kommunala organiseringen av insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem diskuterats. Dessa förutsättningar är viktiga att ha kunskap om för att förstå det material som avhandlingens analys bygger på.

Den inledande delen av avhandlingen är nu slut. I de fem återstående kapitlen kommer avhandlingens resultaten att redovisas och diskuteras. De fyra kapitel som följer är uppbyggda kring teman som

avhandlingens empiriska material har sorterats utifrån. I kapitel sex presenteras föreställningar om unga arbetslösa bidragstagare och deras behov, och hur dessa föreställningar har haft avgörande betydelse för insatser som organiserats. Det sjunde kapitlet handlar om hur insatserna fyllt viktiga funktioner i kommunerna för att sortera och kategorisera klienter. De möjligheter kategoriseringen fört med sig för de kommunala organisationerna står i fokus i avhandlingens åttonde kapitel. I avhandlingens sista analyskapitel, kapitel nio, diskuteras insatserna som uttryck för symboliska handlingar och hur insatserna allt mer kommit att uppfattas som självklara verksamheter.

6. Individualiserande förklaringar och kompenserande insatser

Inledning

För att förstå utvecklingen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna är kunskap om föreställningar som insatserna vilar på central. I avhandlingens tredje kapitel beskrevs hur normer och föreställningar som råder i samhället vid en viss tidpunkt avgör vilka socialpolitiska problem som uppmärksammas, och vilka lösningar som förespråkas. Om organisationen agerar i linje med dessa föreställningar, kan legitimiteten för verksamheten bibehållas (Meyer och Rowan 1977:345, Scott 1995, Scott 2008).

Organiseringen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna är därför avhängig av vad som betraktats som ett ändamålsenligt och adekvat sätt att hantera unga arbetslösa socialbidragstagare på. Jag har identifierat fyra teman som utgjort motiv att organisera insatser i kommuner. Dessa teman exemplifierar hur föreställningar och normer påverkat organiseringen. Det första temat som uppmärksammas är de ungas låga utbildningsnivåer. Det andra temat är föreställningar om de ungas avvikande beteende. Det tredje motivet som uppmärksammas är uppfattningen om de ungas omfattande sociala problem. Slutligen motiveras insatser av synen på bidragets och arbetslöshetens negativa inverkan på den enskilde.

Låga utbildningsnivåer

I kommunerna har låga utbildningsnivåer bedömts vara en bidragande orsak till ungas arbetslöshet och därpå följande behov av socialbidrag. Insatser har skapats för att kompensera för de låga utbildningsnivåerna.

Ett exempel kan hämtas från Helsingborg, där en arbetsmarknadsnämnd skapades 1995. Under nämndens ansvarsområde placerades en projektorganisation som fick namnet Sylvester. Sylvester ansvarade för

socialbidragshandläggningen för alla klienter under 25 år som bedömdes kunna ta ett arbete.⁵⁶ Därmed separerades socialbidragshandläggningen för det stora flertalet unga från den ordinarie socialbidragshandläggningen som utfördes på kommunens servicenämnder.⁵⁷ En bärande tanke med Sylvester var att unga arbetslösa bidragstagare skulle erbjudas sysselsättning i direkt anslutning till ansökan om socialbidrag. Detta kallades för en kommunal ungdomsgaranti.⁵⁸ Om den unge socialbidragstagaren inte hade fått arbete eller en statlig arbetsmarknadsåtgärd efter en månads introduktion, anvisades han eller hon till en kommunalt organiserad insats; så kallade utvecklingsprogram. Insatserna beskrivs i dokument utifrån deras syfte att bryta passivitet, stärka självförtroendet samt förbereda deltagarna för arbetsmarknaden. Insatserna skulle höja de ungas kompetens, men också stimulera deltagarna att ta ansvar för sin situation.⁵⁹ Sylvester kan i stor utsträckning ses som startskottet för den utveckling som sedan följde i Helsingborg, med en lång rad insatser som avlöst varandra fram till undersökningsperiodens slut.

Ungdomars utbildningsnivåer var en mycket viktig fråga i Sylvester. Över två tredjedelar av deltagarna hade inte fullgjort gymnasiet, och en uttalad målsättning var att utbildning skulle vara i fokus för insatserna som organiserades.⁶⁰ Insatserna anordnades av kommunala aktörer, men också av folkhögskolor och studieförbund.⁶¹ Nya kunskaper som förvärvades genom insatsen skulle kompensera för en bristfällig skolutbildning. Förhoppningen var att de ungas möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden därmed skulle öka. En av

⁵⁶ Råå 1995§32.

⁵⁷ AMN 1995§33, KS 1994§88.

⁵⁸ Lägesbeskrivning för Sylvesterprojektet dat. 19950327.

⁵⁹ AMN 1995§33.

⁶⁰ Lägesbeskrivning för Sylvesterprojektet dat. 19950327, Socialbidraget och arbetslöshet 1996 – AMN, Riktlinjer för försörjningsstöd - ekonomiskt bistånd i andra fall - individuell kommunal arbetsmarknadsåtgärning 1998 Helsingborgs stad.

⁶¹ Stiftelsen Folkhälsan - Projektbeskrivning "Vi 21", Sammanställning utvecklingsprogram dat. 19950327, AMN 1996§54.

intervjupersonerna beskriver vikten av att öka de ungas kompetens så här:

... det var väldigt viktigt att det fanns kompetenshöjande inslag. Det vände sig några [till oss, min anm.] som tyckte att vi skulle bevaka deras företag för det var så mycket inbrott. Tekniska förvaltningen tyckte vi kunde ta parker och gator och så. Vi sa konsekvent nej så länge det bara handlade om det. Ska det här vara till någon nytta, så måste man ju känna att man får en kompetenshöjning också. (IP 20)

Intervjupersonen pekar på att de insatser som organiserades inom Sylvester inte bara skulle *beskrivas* som kompetenshöjande, utan även på att deltagarna faktiskt skulle *uppleva* insatserna på det sättet.

Problemen med de ungas låga kvalifikationer har på liknande sätt uppmärksamrats i de andra kommunerna. Socialtjänsten i Karlskrona organiserade till exempel ett projekt i början av 2000-talet, Compassen. Insatsen syftade till att höja unga arbetslösa socialbidragstagares utbildningsnivå. En intervjuperson beskriver målgruppen och deltagarnas situation så här:

Jag tror vi gjorde någon räkning sen när det var slut, om jag minns rätt, 56 ungdomar eller någonting som tillhörde projektet, och 1 hade fullständigt gymnasiebetyg. Det låg på den nivån. Många hade inte heller grundskolan. Det här var ju ungdomar med väldigt bristfällig bakgrund. (IP 16)

Compassen byggde i stor utsträckning på att få de unga att komplettera ofullständiga betyg, och flera lärare anställdes i projektet. En intervjuperson beskriver hur deltagarnas låga utbildningsnivåer uppfattades vara ett hinder för de unga att ta del av det ordinarie utbudet av vuxenutbildning som fanns i kommunen:

För det var det vi hade sett, de hade en väldigt, väldigt, dålig utbildningsbakgrund. Många av dem hade ju tappat redan på mellanstadiet, och aldrig kommit i fatt. Passade inte, klarade inte av att i alla fall omedelbart gå in i de här vuxenutbildningsalternativen som fanns då. (IP 13)

En förhoppning på Compassen var att deltagarna skulle kunna kompensera för en misslyckad skolgång genom att få stöd att läsa upp

sina betyg. Därmed skulle deras möjligheter på arbetsmarknaden förbättras.

Som beskrivs i avhandlingens femte kapitel har både svensk och internationell forskning visat på mycket tydliga samband mellan låga kvalifikationer och svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Allt högre krav på utbildning har inneburit att unga utan avslutad gymnasieutbildning har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden (Halleröd 2003, Kieselbach och Traiser 2004:424, Eriksson 2007 et al). Unga med ofullständiga gymnasiebetyg och försörjningsbekymmer tenderar också att söka sig till ordinarie vuxenutbildning i lägre utsträckning än andra (Angelin 2009). Arbetslösheten och försörjningsproblemen riskerar vidare att bli mer varaktiga för unga utan avklarade gymnasiestudier, än för unga med avslutat gymnasium. Den bild som forskningen visar ligger med andra ord mycket nära den bild som intervjupersonerna förmedlar om orsakerna bakom behoven av socialbidrag.

Jag har tidigare diskuterat svårigheterna att empiriskt kunna belägga att insatserna innebär någon väsentlig förbättring av deltagarnas möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. De problem som ligger bakom de ungas svårigheter att få ett arbete är ofta förknippade med många års misslyckad skolgång, vilket intervjupersonerna påpekar. De verksamheter som kommunerna skapar för att lösa problemen är ofta korta insatser. Ibland deltar de unga några månader, ibland upp till ett halvår. Gallie (2004) tar upp en angelägen fråga, när han problematiserar möjligheterna att med korta, tidsbegränsade, insatser kompensera för många år av försummad skolgång.

Det går naturligtvis inte att uttala sig i generella termer om de insatser som organiserats i de undersökta kommunerna för att kompensera för bristande skolutbildning. Sammantaget har många insatser organiserats, och en del har sannolikt inneburit möjligheter för deltagarna att till exempel läsa upp ofullständiga betyg. Samtidigt måste man påpeka att organiseringen av insatser karaktäriseras av en hög förändringstakt, och många av insatserna har bedrivits som tillfälliga projektverksamheter. Dessa verksamheter har sällan varat mer än två år, ofta kortare. Deltagandet begränsas dessutom ofta till några månader, och

till den period som den unge uppbär socialbidrag. Dessa omständigheter kan tänkas ha betydelse för möjligheterna att nå önskade resultat för deltagarna.

Flera intervjupersoner påpekar också svårigheterna att genom de kommunala insatserna kompensera för de ofta stora problem som de unga har. En intervjuperson beskriver målgruppens behov och insatsernas funktioner så här:

Och då snackar vi om personer som är (...) jag brukar säga det, nästan ljusår från arbetsmarknaden. De är inte arbetsmarknadsmässiga. De är väldigt, väldigt långt ifrån. Men genom den här träningen [insatsen, min anm.] så kan man ju komma en bit närmare. Men det är ju bara myrsteg hela tiden. (IP 28)

En annan intervjuperson pekar på det orimliga i att uppnå det som ofta angetts som mål för insatserna, att deltagarna ska få ett arbete:

Och det kan man ju nästan aldrig, alltså, det är ju tur om någon får ett jobb, efter en sån här grundläggande insats som handlar om att komma upp på morgonen, ha närvaro, komma i tid. Att gå framåt, att hitta något positivt, att hitta något, det var därför vi kallade det Compassen, för att hitta en riktning då i sitt liv. Och att tro att någon där då får ett arbete direkt, det är ju liksom, det är att ha en projektplan som inte stämmer överens med verkligheten. (IP 13)

Citaten indikerar att intervjupersonerna upplever att de resurser som finns tillgängliga i kommunerna är otillräckliga i förhållande till de stora problem som de unga anses ha och som insatserna ska svara mot. Grunden till de ungas problem är ju inte bara avsaknaden av gymnasiebetyg, utan också den minskade efterfrågan på okvalificerad arbetskraft vilket är svårt för kommunerna att ha ett direkt inflytande över. Även det nationella skolpolitiska systemet har stor betydelse när det gäller andelen elever som fullföljer gymnasieskolan (jmf. Ekström 2003).

Som jag beskrev i avhandlingens tredje kapitel befinner sig de människor som arbetar inom socialtjänsten i en förhållandevis maktlös position i förhållande till de stora samhällsproblem de har som uppgift att lösa. Resurser som finns tillgängliga inom kommunen räcker helt enkelt inte för att avhjälpa de problem som ska åtgärdas. Initiativ

som tas blir därmed organisationernas försök att göra det man kan med de resurserna man har. Om lösningarna då inte lyckas komma till rätta med problemen och höja de ungas konkurrenskraft på arbetsmarknaden, spelar det inte så stor roll för organisationens legitimitet. För klienterna och de som arbetar i organisationen kan det naturligtvis vara frustrerande, men det är inte deras erfarenheter och uppfattningar som är avgörande för organiseringen.

Insatser för att höja de ungas kompetens kan också tolkas som kommunernas svar på en förändrad diskurs om arbetslöshetens orsaker. Bland annat Olofsson och Wadensjö (2007:45) pekar på att uppfattningen om ungdomsarbetslöshetens orsaker har förändrats från 1980-talet till 2000-talet. Under 1980-talet och innan dess sågs orsaker till ungdomsarbetslöshet framför allt som ett strukturellt problem som orsakades av en allt för låg efterfrågan på arbetskraft (Olofsson 2007b:86). Förändrade förutsättningar på arbetsmarknaden under 1990-talet och framåt har skapat en grogrund för en individualiserande syn på orsakerna till att unga människor har svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden (Johansson 2009). Genom att betrakta ungdomars bristande kompetens som en avgörande orsak till deras arbetslöshet och bidragstagande använder sig kommunerna av individualiserande förklaringar för att förstå orsakerna bakom bidragstagande. Åtgärdsprogrammen motiveras utifrån en upplevd nödvändighet av att åstadkomma förändringar hos unga arbetslösa bidragstagare genom att öka deras kompetens och anställningsbarhet (jmf. Pohl och Walther 2007:537).

Bristande motivation och avvikande attityder

Många insatser som organiserats i kommunerna har motiverats utifrån uppfattningar om de unga arbetslösa socialbidragstagarnas behov av uppfostran och förändrade attityder. Detta bygger på tankegångar om att tidigare uppfostran misslyckats och att de ungas normer och värderingar inte överensstämmer med majoritetssamhällets. De ungas avvikande beteenden, attityder och värderingar uppfattas i sin tur

medföra svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. De diskussioner som förts i kommunerna är påfallande lika varandra.

I citatet nedan beskriver en av intervjupersonerna en insats som riktats till unga arbetslösa socialbidragstagare. Insatsen skulle ge deltagarna svar på frågor om exempelvis följande:

Ska jag ta av mig mina ringar i ögonen [ögonbrynen, min anm.] när jag träffar en arbetsgivare, ska jag klä upp mig, ska jag komma i tid, allt det här. (IP 25)

Insatsen syftade till att förmedla normer och värderingar som uppfattades som viktiga för de unga att känna till och som de unga ansågs sakna kunskap om – exempelvis hur man bör se ut och bete sig i kontakten med en potentiell arbetsgivare. I dokumentation från Helsingborgs kommun har unga arbetslösa socialbidragstagare beskrivits som en grupp med särskilt stort behov av förändrade attityder och värderingar för att ha möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Med detta som utgångspunkt har flera insatser initierats under perioden.⁶²

I Järfälla kommun skapades 1997 en organisation som fick namnet Kraftkällan. I den nya organisationen samlades kommunens engagemang i arbetsmarknadsfrågor, tillsammans med insatser för arbetslösa socialbidragstagare. I planeringsarbetet beskrevs arbetsmarknaden som ett område som var stadd i ständig förändring. Insatser skulle därför koncentreras på att öka deltagarnas förutsättningar att anpassa sig till denna föränderliga arbetsmarknad.⁶³ Unga arbetslösa socialbidragstagares behov av ökad social kompetens, förändrat beteende och attityder har beskrivits som viktiga motiv för flera av de insatser som organiserats under perioden. En intervjuperson berättar om en av insatserna:

... vi hoppade på det här, Livgardet. Det här projektet som finns ute på Svea Livgarde på Kungsängen. Ungdomar som hade attitydproblem.

⁶² Tema – arbetet med unga 18-25 år på Visionscenter och UVN Data mars 2005, UVN sammanträde.

⁶³ Förslag till detaljorganisation av arbetsmarknadsåtgärder – Kraftkällan – ett resurscentrum dat. 19970902, Verksamhets berättelse 1999 Enheten för mottagning och försörjningsstöd, Uppföljning - ett år med Kraftkällan - Arbetsmarknadsenheten dat. 19990902, rev 19990921.

Där man inte hade fått en sådan fostran hemifrån, för att tala i klartext, så att man förstod att man var artig mot arbetskamrater, att man förstod att man uppträdde väl och att det var viktigt för hela arbetsplatsen att även du kommer i tid till jobbet och gör det du ska. Och är där du förväntas vara och allt sånt där. (IP 29)

På motsvarande sätt har diskussionen förts i Jönköpings kommun och Karlskrona kommun. Så här beskrivs deltagarnas behov i en insats i en av kommunerna:

Det handlar ju om någon form av kommunikering av attityder. Någon form av återuppfostran, i ideal som inte de delar då. Och vad krävs det för att man ska kunna behålla ett arbete. Vilka krav ställer en arbetsgivare på den som är anställd. (IP 13)

Att insatserna syftat till att förändra de ungas attityder tydliggörs också av att många av insatserna som organiserats haft ett uttalat syfte att verka motivationshöjande. Genom att insatserna beskrivs som motivationshöjande ger det också en indikation om att de ungas bristande motivation att ta sig ut på arbetsmarknaden ses som en bidragande orsak till deras arbetslöshet och bidragstagande.

När insatser motiveras utifrån de ungas behov av utbildning får innehållet en framträdande roll eftersom insatsen ska kompensera för en svag utbildningsbakgrund. Detta beskrevs tidigare i kapitlet. När insatser motiveras utifrån de ungas bristande motivation och behov av fostran fyller innehållet i insatsen ofta helt andra funktioner. Flera av intervjupersonerna beskriver att innehållet i insatsen i själva verket har en underordnad betydelse. Det är ofta inte de direkta kunskaperna och färdigheterna som förmedlas i insatsen som motiverat verksamheten. Exempel på verksamheter som åsyftats har varit att renovera byggnader, röja sly, städa stränder, spela musik, gå och simma, sy, måla med mera. En intervjuperson beskriver detta på följande sätt:

Och de här ungdomarna, eller tjejerna, har oftast inte lyckats med någonting. Och då när de säger så här, att "jag kan inte sy" eller de ser bara det här stora hindret och vad de gjort tidigare. Då så försöker jag förmedla att, "nej, det är ingen som kan sy där, det är inte meningen

heller. Men det är ett sätt för dig att faktiskt komma hit och vara här och faktiskt sätta händerna i någonting.” (IP 32)

En annan intervjuperson beskriver innehållet i insatserna som ett redskap att uppnå önskvärda förändringar hos målgruppen:

Man sågar och snickrar. Men det är ju bara själva redskapet, det är ju inte snickra som man behöver bli bra på. Det kanske är att komma i tid, eller ha något att göra överhuvudtaget. Alltså, att jobba med den andra biten. Och då, om man liksom sitter och fyller i jobbansökningar eller om man snickrar eller om man syr på arbetscentrum – det är bara för att man ska hitta det som är mest intressant för personen, för att få något att jobba med som man tycker är bra. (IP 25)

De förändringar som insatserna ska bidra till artikuleras inte heller alltid för deltagarna i insatserna. Samma intervjuperson som ovan förklarar:

Han [som ansvarade för insatsen, min anm.] var väldigt, en person som riktat sig till att försöka få människor, alltså, entusiasmera, och få dem till att lyfta sig. (...) Men vi presenterade det inte på det sättet. Utan då var det någon slags karriärplanering. Att hitta din väg, ut vidare. Det var en person som var duktig speciellt med killar som stod en bit från arbetsmarknaden. Som var stöddiga, men ja, (han, min anm.) kunde liksom tona bort det istället. (IP 25)

Ovanstående citat pekar på att insatserna förvisso syftar till förändringar hos deltagarna, men att det inte i första hand handlar om att öka deltagarnas kunskaper i att renovera byggnader, sy eller söka arbete. De praktiska sysslorna uppfattas som medel för att uppnå förändringar hos deltagarna, för att deras möjligheter att komma in på arbetsmarknaden ska öka. Dessa förändringar kan till exempel vara att lära sig komma i tid, hur man bör förhålla sig gentemot arbetskolegor och arbetsgivare och uppträda i olika sammanhang. Insatsernas latent funktioner för deltagarna är viktigare än de manifesta.

De ungas omfattande sociala problematik

Det tredje motivet för att organisera insatser har varit uppfattningar om att de unga har en så pass omfattande social problematik att de inte

utan att delta i en insats klarar att ta sig ur sin arbetslöshet. Insatserna har då bestått av socialt stöd eller utredningar för att klargöra vilka de sociala problemen varit.

I Helsingborg har en stor del av alla insatser under perioden riktats till personer som bedömts ha personliga sociala problem som försvårat ett inträde på arbetsmarknaden. Redan de första åren av den undersökta perioden (under servicenämndernas tid) organiserades insatser för socialbidragstagare med olika former av problem, bland annat missbruksproblematik.⁶⁴ 1998, när en utvecklingsnämnd skapades, separerades all socialbidragshantering från socialnämnden. Sedan dess har cirka hälften av de tjugotalet insatser som organiserats årligen karaktäriserats som utredande och rehabiliterande. Målgruppen har varit personer som bedömts ha så pass omfattande sociala problem, att problemen utgjort hinder för dem att ta ett arbete.⁶⁵

I Järfälla kommun startade Ungdomsslussen 1995. Syftet var att utreda arbetslösa ungdomar som uppburit socialbidrag oavbrutet under minst ett års tid. Ungdomsslussens personal skulle utreda om den unges sociala problematik utgjorde ett arbetshinder eller inte. Sedan dess har ett flertal insatser organiserats i kommunen med motsvarande syfte. I den kommunala terminologin har insatserna klassificerats som arbetsprövande, och syftet har varit att utreda om de unga haft hinder som bidragit till att de inte lyckats ta sig in på arbetsmarknaden.

I Jönköping har de ungas sociala problematik varit den mest framträdande motiveringen till att insatser organiserats. Redan Handledda ungdomslag, som senare kallades Unga vuxna resurs, inriktade sig mot målgruppen unga bidragstagare med omfattande sociala problem. Ett flertal insatser har organiserats under perioden, där intervjupersonerna beskriver målgrupperna som i stort sett den samma.⁶⁶ Deltagarna har haft olika problem, till exempel missbruk, psykiska problem, ”svag-

⁶⁴ Filborna 1994§60, Lägesrapport av sysselsättningsprojekt dat. 19930930 – Servicenämnd norr, Centrum 1994§166, Centrum 1993§159, Filborna 1993§68, Årsredovisningar 1993-1995.

⁶⁵ UVN 1999§113, Försörjningsfrågornas framtida organisation dat. 19970916, Råå 1997§87, UVN 1999§41.

⁶⁶ Navigator, Livlinan, Ung i Centrum.

begåvning” eller andra former av vaga arbetshandikapp.⁶⁷ En intervju-person beskriver de unga deltagarnas behov och situation i relation till en av de ovan nämnda insatserna:

... man bedömer att ungdomen inte står till, inte är förmedlingsbar, i dagsläget, utan måste ha en förberedande insats. Och det här kan ju vara olika, allt från att man har, som har blivit lite av deras [insatsens, min anm.] specialitet, alltså misstanke om neuropsykiatrisk störning då. De här bokstavskombinationerna som det finns gott om. Sen kan det ju vara ungdomar där vi helt enkelt är osäkra på vad det är som gör att de inte fixar det här. Att de har svårt att följa de här vanliga spelreglerna som gäller på en arbetsplats, komma i tid, utföra något med någon form av krav på prestation. Att det finns en social problematik eller – eller vad ska vi säga – psykproblematik. Att man mår dåligt. (IP 6)

Med förmedlingsbar syftar intervjupersonen till den arbetslöses utsikter att av den lokala arbetsförmedlingen förmedlas en plats inom ett arbetsmarknadspolitiskt program eller ett riktigt arbete. Det är tydligt att det är den unges sociala problematik, om än odefinierad, som uppfattats vara anledningen till den unges bidragstagande och som motiverar insatser.

På motsvarande sätt har diskussionen förts i Karlskrona. Exempelvis vände sig Vägvisaren, en verksamhet som skapades 1996, till unga arbetslösa socialbidragstagare som av oklara skäl inte lyckades kvalificera sig för deltagande i statliga åtgärder. Den ursprungliga verksamhetsidén gick ut på att erbjuda deltagarna en omfattande utredning för att klargöra vilka hinder som låg bakom arbetslöshet och bidragstagande. Flera av de EU-finansierade projekt som sedan har organiserats i kommunen under perioden har riktats till unga arbetslösa bidragstagare som ansetts vara i behov av förberedande insatser för att sedan kunna delta i statliga åtgärder.⁶⁸

Gemensamt för de fyra kommunerna är att sociala problem hos de unga uppfattats vara en bidragande orsak till att unga inte kommer in på arbetsmarknaden och därför varit i behov av socialbidrag. De ungas

⁶⁷ Sdn-c 1998§80.

⁶⁸ Compassen, Bonus.

sociala problematik har utgjort ett explicit motiv för att organisera insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Uppfattningen att arbetslösa bidragstagare har olika former av sociala problem är inte ny. Eriksson (2004) diskuterar arbetslinjen så som den gestaltades för närmare hundra år sedan, under 1920-talet. Hon konstaterar att så många som upp mot 40 procent av alla arbetslösa vid den här tiden bedömdes ha någon form av social belastning som skapade svårigheter för dem att ingå i arbetskraften.

Men hur blev sociala problem hos socialbidragstagare ett skäl som motiverat insatser i kommunal regi? Det är inte helt uppenbart – de unga arbetslösa söker och beviljas bidrag utifrån sin ekonomiska situation och möjligheter att försörja sig själva, inte utifrån deras upplevelser av andra sociala problem. Det finns också andra aktörer i samhället som har uppdraget att till exempel utreda människors arbetsförmåga, göra psykologiska utredningar samt ge stöd och hjälp till arbetslösa. Man kan tala i termer av ”inklusionskriterier”, där inklusionskriteriet för socialbidrag i första hand handlar om ekonomiska förutsättningar. Inklusionskriteriet för insatserna är däremot inte primärt de ungas ekonomiska situation, utan deras sociala problem.

En förklaring till att personliga sociala problem hos de arbetslösa bidragstagarna motiverat insatser i kommunerna kan finnas i historiska föreställningar om fattiga och samhällets sätt att erbjuda stöd och hjälp. Synen på bidragstagare och deras behov följer av hur socialbidraget som ersättningsform är konstruerat. Lødemel (1997) menar att det finns en historiskt betingad sammanblandning av kontant stöd och socialt stöd/omvårdnad i länder som Norge och Sverige. Lødemels hypotes går ut på att utvecklingen av socialförsäkringssystemen förklarar vilka som uppbär socialbidrag i olika länder. I Sverige, på samma sätt som i Norge, har man från statsmakternas sida haft en önskan att bryta med traditionerna från den gamla fattigvården genom att utöka det ekonomiska skyddet för medborgarna via ett utbyggt socialförsäkringssystem (se även kapitel 4).

Socialbidragssystemet, som är den ersättning som återstår för de som inte lyckas kvalificera sig för det omfattande socialförsäkringssystemet, har riktats mot de allra fattigaste i samhället och de som

betraktats som minst "värdiga" fattiga. De som av samhället betraktats som värdiga fattiga, har istället fått tillgång till socialförsäkringsförmåner som till exempel förtidspension. Utvecklingen av socialförsäkringssystemet har därför inneburit en relativ ökning av bidragstagare bland dem som betraktats som "able bodied poor", det vill säga människor som bedömts kunna arbeta men som ändå inte gjort det. Att människorna betraktas som "able bodied" betyder inte att de inte kan ha en sammansatt social problematik, men det betyder att deras problematik inte betraktas som ett tillräckligt starkt skäl för att erhålla samhällets villkorslösa stöd och hjälp. Lødemel (1997) kallar den grupp som återfinns i socialbidragssystemet för en residualbefolkning i samhället, den grupp som socialförsäkringssystemet inte inkluderar.

När gruppen "ovärdiga fattiga" ökar i bidragssystemet, uppfattas detta som en moralisk fråga som de kommunala verksamheterna förväntas agera inför. Arbetet med socialbidrag, som riktas till denna residualgrupp handlar därför ofta i stor utsträckning om omvårdnad snarare än rena inkomstfrågor – det problem som de unga söker hjälp för (Lødemel 1997:248 ff.).

Socialbidragets och sysslolöshetens negativa effekter

Ett fjärde och avslutande motiv bakom insatserna i kommunerna är uppfattningar om socialbidragets och arbetslöshetens negativa effekter för de unga. Tankegångarna, som är mycket likartade i de fyra kommunerna, bygger på att det behovsprövade bidraget som ersättningsform har en negativ inverkan på de ungas möjligheter att bli självförsörjande. Likaså antas sysslolöshet vara en direkt följd av arbetslöshet, och ha en negativ inverkan på möjligheterna till framtida självförsörjning. Detta innebär en avsevärd skillnad i förhållande till de föregående motiven. Insatser som motiveras av låg utbildningsnivå, avvikande attityder och sociala problem baseras på uppfattningar att dessa problem utgör en bakomliggande orsak till socialbidragsbehovet. När insatser istället motiveras utifrån socialbidragets negativa effekt är det något som tolkas

som en *konsekvens* av de ungas arbetslöshet och behov av socialbidrag; det ses som en följd av att få sin försörjning via socialbidrag.

I kommunerna finns en påtaglig rädsla för att unga arbetslösa bidragstagare ska fastna i det som i den kommunala retoriken kallas ett passivt bidragsberoende. De unga befaras fastna i ett bidragsberoende, genom att efter en tids arbetslöshet och socialbidragstagande mista intresset, förmågan och motivationen att ta sig ur sin situation. En intervjuperson beskriver detta så här:

Och till slut blir det ju den här passiviseringen som sker. Och där kan vi se... Eller det är min erfarenhet, [desto längre du varit i systemet, min anm.] ju mer rädd är du för att lämna det. Det är inte så att du inte vill lämna det, men du är livrädd för att göra det, för du vet inte hur det fungerar utanför. (IP 24)

Den unge bidragstagaren antas på grund av rädsla för att lämna systemet, få minskad förmåga att ta sig ur sin situation. På liknande sätt resonerar en annan intervjuperson:

Ja, därför att man, med rätt eller orätt då, tyckte man att man la märke till att ungdomar som gick här blev på något sätt – en vana. Man la snabbt om sin tillvaro, började identifiera sig som utanförstående, och slog sig till ro med att vara socialbidragstagare. Man passiviserades. (...) Och att särskilt ungdomar då var i risk för att bli permanenta bidragstagare. (IP 31)

Det finns en uppfattning om att ju längre en person är arbetslös och uppbär socialbidrag, desto sämre förutsättningar har personen att på sikt bli självförsörjande. Flera intervjupersoner berättar hur ett socialbidragstagande betraktats som ett hinder i den unges utveckling och socialiseringsprocess. Det råder en samstämd uppfattning om att unga människor inte bör bli ärenden inom socialtjänsten, eftersom kontakten med myndigheten antas ha en negativ effekt på den unges möjligheter.

... ungdomar som går direkt från plugget och går in i försörjningsstöd har väldigt svårt i sin socialiseringsprocess. Skapas en subkultur som leder till svårigheter att rusta sig inför vuxenlivet och egenförsörjning. En rad destruktiva tendenser finns i det. (IP 1)

I en av kommunerna resonerar man enligt följande när socialbidragshandlingen för personer under 25 år separerades från socialtjänstens övriga arbete. Genom att byta lokaler för handläggningen av socialbidrag och kalla bidraget för kommunal utvecklingsersättning, i kombination med direkt sysselsättning i en kommunalt organiserad insats, var förhoppningen att de negativa effekterna av bidraget skulle mildras.

Grundtanken var att få väck dem från våra kontor. För de ska inte vara, människor ska inte vara socialbidragstagare. (IP 11)

Ett motiv till insatsen var att unga inte skulle vänja sig vid, eller lära sig att bli vad som beskrivs som passiva bidragstagare.

I de undersökta kommunerna har det under perioden funnits en uttalad strävan att sysselsätta unga arbetslösa bidragstagare i anslutning till att de sökt socialbidrag. Många av de organisationsförändringar som skett har haft ett uttalat syfte att förkorta tiden mellan ansökan om socialbidrag och sysselsättning i en kommunal insats. En intervjuperson beskriver vikten av att anordna sysselsättning för unga arbetslösa socialbidragstagare på följande sätt:

Det är ju en väldigt ung ålder, man är osäker på sig själv. Jag menar att det vore ju döden att bara bli liggande hemma utan någonting. Utan det är ju bättre då att medan de funderar vad de vill med sina liv, få göra någon praktik, få vägledning, få diskutera vad man ska göra och så vidare. Alltså den typen av aktiviteter. Det är väl lite grann vårt behov av att följa arbetslinjen också. Det är ju det det handlar om. (IP 3)

Här handlar det i första hand om att se till att de unga är sysselsatta, intervjupersonen tolkar det som ett sätt att följa arbetslinjen. Flera intervjupersoner har också pekat på vikten av att organisera insatser för unga arbetslösa bidragstagare för att undvika risker som sysslolösheten antas föra med sig. En intervjuperson uttrycker sig på följande sätt:

... vi ska ta hand om våra ungdomar. De ska få mening i livet. Meningen i livet kan inte vara att man ska sitta och spela spel på data. Eller gå och dricka alkohol och hascha. Nej, utan vi ska göra någonting. (IP 18)

Socialbidragets, och arbetslöshetens, uppfattade negativa effekter för den enskilde har motiverat insatser för arbetslösa unga bidragstagare i kommunerna. Det behovsprövade bidraget har antagits ha en negativ inverkan på den unges möjligheter att få ett arbete. Bidraget uppfattas som passiviserande och tanken om en särskild "bidragskultur" har möjliggjort för kommunerna att skapa insatser för unga bidragstagare. I vilken utsträckning ekonomisk trygghet skapar ett minskat incitament att vara aktiv på arbetsmarknaden är ett ständigt återkommande tema genom fattigvårdens historia. Argumenten mot ett villkorslöst bidrag är att bidraget i sig leder till att personer föredrar bidrag framför ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden (Henreksson och Hultkrantz 1994, Berge 1995). Rädslan för bidragets effekter på den enskilde beskrivs träffande av ett citat av de Tocqueville:

"Any measure that establishes legal charity on a permanent basis and gives it an administrative form... creates an idle and lazy class living at the expense of the industrial and working class" (de Tocqueville, 1977 [1833] refererat av Lødemel och Trickey (2000:18).

Det finns inga klara empiriska belägg att socialbidrag i sig orsakar beroende; något som diskuterades i kapitel fyra. Det som istället förefaller ha betydelse för bidragets längd är den situation som bidragstagaren befinner sig i när bidragstagandet påbörjas. Det kan då handla om svårigheter som till exempel låg utbildning och låga kvalifikationer, dålig hälsa, en tung försörjningssituation för familj och andra sociala problem (Saraceno 2002b:245).

Insatserna kan därför förstås som uttryck för föreställningar och myter som finns om socialbidragets effekter på den enskilde. Eftersom synen på socialbidragstagare ofta är negativ finns det ett starkt stöd för kommunala insatser. Forskning visar att socialbidragstagare ofta betraktas med misstänksamhet, och uppfattningar om att fusk är vanligt är utbredda. Det, i kombination med den starka uppslutningen bakom arbetslinjen i svensk politik, har bidragit till att kommunerna skapat insatser under perioden. Arbetslinjen är som nämnts tidigare ett diffust begrepp med många innebörder (Junestav 2004), men i detta sammanhang syftar begreppet på en rädsla att bidrag utan krav på motprestation

riskerar att urholka arbetsmoralen hos bidragstagarna och andra grupper i samhället.

Socialpolitiska lösningar är som jag diskuterat tidigare både bärare och överförare av värderingar som ligger till grund för politiken. Att staten skulle vara neutral i förhållande till arbete och självförsörjning vore helt orealistiskt, eftersom arbete är basen för det välfärdssystem som byggts upp. Om välfärdsstaten därför vore neutral till medborgarnas arbetsetik, vore välfärdsstaten också neutral till sitt eget öde, skriver Berge (1995:133).

Genom att anordna insatser för arbetslösa bidragstagare bidrar kommunerna till att upprätthålla arbetsmoralen hos befolkningen. Detta görs genom en stark betoning på arbetslinjens betydelse och värde, och tar sig uttryck i en så snabb sysselsättning av de unga arbetslösa bidragstagarna som möjligt. Insatserna fyller därmed en mycket viktig funktion. Insatser som arbetsmoralens väktare är dessutom nära kopplat till de sorterings- och kategoriseringsprocesser som sker i arbetet med socialbidragstagare. Jag kommer därför att återkomma till detta tema i nästa kapitel, som handlar om insatsernas funktion som sorteringsverktyg.

Sammanfattning

I kapitlet beskrivs hur insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare motiverats utifrån föreställningar om unga arbetslösa bidragstagare och deras behov. Fyra teman har identifierats.

För det första har insatser motiverats utifrån de ungas bristande utbildningsbakgrund. Genom att organisera insatser som ska kompensera för en bristande skolutbildning har förhoppningarna varit att de ungas förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden ska öka.

För det andra har insatser motiverats utifrån en uppfattning om att unga bidragstagares beteende avviker mot majoritetssamhällets. Genom social träning och uppfostran ska insatserna bidra till att de unga ökar sina förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden.

Det tredje motivet som uppmärksammas i kapitlet är de ungas omfattande sociala problematik. Den sociala problematiken betraktas

som en bidragande orsak till att de inte klarar sin försörjning och därför är i behov av socialbidrag. Insatser som organiserats har då syftat till att utreda, identifiera och i viss utsträckning avhjälpa, den sociala problematiken.

Avslutningsvis har uppfattningar om bidragets, och arbetslöshetens, negativa effekter på de unga bidragstagarna utgjort ett motiv för att organisera insatser. Genom att organisera insatser och sörja för att de unga bidragstagarna är sysselsatta har förhoppningarna varit att de negativa effekterna av bidraget ska minska.

Gemensamt för de fyra motiven som uppmärksammas i kapitlet är att de bygger på uppfattningar om individuella brister och tillkortakommanden hos de unga. Dessa brister betraktas som bakomliggande orsaker till arbetslöshet och behov av socialbidrag. Insatser som baseras på föreställningar om brister hos råmaterialet kan beskrivas som *kompenserande* (jmf. Pohl och Walther 2007). Insatsernas funktioner har syftat till att på olika sätt uppnå förändringar hos deltagarna (jmf. Hasenfeld 1983). Förändringar som ska leda till att de unga blir mer attraktiva på arbetsmarknaden. Bättre möjligheter på arbetsmarknaden innebär i sin tur att de unga är mindre benägna att ansöka om socialbidrag för sin försörjning.

7. Kategorisering och sortering av klienter

Inledning

Som jag beskrev i avhandlingens tredje kapitel är kategorisering och sortering av klienter en förutsättning för alla människobehandlande organisationer. Om inte klienter sorterades och kategoriserades skulle organisationerna ha svårt att överhuvudtaget kunna utföra ett arbete, eftersom det skulle vara oklart vem som skulle få hjälp, och på vilka grunder (jmf. Hydén 2002). De kategorier som skapas avgör i sin tur hur arbetet organiseras, och vilka teknologier som utvecklas (Hasenfeld 1983, Handler 1992).

Tre kategorier har haft särskilt stor betydelse för arbetet med unga arbetslösa med försörjningsproblem i de undersökta kommunerna. Eftersom en kategori alltid innebär en avgränsning mot en annan kategori, kan man som Tilly (2000) välja att tala om kategoriella par istället för kategorier. Ålder och uppdelningen av socialbidragstagare i yngre respektive äldre än 25 år är det första kategoriella par som utmärker sig. Unga har på olika sätt separerats och behandlats annorlunda än äldre bidragstagare. Det andra kategoriella par som fyllt en viktig funktion för kommunernas utveckling av insatser är uppdelningen mellan värdiga och ovärdiga bidragstagare. I kommunerna används inte dessa begrepp, och indelningen beskrivs istället som ett sätt att separera de sökande som verkligen är i behov av samhällets stöd och hjälp från de som söker hjälp på orättfärdiga grunder. Det tredje och kategoriella paret är indelningen av socialbidragstagare som bedömts vara arbetsföra respektive inte arbetsföra. Ofta används begreppet job-ready för att göra denna urskiljning i kommunerna.

Insatserna fyller viktiga funktioner för de kommunala organisationerna eftersom de sorterar ut de yngre från de äldre, de värdiga från de ovärdiga och de arbetsföra från de icke arbetsföra bidragstagarna. För

att förstå utvecklingen i kommunerna är det viktigt att förstå hur och varför dessa kategorier haft betydelse för organiseringen.

Unga och äldre socialbidragstagare

Insatser och organisationer för unga

I alla fyra kommuner har en uppdelning av arbetet med socialbidragstagare som är över respektive under 25 år gjorts. Insatser som uteslutande har riktats till personer under 25 år har organiserats, och särskilda enheter har skapats som haft till uppgift att administrera ansökningar om socialbidrag för personer under 25 år. Dessa enheter har placerats i andra lokaler än de för socialbidragshanteringen för personer över 25 år. Utvecklingen är ett exempel på en tilltagande intern specialisering (jmf. Bergmark och Lundström 2008b:42) av arbetet med socialbidrag.

I Helsingborg utlokaliserades arbetet med unga socialbidragstagare år 1995, när en arbetsmarknadsnämnd skapades. Nämnden avvecklades efter tre år, och den åldersindelade socialbidragshanteringen upphörde. Många av de insatser som organiserats i kommunen har dock allt sedan dess haft 25 alternativt 30 år som en övre åldersgräns. I Järfälla kommun startades 1995 en Ungdomssluss för arbetslösa socialbidragstagare under 25 år. Slussen var inledningsvis en utredande verksamhet som syftade till att undersöka orsaker bakom långvarig arbetslöshet, men blev snabbt en daglig verksamhet för alla unga socialbidragstagare.⁶⁹ Även i Karlskrona kommun har en rad olika insatser organiserats under perioden med en övre åldersgräns på 25 år. I Karlskrona och Järfälla separerades socialbidragshanteringen för personer under 25 år från den ordinarie socialtjänstens organisation år 2005. I Karlskrona skapades en ny organisation för att hantera unga arbetslösa socialbidragstagare, Jobbintro. I Järfälla placerades socialbidrags-

⁶⁹ SN 1995§168, Utvärdering av Ungdomsslussen – Socialförvaltningen dat. 19961021, Kriterier för att komma till Ungdomsslussen för utredning dat. 1996-06-25, Slutrapport från Ungdomsslussen dat. 19971209.

handläggarna i Jobbcenters lokaler, kommunens organisation för sysselsättning och arbetsmarknadsfrågor.⁷⁰

I Jönköpings kommun har ålder successivt blivit en allt viktigare variabel i arbetet med arbetslösa socialbidragstagare. Flera insatser har riktats till unga arbetslösa socialbidragstagare, och år 2002 skapades en enhet för socialbidragshandläggning för personer under 25 år.⁷¹

Upptäckten av unga och deras behov

När särskilda organisationer och särskilda insatser skapats för unga bidragstagare har det fört med sig att ungas behov och situation uppmärksamrats allt mer. Den tilltagande specialiseringen av arbetet utifrån ålder är en viktig förutsättning för att insatser för unga arbetslösa bidragstagare upplevts som viktiga och angelägna i kommunerna. En intervjuperson berättar att den tilltagande specialiseringen av arbetet med unga bidragstagare inneburit att unga socialbidragstagare och deras särskilda behov upptäckts i kommunen.

Vi har ju inte vetat någonting om ungdomarna innan (enheten skapades, min anm.), tycker jag.

KH: Varför inte det?

På grund av att vi inte haft sådan statistik som särskilt visar unga vuxna. Ja, det är klart, man kunde alltså på 90-talet ta fram statistik över hur många ungdomarna var, men de ingick i det stora allmänna. Vi hade ingen särskild grupp för unga vuxna. Det tycker jag ju är från socialförvaltningens sida den viktigaste händelsen att vi faktiskt, för fyra år sedan, började just med sektionen för unga vuxna. (IP 9)

Specialiseringen har bidragit till att problem uppmärksamrats som inte var synliga i en åldersneutral organisation. Flera av intervjupersonerna pekar också på att unga arbetslösa socialbidragstagares sociala

⁷⁰ SN 2005§131, Verksamhetsbidrag till Ungdomsslussen – delegeringsbeslut dat. 20051212, Förslag till Ungdomssluss – ett samordningsprojekt mellan socialförvaltningen, Utbildnings-, kultur- och fritidsförvaltningen och Jobbcenter dat. 2005-09-19, rev 2005-10-21.

⁷¹ ÅR 2001, Bilaga till tjänsteskrivelse Verksamhetsutveckling och organisationsförändring inom verksamheten försörjningsstöd dat. 20040525, KF 2005§185.

problematik blivit synligare för personalen under den studerade perioden, vilket i sin tur har motiverat insatser. En intervjuperson berättar:

Ja, jag tror att det har handlat mycket om behoven men också om att vi har fått en ökad kunskap. Tror jag, det är min personliga tanke.

KH: Ökad kunskap om klientgruppen?

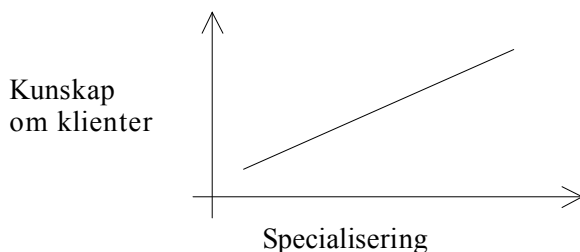
Både om klientgruppen, mest om klientgruppen, och vi utbildar oss ju hela tiden. Sen har ju den [klientgruppen, min anm.] förändrats under tiden, den har blivit tyngre. Alla de här som bara "bara" var drabbade av arbetslösheten under 90-talet – de har ju nästan försvunnit idag från socialtjänsten. (IP 24)

Det kan finnas många anledningar till att de som arbetar i organisationerna upplevt att klientgruppens sociala problematik ökat. Arbetslösheten bland unga var till exempel påtagligt högre i början av undersökningsperioden än i slutet. När efterfrågan på arbetskraft ökar, är det främst personer med bättre kvalifikationer som får arbete och försvinner ur det behovsprövade bidragssystemet. Andelen socialbidragstagare med olika former av hinder att ta sig in på arbetsmarknaden blir då av förklarliga skäl högre. De ungas problem kan då upplevas som större – även om problemen i sig inte är större. Istället är det *andelen* socialbidragstagare med problem som har ökat.

En annan tänkbar orsak till att klientgruppen upplevts ha mer omfattande problem kan vara att andra organisationers arbete och regelverk förändrats under perioden, vilket i sin tur påverkat socialtjänstens arbete. Det kan till exempel handla om restriktivare ersättningssystem i sjukförsäkring och minskade resurser för Arbetsförmedlingens rehabiliterande åtgärder. Dessa övergripande förändringar utesluter dock inte att den ökade specialiseringen av arbetet i kommunerna har haft betydelse för att fler problem hos de unga socialbidragstagarna uppmärksammas och motiverat insatser.

När kunskapen om unga socialbidragstagare och deras behov ökar, leder det till att fler insatser kan motiveras. Relationen mellan specialisering och möjligheterna att motivera nya insatser kan demonstreras i en enkel bild:

Bild 1: Kunskap om klienter och specialisering.



När specialiseringen av arbetet med unga bidragstagare tilltar, ökar kunskapen om de ungas situation och behov. Genom att fler behov uppmärksammas, kan också fler insatser motiveras. Motiven att organisera insatser bekräftas i sin tur av att insatserna leder till ytterligare kunskap om de unga och deras specifika situation. En intervjuperson beskriver denna process:

Och det måste jag säga, [insatsen, min anm.] lärde mig oerhört mycket, lärde socialsekreterarna oerhört mycket, om den komplexitet som de ungdomarna har. Därför kan man inte säga "vad var gruppens behov". Eftersom man äter lunch ihop, fikar på morgonen ihop, fikar på eftermiddagen, man har en heldag, man har fysisk aktivitet, så... En hel del av de här fann vi på vägen hade psykiska störningar och problem. Man hittade folk med anorexi. Man upptäckte att man åt inte. Men det ser man ju inte om man inte umgås. (IP 17)

Den nyupptäckta kunskapen om de unga och deras behov kan fungera som ett argument och som motivering för att organisera ytterligare insatser.

När kunskap om de ungas situation används som motiv till fler insatser, måste man komma ihåg att specialisering i socialt arbete ofta kritiserats för att bidra till att helhetsperspektivet på människors problem och livssituation går förlorat (Bergmark och Lundström 2005:126f, Lundgren et al. 2009:163). I det här fallet kan den ökade specialiseringen till exempel innebära att fokus riskerat att hamna på de ungas matvanor och psykiska välbefinnande, istället för mer över-

gripande samhällsproblem så som exempelvis avsaknad av arbetstillfällen och svårigheter i övergång mellan skola och arbetsliv.⁷²

Förutsättningar för indelningen av unga och äldre

De kommunala organisationernas uppmärksammande av unga som en grupp som kräver särskilda åtgärder har inte skett i ett vakuum. Alla människobehandlande organisationer är beroende och påverkade av sin omvärld (Katz och Kuhn 1972:45, Aldrich och Marsden 1989, Hasenfeld 1992b, Scott 2008). Därför är utvecklingen i kommunerna också nära kopplad till förändringar i den institutionella miljö som kommunerna befinner sig i. Unga har uppmärksamrats som en grupp med särskilda behov på flera institutionella arenor, vilket haft betydelse för de kommunala verksamheterna.

Som jag beskrev i avhandlingens femte kapitel har 1998 års socialtjänstlag gett kommunerna ökade möjligheter att kräva deltagande i kompetenshöjande verksamheter av arbetslösa bidragstagare under 25 år. Formuleringen innebar en tydlig markering från lagstiftarens sida att personer under 25 år kunde, och kanske till och med borde, behandlas på ett annat sätt än socialbidragstagare över 25 år. Kraven på att delta i insatser förekom förvisso i många kommuner, även i de kommuner som undersöks i denna studie, redan innan den nya lagen trädde i kraft (Johansson 2001). I Helsingborg villkorades till exempel socialbidraget för unga arbetslösa socialbidragstagare redan 1995 och i Järfälla ett år senare, 1996.

Genom förändringar i arbetsmarknadspolitiken och nya arbetsmarknadspolitiska program markerade även regeringen att arbetslösa under 25 år hade rätt till och behov av en annan behandling än arbetslösa över 25 år. Datorteket, det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin lanserades under perioden, åtgärder där ålder var ett avgörande kriterium för deltagande. Att personer under 25 år betraktats som en grupp med särskilda behov framgår även av Arbetsmarknadssty-

⁷² Resonemanget innebär naturligtvis inte att de ungas psykiska välbefinnande i sig är oviktigt. Fråga är dock vilken betydelse den psykiska hälsan bör ha i ett försörjnings-sammanhang.

relsens definition av långtidsarbetslös. Personer under 25 år har kategoriserats som långtidsarbetslösa redan efter tre månader, medan motsvarande gräns för personer över 25 år varit sex månader.

När kommunerna under 1990-talet fick ansvaret för genomförandet av flera statliga ungdomsåtgärder ledde detta till att nya organisationer och verksamheter byggdes upp och etablerades i kommunerna. De nya verksamheterna arbetade inte sällan uteslutande med personer under 25 år. Kommunernas ansvar för åtgärderna kan därför också ha bidragit till att gruppen arbetslösa under 25 år fick ökad uppmärksamhet.

De fyra kommunerna har också använt sig av möjligheter som inträdet i den Europeiska unionen medförde. EU har på ett tydligt sätt markerat, bland annat genom den europeiska sysselsättningsstrategin, att arbetslösa under 25 år varit att betrakta som en prioriterad grupp. Helsingborgs kommun har bedrivit ett relativt stort antal EU-finansierade projekt för unga genom åren, och även Karlskrona har fått ett flertal projekt finansierade av Europeiska socialfonden. Det är dessutom påfallande hur EU-finansierade insatser avlöst varandra i kommunerna, med i stort sett samma målgrupp och liknande innehåll. Jönköping och Järfälla har i något mindre utsträckning använt sig av de nya möjligheter som EU-finansieringen inneburit, men även här har EU-finansiering bidragit till att insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare har kunnat organiseras.

Ungdomsarbetslöshet är således en fråga som legat högt på den politiska agendan under den studerade perioden, inte bara i kommunerna. Den politik som förts har på olika sätt markerat att unga arbetslösa socialbidragstagare varit en grupp som bör prioriteras. Att ungdomars arbetslöshet uppmärksammas som ett särskilt problem, skild från annan arbetslöshetsproblematik, har också legitimerat att särskilda insatser har riktats till ungdomsgruppen i kommunerna. Den särskilda uppmärksamhet som ungdomar har fått under perioden har även diskuterats av bland annat Ulmestig (2007) och Johansson (2000).

En bidragande orsak till att kommunerna har valt att organisera särskilda insatser för unga arbetslösa bidragstagare kan vara att det varit förhållandevis lätt att besluta om. Lødemel och Trickey (2000) pekar på

att insatserna för unga arbetslösa bidragstagare kan betraktas som en förlängd skolgång, vilket gjort att de villkorade insatserna som ofta beskrivits som disciplinerande inte direkt har ifrågasatts.

Ett uppskjutet inträde i vuxenvärlden (Salonen 2000, Salonen 2003) bidrar i sin tur till att personer under 25 år allt mer kommit att betraktas som en särskild grupp med särskilda behov, skilda från den övriga vuxna befolkningens behov.

Diskussioner om det försenade inträdet i vuxenlivet, i kombination med den nationella och internationella diskursen om ungdomars särskilda behov, skapade en grogrund för krav på särskilda insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna. Detta är i sådana fall inget unikt för de kommuner som ingår i studien. Hansson och Lundahl (2002) pekar på hur liknande ungdomsprojekt initierats av i princip alla svenska kommuner under 1990-talet.

Unga - en prioriterad grupp

Flera intervjupersoner uttrycker hur unga arbetslösa betraktats som en prioriterad grupp att arbeta med i kommunerna. En intervjuperson säger:

... ska man satsa på någon, om man måste prioritera, så ska vi ju göra det på dem som ska ha framtiden. (IP 19)

Citatet antyder att prioriteringen av de unga mer eller mindre uppfattats som en självklarhet.⁷³ Byberg (1998) har i sin forskning belyst hur kategorisering av socialbidragstagare utifrån exempelvis ålder kan vara problematiskt, om ålder istället för hjälpbehov blir det avgörande kriteriet för om en person kan komma i fråga för en viss insats eller inte.

Det som i kommunerna verkar vara en självklar prioritering kan även diskuteras utifrån andra utgångspunkter. Som jag beskrivit tidigare är socialförsäkringssystemet i Sverige nära kopplat till tidigare delta-

⁷³ Tidigare årtionden, under till exempel 1950- och 60-talen, var diskussionen framför allt fokuserad på arbetslösheten bland den vuxna befolkningen. Ungdomar ansågs ha fått allt bättre förutsättningar i takt med att utbildningssystemen hade byggts ut, och det var först under 1970-talet ungdomsarbetslöshet blev uppmärksammat som särskilt problem (Björklund och Persson 1983:1).

gande på arbetsmarknaden. Att unga som ännu ej hunnit etablera sig på arbetsmarknaden utgör en stor del av bidragstagarna i Sverige är därför på sätt och vis en självklar följd av hur socialförsäkringssystemet är uppbyggt (Salonen 2000). Problemen bakom ett bidragsbehov kan också vara mer omfattande för en person som tidigare varit etablerad på arbetsmarknaden, eftersom de i större omfattning har tillgång till arbetslöshetsförsäkring. Man kan då ställa sig frågan – på vilka grunder sker prioriteringen av de unga bidragstagarna?

Att insatser som riktas till personer under 25 år beskrivs som ett sätt att prioritera gruppen unga bidragstagare behöver dessutom inte innebära en prioritering i praktiken. Exempelvis har insatser som tidigare varit åldersneutrala ofta fått en nedre åldersgräns på 25 år när nya insatser, eller organisationer, för unga har introducerats. Detta beskrivs i flera intervjuer som mycket problematiskt. I Jönköping begränsades till exempel tillgången till kommunala praktikplatser via arbetsmarknadsavdelningen för personer under 25 år starkt efter det att ett Ungdomscentrum skapats. Också i Karlskrona och Järfälla finns exempel på hur insatser fått en nedre åldersgräns på 25 år när insatser som riktats till unga organiserats. Ungdomsinsatsernas innehåll kan skilja sig avsevärt från insatser som organiseras för äldre bidragstagare, exempelvis erbjuds i vissa fall endast jobbsökaraktiviteter utan rehabiliterande inslag. Intervjupersoner beskriver också hur kommunala medel tillförts organisationer som arbetat med socialbidragstagare över 25 år, medan det upplevts som svårare att få tillgång till kommunala medel för verksamheter för unga. Ofta har dessa verksamheter istället integrerats i organisationer som finansierats av Arbetsförmedlingen. Många insatser har också delfinansierats av externa aktörer, så som Europeiska socialfonden. När de externa medlen inte längre funnits tillgängliga har verksamheterna ofta lagts ned. I de fall insatser för personer över 25 år har tilldelats mer kommunala resurser, eller kanske framför allt haft tillgång till en mer stabil finansiering, framstår frågan om ungdomsgruppens prioritering som angelägen.

De värdiga och de ovärdiga

En rättvisefråga

Insatserna i kommunerna kan tolkas utifrån deras funktion att sortera ut klienter som uppfattas vara värdiga från de som ansetts ovärdiga att ta emot samhällets hjälp. Unga har historiskt sett betraktats som de minst värdiga fattiga av dem som söker sig till samhällets hjälpsystem. De ungas fattigdom har betraktats som självförvållad, eftersom de inte uppfattats ha direkta hinder för att arbeta, så som till exempel äldre, barn och sjuka. I detta avsnitt diskuteras en sorteringsprocess som går ut på att skilja de unga som antas utnyttja systemet från de som antas ha legitima skäl att uppbära hjälp från det offentliga.

De kommunala insatsernas funktioner beskrivs av intervjupersoner bland annat som ett sätt att förhindra att unga människor med förmåga och möjlighet att arbeta livnär sig på socialbidrag. En intervjuperson beskriver denna sortering av socialbidragstagare som en rättvisefråga. Intervjupersonen beskriver syftet med en kommunalt organiserad insats med daglig verksamhet för unga bidragstagare:

Ja, strama åt, men jag tyckte det var många som uppenbarligen... Som fick nej. Sen såg man såna unga killar som helt öppet kunde sitta och säga att nu har jag gått här i fyra år, men nu tycker jag det är dags att jag gör något. Han fick ju då direkt plats och körde truck i (...).⁷⁴ Men det hade han ju fått tacka nej till i flera år, men det var inget fel på honom. Det var bara det att han ville göra ett bekvämt liv. Och då tyckte jag själv att det kan ju inte vara meningen att en småbarnsmamma, snuvig och jäklig ska behöva stiga upp klockan fem på morgonen och iväg och städa någonstans, medan det går en ung frisk kille i lägenheten bredvid. Hela dagen, och gör annat. Så det var också någon sorts rättvisefråga tyckte jag. (IP 28)

Resonemanget beskriver en farhåga att unga arbetslösa bidragstagare utnyttjar samhällets hjälp och stöd. Genom att sysselsätta de unga

⁷⁴ Namnet på företaget som intervjupersonen anger har tagits bort för att behålla anonymiteten.

bidragstagarna i dagliga aktiviteter var förhoppningen att de som kunde försörja sig själva på annat sätt än genom socialbidrag skulle försvinna ur systemet.

Omedelbar sysselsättning

Ett sätt att undvika att systemet utnyttjas på ett orättfärdigt sätt antas vara en snabb sysselsättning i en kommunal insats i samband med ansökan om socialbidrag. I Helsingborg, Järfälla och Karlskrona har det funnits en uttalad politisk vilja att sysselsätta unga bidragstagare så snabbt som möjligt i samband med att de ansöker om socialbidrag. En intervjuperson i Helsingborgs kommun beskriver en insats som innebar omedelbar sysselsättning. I samband med ansökan om socialbidrag hänvisades de unga till jobbsökaraktiviteter i kommunens regi.

Det andra (syftet, min anm.) är ju att hålla dem aktiva. Både för deras egen skull, men det som jag sa, det finns en liten kontrollfunktion i det här också. Att man inte jobbar på krogen på kvällarna och går på försörjningsstöd på dagarna. Eller vad det nu kan vara för någonting. (IP 22)

Aktivitet framställs i citatet som något positivt, delvis för att aktivitet antas förhindra att unga människor har parallella inkomster samtidigt som de uppbär bidrag. Sysselsättningen på dagen antas leda till svårigheter för personen att utföra sysslor som genererar oredovisade inkomster. I Järfälla har sedan mitten av 1990-talet unga arbetslösa bidragstagare sysselsatts i kommunalt organiserade insatser i nära anslutning till deras ansökan om bidrag. Huvudsakligen har dessa insatser bestått av vägledning och stöd i att söka arbete. En intervjuperson beskriver insatsernas syfte så här:

För många var det ju jättebra, för då fick de stöd i detta. Men för många var det också så att plötsligt så störde vi deras verksamhet. Det vill säga, man fick bort ganska många svartjobbare. Pratade man om. Många som inte, ja som hade annat för sig på sin fritid helt enkelt. (IP 32)

I tre av de fyra kommunerna, Helsingborg, Järfälla och Karlskrona nämner intervjupersoner att en viktig funktion med insatserna har varit att sortera ut personer som antas ha ett arbete eller kunna försörja sig på annat sätt än genom bidrag.

Som jag beskrev i kapitel fyra finns inget empiriskt stöd för att fusk bland socialbidragstagare skulle vara särskilt vanligt förekommande. Ändå beskrivs en av insatsernas funktion ofta vara just att kontrollera för fusk. Stranz (2007) har diskuterat hur socialsekreterare betraktar kommunala insatser som ett medel för att öka kontrollen av bidragstagare. När insatser motiveras utifrån behovet av kontroll för att sortera ut de som på ett orättfärdigt sätt antas erhålla socialbidrag kan insatserna tolkas utifrån deras normbärande funktioner.

Genom insatserna bär de kommunala organisationerna upp normer och föreställningar om bidragssystemet, men också om bidragstagare, som råder i samhället. Insatserna kan då betraktas som en form av symboliska handlingar, eftersom de inte motiveras utifrån att det verkligen förekommer fusk. Insatsernas resultat värderas inte heller i förhållande till om de lyckas stävja fusk. Till exempel finns det ju inget som utesluter att människor arbetar på kvällar och helger, trots att de deltar i obligatoriska insatser på dagtid. Istället är det *föreställningar* om att det förekommer fusk och att insatserna kan bidra till att förhindra fusk som huvudsakligen motiverar organiseringen av insatser (jmf. Salonen 2006, Handler 2004:86, Handler och Hasenfeld 1991:7).

Viktigt att påpeka är att i alla kommuner har strävan efter att organisera en omedelbar sysselsättning stött på en rad svårigheter. För det första beskriver intervjupersoner hur resurser saknats för att verkställa en sådan organisation. För det andra påtalar flera intervjupersoner att en omedelbar sysselsättning kan upplevas som problematiskt ur socialsekreterarnas perspektiv. En omedelbar sysselsättning innebär ett förfarande som är svårt att förena med individuellt anpassade insatser utifrån en professionell bedömning av den enskildes behov av stödjande och rehabiliterande insatser.

En ambivalent verksamhet

I kapitel fyra beskrev jag motsättningen mellan fattigvårdens stödjande funktion och principen om less eligibility, och hur denna motsättning leder till en ambivalent verksamhet. Samtidigt som hjälpen syftar till att rehabilitera och hjälpa människor i nöd, ska den också verka avskräckande genom disciplinerande inslag.

Om insatserna ska fungera som ett sorteringsinstrument för att sälla ut värdiga från ovärdiga bidragstagare är det viktigt att insatserna inte uppfattas som allt för attraktiva av deltagarna. Om insatserna uppfattas som allt för attraktiva återföljs detta av en rädsla att systemet ska utnyttjas.

I kommunerna finns många exempel på hur rädslan för att insatserna ska framstå som allt för positiva för deltagarna haft ett avgörande inflytande på de insatser som utvecklats. En intervjuperson beskriver detta så här:

Det var väl lite det som vi tyckte var viktigt – att man har någonting att göra. Det är till och med lite grann så här att programmen ska vara lite lagom tråkiga så att ungdomarna tar tag i sin situation. Det ska inte vara kul som det var på Mega Musik eller på Aktörerna. Så det blir det som blir det viktigaste. Utan det viktigaste måste vara att söka sig ut på arbetsmarknaden. Eller läsa vidare, studera. (IP 20)

De insatser som intervjupersonen refererar till bestod till stor del av konstnärliga och kreativa inslag, och beskrivs av intervjupersoner som uppskattade av deltagarna. Även Thorén (2005) har i sin forskning pekat på hur ansvariga för insatser betonar vikten av att insatserna inte ska uppfattas som allt för positiva för deltagarna. En verksamhet som uppfattas som allt för ”behaglig” förlorar sitt avskräckande syfte. Samtidigt får inte verksamheten framstå som allt för avskräckande. Detta beskrivs av en intervjuperson på följande sätt när hon berättar om en insats:

Ja, vi uppfattade, eller lät mig säga jag istället, att den [insatsen, min anm.] var oerhört repressiv, den gick bara ut på kontroll och en underton av att huvuddelen av socialbidragstagarna försökte lura en så mycket som möjligt. Det tror inte jag. Jag tror att det är en del som för-

söker lura oss, och där ska vi ha såna kontrollsystem så att vi kommer åt det. (...) Och en del försvann ju eftersom kontrollen blev större. Men eftersom jag tror att de flesta bidragstagare inte tycker det är kul att komma till socialförvaltningen, utan att de flesta är goda och faktiskt saknar pengar så kan man inte vara repressiv i sin framtoning utan då måste man faktiskt vara mottagande. (IP 17)

Intervjupersonen beskriver den svåra uppgiften som de kommunala verksamheterna ställs inför. På samma gång som verksamheter ska verka frigörande och emanciperande finns inbyggda krav på disciplinering, kontroll och repression. Insatserna får karaktären av moraliska och normativa uppfostringsprojekt (Mead 1998, Blennberger 2000:221, Starrin och Jönsson 2000:208, Chan och Bowpitt 2005).

Repression och paternalism har varit ett tydligt inslag i socialt arbete genom historien, och många menar att paternalismen fått ett allt större och tydligare genomslag de senaste decennierna (Börjesson 2000:186, Meeuwisse och Swärd 2000:41). Denna moderna paternalism tar sig uttryck bland annat genom aktiveringen av fattiga bidragstagare och vilar på antaganden om att fattiga behöver lära sig adekvata förhållningssätt för att ta sig ur sin situation (Starrin och Jönsson 2000:211, Powell och Hewitt 2002, Johansson 2007:71).

Paternalism och repression är inte de begrepp som används inom organisationerna för att beskriva utvecklingen. Istället beskrivs insatserna som beskyddande och stödjande för den enskilde (Börjesson 2000:197, Starrin och Jönsson 2000:208, Darmon 2004). I kommunernas dokumentation av insatserna beskrivs deras stödjande och rehabiliterande funktioner utförligt. Det är också ett återkommande tema i intervjuerna. En intervjuperson som arbetat med unga bidragstagare beskriver stödet till deltagare i en insats så här:

Och där min uppgift var att dra upp dem ur sängarna, det gjorde jag flera gånger, och med några stycken jämt. Och de som inte kom, ringa och kolla och greja. Jag brydde mig. Jag brydde mig om de här 35. Och vi simmade tillsammans, vi var [ute, min anm.] och åkte... (IP 18)

En avgörande och viktig detalj för att utvecklingen i kommunerna ska kunna tolkas som ett ökat inslag av paternalism är att insatserna som

organiserats i kommunerna varit obligatoriska för de unga arbetslösa. Deltagande i insatserna har i nästan samliga fall utgjort ett villkor för att erhålla socialbidrag. Själva villkorandet är, som jag beskrev i kapitel fyra, fattigvårdens verktyg för att förändra bidragstagarens beteende och en förutsättning för organiserings normgivande funktion.

Anställningsbar eller inte

Insatser för anställningsbara och icke anställningsbara

Indelningen av arbetslösa socialbidragstagare i de som bedöms vara anställningsbara och de som inte bedöms kunna ta ett arbete har varit en viktig kategorisering för den kommunala organisationen under den studerade perioden.

När Arbetsmarknadsnämnden skapades 1995 i Helsingborg innebar detta en mycket tydlig uppdelning mellan unga som bedömdes kunna ta ett arbete och de som inte bedömdes kunna ta ett arbete. Dessa båda kategorier har sedan dess motiverat olika insatser i kommunen. När Arbetsmarknadsnämnden avskaffades 1998 och Utvecklingsnämnden tog vid, organiserades socialbidragsarbetet i två enheter. För de klienter som bedömdes vara i behov av socialbidrag enbart på grund av arbetslöshet, skapades ett Visionscenter.⁷⁵ Motsvarande enhet för personer som bedömdes vara i behov av rehabilitering för att kunna komma in på arbetsmarknaden kallades Möjligheternas hus.⁷⁶ Båda dessa enheter har utvecklat insatser för att möta behoven hos deras respektive klientgrupp.⁷⁷

Också i Järfälla har indelningen av bidragstagare som uppfattats kunna ta ett arbete respektive inte kunna ta ett arbete fått en allt större betydelse. 1997 bildades en ny organisation, Kraftkällan, som fick till

⁷⁵ Årsredovisning 1999, Utvecklingsnämndens verksamhetsöversikter 2000.

⁷⁶ Stadsrevisionen Helsingborg - rapport - Granskning av uppföljning och utvärdering av några arbetsmarknadsprojekt inom utvecklingsnämnden dat. 20011031.

⁷⁷ Utvärdering utvecklingsinsats (försörjning) Möjligheternas Hus dat. 20010305, Utvärdering utvecklingsinsats (försörjning) Visionscenter våren 2000, Uppföljning utvecklingsinsatser Möjligheternas Hus år 2002 dat. 20030410.

uppgift att implementera de statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i kommunen samt att sysselsätta arbetslösa bidragstagare som av den handläggande socialsekreteraren bedömdes vara arbetsföra. I kommunerna har man ofta valt att tala om klienterna bedömts vara job-ready eller inte. En intervjuperson beskriver Kraftkällans arbete så här:

Och det var meningen då att [Kraftkällan, min anm.] skulle jobba med de människor som var jobready. Det här var ganska nytt, eftersom socialtjänsten hade då varit nedlusade med arbete, man hade väldigt många ärenden. Man hade inte haft några krav egentligen på att få sitt försörjningsstöd, utan man gick dit och drog sin historia, sen kunde man göra precis vad som helst. Men när Kraftkällan startade så var det ju så att socialsekreterarna hade som uppgift att – de fick en person som de gjorde bedömningen att de bara var där för att de inte hade något arbete så skulle de remitteras till Kraftkällan. (IP 32)

I Karlskrona kommun infördes Jobbintro år 2005. Den nya organisationen innebar en mycket tydlig uppdelning av unga bidragstagare som antogs kunna arbeta och de som av olika anledningar inte antogs kunna arbeta. Beroende på vilken kategori den unge bedömdes tillhöra, erbjöds olika insatser. De unga som förväntades kunna arbeta remitterades omgående i samband med sin ansökan om socialbidrag till Vägvisaren, kommunens organisation för implementering av statliga arbetsmarknadsåtgärder. Där skulle de delta i samma aktiviteter som deltagarna i det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin. En intervjuperson beskriver arbetet så här:

Att arbetsmarknadsenheten ska ställa upp med då, att alla de som ... [socialtjänsten, min anm.] bedömer är job-ready ska gå direkt ut till Vägvisaren utan hundra dagars väntetid och det här då. De ska gå direkt. (IP 18)

När Jobbintro skapades, organiserades enbart insatser för personer under 25 år som bedömdes kunna ta ett arbete.

Insatser som arbetsprövning

Varför har uppdelningen mellan arbetsföra och icke arbetsföra blivit viktig för kommunernas organisationer? Det är inte helt enkelt att svara

på, särskilt inte eftersom kategorierna påkallat olika lösningar både mellan kommunerna men också i samma kommuner över tid. Ibland organiseras insatser för den grupp som bedöms ha problem att ta sig in på arbetsmarknaden, ibland för den grupp som bedöms stå nära arbetsmarknaden och ibland för båda kategorierna. I Helsingborg innebär Arbetsmarknadsnämnden att extra resurser satsades på insatser för de unga som bedömdes vara arbetsföra. När Utvecklingsnämnden tog över organiserades insatser för båda grupperna. I Järfälla kommun har målgruppen för insatser ibland varit de som ansetts kunna arbeta, och ibland de som inte bedömts kunna arbeta. En insats, Ungdomsslussen, motiverades utifrån behov hos personer med svårigheter att ta ett arbete, men målgruppen byttes sedan ut till personer som bedömdes kunna ta ett arbete.⁷⁸ I Jönköping har insatser uteslutande riktats till de unga som bedömts ha svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. I Karlskrona kommun har målgruppen för insatserna under den större delen av undersökningsperioden varit personer som bedömts ha problem att ta ett arbete. I slutet av undersökningsperioden däremot, organiserades insatser enbart för personer som betraktades som arbetsföra.

Innehållet i de insatser som organiserats beskrivs av intervjupersonerna ofta som en form av arbetsprövning för att se om den arbetslösa kan klara ett arbete eller inte; det vill säga om personen kan betraktas som arbetsföra eller inte. En intervjuperson beskriver hur en insats motiverades utifrån dess funktion att utreda människors arbetsförmåga:

Om det kommer någon, man är väldigt osäker på vad de klarar av för krav, så kanske man måste sätta dem i vissa typer av åtgärder, bara för att se vad har de för arbetsförmåga. (IP 5)

Arbetsprövningen framstår som mer eller mindre professionaliserad i kommunerna. I flera kommuner organiseras insatser i kommunens egna organisationer och med egen personal. Arbetsprövningen verkar då

⁷⁸ Utvärdering av Ungdomsslussen – Socialförvaltningen dat. 19961021, Kriterier för att komma till Ungdomsslussen för utredning dat. 19960625, Slutrapport från Ungdomsslussen dat. 19971209, Brev till Barbro Nilsson från Ungdomsslussen, dat. 19970317.

huvudsakligen ha skett genom kontroll om deltagare kommit i tid, klarat av att agera i grupp med mera. En intervjuperson beskriver:

Så vi får arbetspröva dem. Och vi fick ta fram en struktur för att se, klarar de av det här. Klarar de av enkla handmoment, klarar de av att jobba i grupp, har de social kompetens, kommer de... (IP 17)

Kraftkällan i Järfälla som ansvarade för sysselsättning av arbetslösa socialbidragstagare anordnade till exempel praktik samt använde sig av arbetscentrums resurser för att bedöma klienternas arbetsförmåga.⁷⁹ I andra kommuner har omfattande arbetsutredningar av externa aktörer köpts in. I Helsingborg har till exempel socialsekreterarna givits möjligheter att köpa in utredningar. En intervjuperson beskriver:

Det kan vara att vi köper in utredningar. De här neuropsykiatriska utredningarna. Och det handlar om att få en diagnos, någonting att ta på, något som vi kan jobba vidare med. Ibland får de en ansökan om en sjuksättning efter en sådan utredning, därför att de är så pass sjuka. (IP 24)

Några intervjupersoner pekar på att praktik på arbetsplatser, ett vanligt inslag i kommunala insatser, fyller en viktig funktion vad gäller just arbetsprövning. En intervjuperson beskriver vilken funktion praktik kan fylla:

Och sen, något som jag själv har trott på, i det här programmet, det var även att vi försökte få dem att prova i skarp miljö. Arbetsträning, det här att de fick prova i skarp miljö. (IP 27)

Med skarp miljö menar intervjupersonen att den unge praktiserade på riktiga arbetsplatser. Andra intervjupersoner menar att arbetsprövningen helst inte bör ske på riktiga praktikplatser. Praktikplatser betraktas som en värdefull resurs och tillgång för de kommunala organisationerna, och om praktikplatserna fungerar som arbetstest finns en rädsla för att kommunen ska förlora platserna. Istället organiseras egna insatser i kommunens regi för att pröva klienternas arbetsförmåga. En

⁷⁹ Rapport / uppföljning - Ett år med Kraftkällan - Arbetsmarknadsenheten dat. 19990902 rev 19990921.

intervjuperson beskriver motiven bakom en insats där arbetsprövningen skedde på arbetsstationer inom kommunens regi:

... man gjorde inte bedömningen att man skulle kunna ha dem ute på en praktikplats i näringslivet. De skulle inte klara det, eller de skulle bränna platserna. Eller om man...

KH: Bränna platserna?

De skulle förstöra de platserna så att vi inte skulle kunna använda dem igen. Det är man rädd om, man är jätterädd, man vill gärna ha lite goodwill när man ringer upp praktikplatserna igen. (IP 32)

Arbetsprövningen kan alltså ske på många olika sätt i kommunerna, men gemensamt för insatserna är att de syftar till att göra en bedömning om den unge anses klara av ett arbete eller inte.

Anställningsbarhet i relation till arbetsmarknaden

Indelningen av anställningsbar och icke anställningsbar framstår på många sätt som problematisk. Inom EU kallas anställningsbarhet för *employability*, och utgör en av hörnstenarna i den europeiska sysselsättningsstrategin. Arbetslivsinstitutet (2006) diskuterar begreppet, och pekar på att anställningsbarhet måste ses i relation till samhällets ansvar för människor att ha ett arbete, och vad som behövs för att göra människor anställningsbara. Vem som bedöms vara anställningsbar handlar också i stor utsträckning om vilka normer som präglar den förda politiken, om vilka som bör avkrävas ett deltagande på arbetsmarknaden och inte (Mead 1986:11). Därmed finns också tydliga paralleller till den tidigare diskussionen om värdiga och ovärdiga fattiga. Uppdelningen av arbetsföra respektive icke arbetsföra kan ses som ett uttryck för politikens normbärande och normöverförande funktioner, eftersom kategorierna bygger på föreställningar om vilka som kan, respektive inte kan, ta ett arbete.

Helsingborg är den kommun som gått längst i sorteringen av klienter utifrån deras bedömda anställningsbarhet. I perioder har över 20 insatser organiserats, vilket krävt en avsevärd kategorisering och sortering av klienter som sökt försörjningsstöd. Insatskartor och särskilda tjänster har skapats för att matcha befintliga insatser mot de

klienter som är aktuella. En intervjuperson beskriver de insatskartor som socialsekreterarna har haft till sin hjälp för att avgöra vilka insatser som varit lämpliga utifrån klienters bedömda anställningsbarhet:

Det upplevs ju som rörigt så här. Man har kunskap om vissa grejer och så. Och socialsekreteraren kan ju inte sitta så här, flummigt och jag tror det handlar om hittan och dittan. Utan man måste ha en känsla för att kunna sälja ett program till en presumtiv deltagare. (...) Man har en skala av anställningsbarhet till vänster. Långt ner, låg anställningsbarhet hos klienten. Och så fokusområden, vad har programmet för huvudsakligt innehåll. Är det så att man lär sig söka jobb, är det så att det är praktik, är det så att det är utredning. (IP 25)

Intervjupersonen beskriver en situation där anställningsbarhet betraktas utifrån en glidande skala, och inte som två kategorier med tydliga gränser sinsemellan. Samtidigt har kommunen organiserat hela sin socialbidragsverksamhet utifrån kategorierna arbetsför respektive icke arbetsför – vilket ger signaler om kategorierna som ”verkliga” och ömsesidigt uteslutande.

Begreppet anställningsbar, eller job-ready, är en problematisk konstruktion och ett exempel på hur kategorier medför en rad svårigheter i det praktiska arbetet. Gränsdragningen mellan människor som uppfattas vara arbetsföra respektive inte beskrivs i kommunerna som besvärliga och utgör inte sällan grunden till konflikter mellan kommunala

organisationer. Till exempel beskriver intervjupersoner hur det ofta upplevts som svårt att hitta ”rätt” deltagare till insatser som organiserats. Det är inte ovanligt att socialsekreterarna som anvisar till de kommunala insatserna, och de som arbetar i insatsen har olika uppfattning om vilka som bör utgöra insatsens målgrupp. En intervjuperson beskriver målgruppen för en kommunalt organiserad insats, och svårigheterna att enas om målgruppen:

Ja, det kunde i princip vara alla som sökte socialbidrag och var arbetslösa. Det här är ju den ständiga diskussionen mellan en sådan här verksamhet [insatser för arbetslösa bidragstagare, min anm.] och socialsekreterarna inne på försörjningsstöd, att de vill ha de som står närmast arbetsmarknaden och socialsekreterarna tyckte att de är ju inget

problem, de kommer ut ändå, vi vill skicka de som står längre från arbetsmarknaden, som behöver individuell hjälp och stöd och utredning. Och den där diskussionen har ju fortsatt genom åren på något sätt. Men då blev ju Ungdomsslussen som tog någon sorts mellan-grupp, de tog inte de lättaste och inte de svåraste, utan de tog de som behövde någon mer insats.

KH: Det är svåra gränsdragningar?

Ja, det är svåra gränsdragningar och man gör olika bedömningar och ja, man har olika – man ser ju det här ur olika perspektiv på något sätt. (IP 33)

En förklaring till att diskussionerna om insatsernas målgrupper varit så framträdande och upplevts som problematisk, är att anställningsbarhet kan betraktas som uttryck för olika syn på människors deltagande i arbetslivet. Å ena sidan kan begreppet anställningsbar vara ett uttryck för personers möjligheter att få ett arbete i förhållande till tillgängliga arbeten. Det kan innebära att en person med låga kvalifikationer kan betraktas som anställningsbar när efterfrågan på okvalificerad arbetskraft är hög, samtidigt som samma person kan betraktas som icke-arbetsför när efterfrågan är låg. Å andra sidan kan begreppet anställningsbar vara ett uttryck för personers anställningsbarhet i förhållande till eventuella funktionshinder, och är då något som måste förstås som ett tillstånd som är oberoende av efterfrågan på arbetskraft (jmf. Grape och Lindqvist 1996:81). Anställningsbar eller inte är helt enkelt två kategorier som är svåra att organisera praktiken utifrån, mycket svårare än till exempel kategorin yngre och äldre socialbidragstagare eller värdiga och ovärdiga bidragstagare där det finns större konsensus om gränserna.

Trots att gränsdragningen mellan de två kategorierna arbetsför och icke arbetsför upplevs som svår i kommunerna, används begreppen ofta i den kommunala retoriken. Det är tydligt att indelningen av dem som förväntas kunna arbeta och dem som inte förväntas kunna arbeta varit en viktig uppdelning i kommunerna. Utöver svårigheterna med gränserna mellan de båda kategorierna, måste man också ställa sig frågan hur det kan komma sig att indelningen i arbetsföra och icke arbetsföra har lett till så olika lösningar både mellan kommunerna och inom

samma kommun över tid. Jag menar att människobehandlande organisationers komplicerade förhållande till sina klienter kan ha haft betydelse för organiseringen av insatser för de olika kategorierna. Jag återkommer till det i nästa kapitel, där klienten som tillgång och belastning för människobehandlande organisationer diskuteras. Om klienten betraktas som arbetsför eller inte blir i det sammanhanget en viktig distinktion.

Sammanfattning

I kapitlet beskrivs tre kategoriella par som haft betydelse för organiseringen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna. För det första har ålder varit en tydlig gränsdragning, insatser och organisationer har skapats i kommunerna där personer under 25 år urskiljts som en grupp som krävt särskilda insatser och särskilda organisationer för socialbidragshandläggning. Den tilltagande specialiseringen har bidragit till att ungas situation uppmärksamrats i kommunerna, något som också bidragit till att insatser har motiverats. För denna kategorisering och sortering har det funnits ett tydligt institutionellt stöd, eftersom andra aktörer också definierat unga som en grupp som bör prioriteras.

Den andra kategoriseringen som varit viktig för organiseringen är indelningen i ovärdiga och värdiga fattiga. Denna indelning har haft betydelse för vilka organisatoriska lösningar som förespråkats i kommunerna. Insatser som har skapats har motiverats utifrån en önskan att separera de unga som antas ta emot socialbidrag på orättfärdiga grunder från de som är berättigade till samhällets stöd och hjälp. Genom att skapa insatser som verkar avskräckande, eller som utvecklats i linje med principen om less eligibility, har insatserna bidragit till att separera de som betraktats som värdiga från de ovärdiga. För denna kategorisering finns också en stark historisk förankring, men medför avsevärda svårigheter när den kommunala praktiken tvingas förena en stödjande verksamhet med disciplinerande och kontrollerande inslag.

Den tredje kategoriseringen som haft betydelse för utvecklingen av insatser i kommunerna är uppdelningen av klienter som betraktats som

arbetsföra respektive icke arbetsföra. I kommunerna har insatser ibland organiserats för den ena gruppen, ibland för den andra och ibland för båda. Indelningen i arbetsföra respektive arbetsföra beskrivs som en viktig indelning i kommunerna, men en indelning som varit svår att förhålla sig till i praktiken. En förklaring till det kan vara att gränserna mellan de två kategorierna inte är givna, utan sammanhanget och perspektivval har stor betydelse för vem som betraktats som arbetsföra respektive inte arbetsföra. Kommunernas kategorisering av arbetsföra respektive icke-arbetsföra saknar också det institutionella och historiska stödet som finns för kategoriseringen av unga - äldre och värdiga - ovärdiga bidragstagare.

8. Behovet av lämpliga klienter

Inledning

I avhandlingens inledningskapitel konstaterades att allt fler insatser för unga arbetslösa bidragstagare organiserats mellan åren 1993 och 2005. I tre kommuner, Järfälla, Helsingborg och Karlskrona, har socialbidraget för unga arbetslösa mellan 18 och 24 år villkorats mot ett deltagande i de kommunala insatserna. I förra kapitlet diskuterades tre kategoriella par som haft betydelse för den kommunala organisationen av insatser. I detta kapitel diskuteras de kommunala organisationernas behov av klienter, och vilken betydelse kategoriseringen spelar för att få tillgång till dessa.

Utbudet av klienter

Kommunalt engagemang i arbetsmarknadspolitiken

Sedan början av 1990-talet har kommunerna fått ett allt större ansvar för genomförandet av den statliga arbetsmarknadspolitiken (Lundin och Skedinger 2001). För arbetslösa under 25 år handlade detta i början av den studerade perioden huvudsakligen om Arbetslivsutveckling, även kallat ALU, och Ungdomspraktik. När det Kommunala ungdomsprogrammet introducerades 1995 fick kommunerna möjlighet att genom avtal med länsarbetsnämnden ansvara för implementeringen av detta. Samma år tog också huvudparten av Sveriges kommuner på sig ansvaret att bedriva Datortek, en statlig åtgärd som de första åren riktades uteslutande till arbetslösa under 25 år. Från 1998 kunde kommunerna också sluta avtal med länsarbetsnämnden om genomförandet av Ungdomsgarantin (Statskontoret 2001). Denna utveckling beskrivs mer utförligt i avhandlingens femte kapitel.

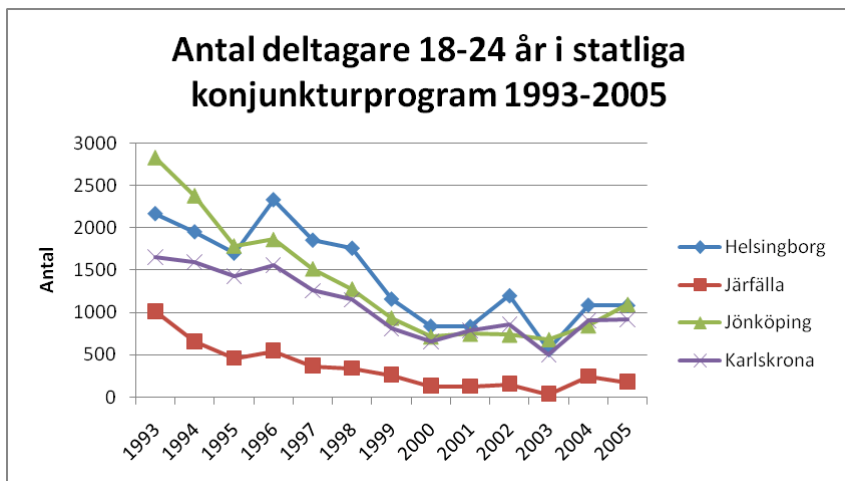
För att administrera de statliga åtgärderna byggdes nya organisationer upp i kommunerna. I Helsingborg fanns sedan mitten av 1980-

talet ett arbetscentrum, som tillsammans med ett datortek ansvarade för implementeringen av statliga åtgärder för arbetslösa under 25 år. I Järfälla inrättades en ny organisation 1997, Kraftkällan, med uppgift att administrera samtliga statliga åtgärder i kommunen. Tidigare hade ansvaret varit uppdelat mellan olika nämnder och inom olika organisationer. I Jönköping skapades 1995 ett Ungdomscenter, en organisation som ansvarade för att administrera det Kommunala ungdomsprogrammet. Gymnasienämnden ansvarade för Ungdomscentret som placerades vägg i vägg med den lokala arbetsförmedlingen. När Ungdomsgarantin infördes 1998 fick Ungdomscentret även ansvaret för implementeringen av denna åtgärd. I Karlskrona kommun skapades Vägvisaren 1998 som ansvarade för implementeringen av Ungdomsgarantin, samt det Kommunala ungdomsprogrammet. I Vägvisarens lokaler fanns också personal från Arbetsförmedlingen.

Tre av kommunerna har använt de organisationer som byggdes upp för att sysselsätta deltagare i statliga konjunkturprogram till att organisera insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. I Helsingborg har datorteket, men också arbetscentrums olika verksamheter använts för det ändamålet. På motsvarande sätt har Kraftkällan/Jobbcenter i Järfälla sedan 1997 organiserat insatser för arbetslösa socialbidragstagare. Också Vägvisaren i Karlskrona har använts för att sysselsätta unga arbetslösa socialbidragstagare. Detta skedde dock inte förrän sent under den studerade perioden, först år 2005. Ungdomscenter i Jönköping är den enda organisation med ansvar för implementeringen av statliga åtgärder för unga arbetslösa som uteslutande arbetat med deltagare som hänvisats till organisationen av Arbetsförmedlingen.

Som beskrevs tidigare i avhandlingen är alla människobehandlande organisationer beroende av klienter, eller råvara, för att kunna utföra ett arbete. De olika sätt på vilket de nya organisationerna i kommunerna kom att användas kan tolkas som ett uttryck för organisationernas behov av lämplig råvara, eller lämpliga klienter. När den ekonomiska krisen i början av 1990-talet klingade av, sjönk också arbetslösheten i kommunerna. Färre arbetslösa innebar att antalet unga deltagare i statliga konjunkturprogram minskade.

Diagram 1: Antal deltagare 18-24 år i statliga konjunkturprogram i de undersökta kommunerna, 1993-2005.

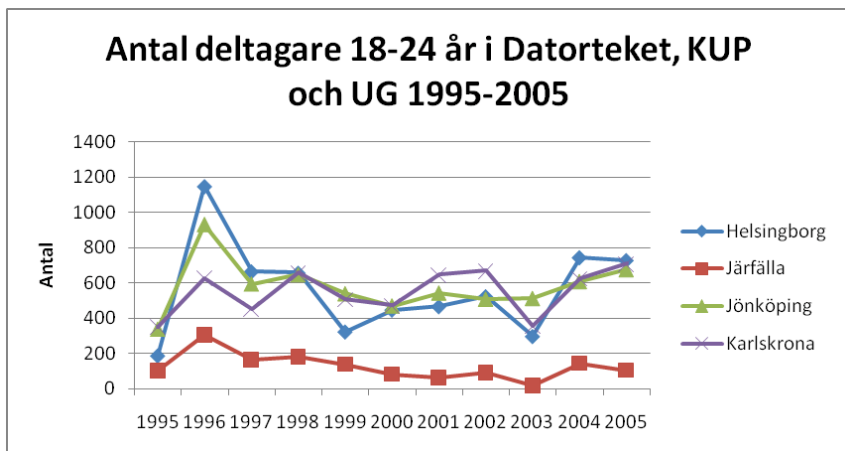


Källa: www.arbetsformedlingen.se

Diagram 1 visar hur antalet deltagare mellan 18 och 24 år i statliga konjunkturprogram minskat under perioden 1993 till 2005 i kommunerna. I Järfälla, Jönköping och Karlskrona minskade antalet deltagare successivt fram till 2003, varpå antalet ökade något igen. I Helsingborgs kommun har utvecklingen av antalet deltagare varit något mer ryckig än i de övriga tre kommunerna. I alla fyra kommunerna var dock antalet deltagare i statliga konjunkturprogram betydligt lägre år 2005 än vad som hade varit fallet år 1993.

För kommunerna, som alltså under perioden hade byggt upp organisationer för att administrera och organisera statliga åtgärder, innebar färre deltagare i statliga konjunkturprogram förändrade förutsättningar. Antalet unga som anvisades till kommunalt organiserade arbetsmarknadsåtgärder, framför allt UG och KUP, minskade.

Diagram 2: Antal deltagare 18-24 år i Datorteket, KUP och UG i de undersökta kommunerna, 1995-2005.



Källa: Länsarbetsnämnden i Skåne, Stockholm, Jönköping och Blekinge (mailkorrespondens, 2006 och 2007)

Diagram 2 redovisar antalet deltagare mellan 18 och 24 år i statliga konjunkturprogram som kommunerna hade åtagit sig att organisera, Datorteket, det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin. Antalet unga som deltog i statliga åtgärder där kommunerna var viktiga samarbetspartners för Arbetsförmedlingen var avsevärt högre 1995 än vad diagrammet visar, eftersom ett stort antal mellan 18 och 24 år deltog i Ungdomspraktik och ALU. Det är dock omöjligt att utifrån länsarbetsnämndernas statistik avgöra hur många av deltagarna som sysselsattes av kommunen. Därför redovisas inte dessa åtgärder i diagrammet. 1996 var Ungdomspraktik och ALU avskaffade.⁸⁰ Mellan 1996 och 2003 minskade antalet deltagare i kommunalt organiserade åtgärder betydligt i två av kommunerna, Helsingborg och Järfälla. I Järfälla år 1996 anvisade Arbetsförmedlingen över 300 unga arbetslösa till den kommunala organisationen för sysselsättning. Motsvarande

⁸⁰ Av samma anledning, att det är omöjligt att säga hur många av deltagarna i ALU och Ungdomspraktik som faktiskt sysselsattes av kommunerna, redovisas inte år 1993 och 1994 i diagrammet.

siffran sju år senare var endast 17 personer. I Helsingborg har antalet unga som Arbetsförmedlingen anvisat till de kommunala organisationerna för sysselsättning varierat betydligt genom åren. 1996 anvisades nästan 1200 unga till de kommunala organisationerna för sysselsättning, sju år senare knappt 300. De två sista åren i undersökningsperioden steg antalet arbetslösa som anvisades till de kommunala organisationerna för sysselsättning i alla fyra kommuner, men det var fortfarande långt ifrån det antal som anvisades i mitten av 1990-talet.

Även om antalet unga som hänvisats av arbetsförmedlingarna till de kommunala organisationerna för sysselsättning varierat också i Karlskrona och Jönköpings kommuner, visar diagrammet på en mer stabil utveckling. Bortsett från 1996 och 2005, har antalet som anvisats till kommunen från Arbetsförmedlingen pendlat mellan knappt 500 och drygt 700 i Jönköping, och knappt 400 och 600 i Karlskrona.⁸¹ En tolkning är att variationen i antalet unga arbetslösa som hänvisats till de kommunala organisationerna haft betydelse för utvecklingen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare.

De hungriga organisationerna

I kommunerna uppfattas Arbetsförmedlingen som en viktig, men opålitlig samarbetspartner. En intervjuperson beskriver samarbetet med Arbetsförmedlingen så här:

Arbetsförmedlingen är ju inte pålitlig, de kan ju säga plötsligt så drar vi in. Vi kan skriva avtal, och så plötsligt säger länsarbetsnämnden stopp. Och då – ja. Det är inte den lokala arbetsförmedlingens fel, men de är ju budbärare, va. (IP 31)

⁸¹ Orsaken till att antalet har varit så pass konstant i dessa två kommuner, trots att antalet deltagare i statliga konjunkturprogram minskat totalt sett, är att de kommunalt organiserade åtgärderna tagit en allt större andel av alla som anvisats en åtgärd av Arbetsförmedlingen. År 2001, till exempel, blev 82 respektive 73 procent av alla mellan 18 och 24 år som deltog i en arbetsmarknadsåtgärd i Karlskrona och Jönköpings kommun hänvisade till de kommunala organisationerna. Motsvarande siffror för Helsingborg och Järfälla kommuner var 56 och 51 procent (informationen baseras på statistik från länsarbetsnämnderna).

Arbetsförmedlingen är den överordnade parten i relationen mellan stat och kommun när det gäller de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Lundin och Skedinger (2001:48) beskriver relationen mellan stat och kommun utifrån begreppen principal – agent. Principalen, det vill säga staten, uppdrar åt agenten, i det här fallet kommunen, att utföra vissa sysslor mot betalning. Principalen beslutar över tillgängliga resurser och har makten att bestämma, och ändra, ramarna för samarbetet. En intervjuperson beskriver en situation där de kommunala organisationerna tvingats till anpassning utifrån Arbetsförmedlingens anvisningar, oavsett vad som tidigare avtalats mellan myndigheterna:

Men det är väl inte på något sätt bindande avtal tror vi... Om Arbetsförmedlingen bara anvisar sextio i snitt, så kan vi nog inte komma och kräva ersättning för de där femton som aldrig kom. Vi får nog försöka anpassa verksamheten utifrån hur många man anvisar. (IP 8)

En annan intervjuperson pekar på svårigheterna för kommunerna att parera de snabba förändringar i arbetsmarknadspolitiken som skett under perioden:

Det är liksom regleringsbrev och direktiv som styr verksamheten, från ena dagen till den andra. Och är det något man kan säga om arbetsmarknadspolitiken så har den varit väldigt nyckfull och ryckig. Ena dagen är det liksom öppna kranar, och då ska man satsa fullt ut. Och nästa dag så stänger man alltihop. (IP 22)

Att vara tvungen att relatera till och reagera på en opålitlig omvärld är ett av de utmärkande dragen för människobehandlande organisationer (Hasenfeld 1992b). De lokala arbetsförmedlingarna i Helsingborg och Järfälla kan beskrivas som tämligen opålitliga leverantör av det råmaterial som de nyetablerade organisationerna i kommunerna var i behov av, nämligen deltagare i statliga arbetsmarknadsåtgärder. Diagram 1 visar hur antalet deltagare i statliga åtgärder successivt minskat i Järfälla, och i Helsingborg varierar antalet deltagare stort mellan olika år.

En tolkning av utvecklingen i kommunerna är att insatserna för unga arbetslösa socialbidragstagare som organiserats av exempelvis Jobbcenter i Järfälla och Arbetscenter och Datorteket i Helsingborg inte enbart har motiverats utifrån behov som de arbetslösa socialbidragsta-

garna har haft, utan också av organisationernas behov av lämpliga klienter. Eller, som March och Olsen (1985:15) uttrycker det; en organisation hittar inte bara lösningar på uppmärksammade problem, utan måste också leta upp lämpliga problem att sysselsätta befintliga lösningar med.

När arbetslösheten sjönk, svek arbetsförmedlingarna i Helsingborg och Järfälla som leverantörer av unga arbetslösa till de kommunala organisationerna. När den ursprungliga råvaran för vilka organisationen hade skapats inte längre fanns tillgänglig, i alla fall inte i tillräcklig mängd, var organisationerna i behov av andra klienter att arbeta med.

Eftersom kommunerna framför allt hade övertagit ansvaret för statliga åtgärder för arbetslösa under 25 år, var många av de organisationer som hade byggts upp för Arbetsförmedlingens klienter specialiserade på just denna grupp. I organisationerna fanns kunskap, teknologier och erfarenhet av att arbeta med unga arbetslösa människor. Organisationerna sökte, när de blev av med sin ursprungliga råvara, efter en ny målgrupp som passade in på de teknologier som utvecklats inom organisationen, det vill säga arbetslösa personer under 25 år. Detta kan ses som ett utslag av en kognitiv inverkan på organisationers agerande (jmf. Scott 2008). När organisationen har investerat i vissa teknologier, är sannolikheten stor att de kommer att fortsätta tas i bruk helt enkelt för att de finns tillgängliga, oavsett vad som hänt med det ursprungliga problemet.

Ett exempel som belyser organisationernas kamp för överlevnad och lösningar som hittar problem, är en insats som bedrevs av arbetscentrum i Helsingborg. Insatsen kallades Aktörerna, och var en kommunalt organiserad verksamhet som bestod av aktiviteter med inriktning mot cirkus, drama och teater. När verksamheten startade under tidigt 1990-tal riktades den uteslutande till unga arbetslösa som deltog i statliga åtgärder, Arbetslivsutveckling och Ungdomspraktik. När de statliga åtgärderna sedan avskaffades och Arbetsförmedlingen inte längre efterfrågade Aktörernas tjänster, fanns organisationen kvar men utan unga arbetslösa. De nya statliga ungdomsåtgärderna, Datorteket, KUP och UG bestod till stor del av praktik i näringslivet samt

arbetssökarverksamheter. Det vill säga helt andra tekniker än de som hade utvecklats av Aktörerna.

Samtidigt som de statliga åtgärderna byttes ut omorganiserades Helsingborgs kommun och arbetsmarknadsnämnden påbörjade sitt arbete, år 1995. En väsentlig del av arbetsmarknadsnämndens uppgift var att sysselsätta arbetslösa socialbidragstagare under 25 år. Aktörerna blev en av de insatser som erbjöds unga arbetslösa socialbidragstagare.

Arbetsmarknadsnämndens klienter, det vill säga unga arbetslösa socialbidragstagare, blev den nya råvara Aktörerna behövde för att överleva. Bortsett från den gynnsamma timingen för Aktörernas del, talade ytterligare faktorer för Aktörernas möjligheter till överlevnad. De unga arbetslösa socialbidragstagarna var en grupp som passade in på de teknologier som hade utvecklats, det fanns hos Aktörerna erfarenhet av och kunskap om arbete med unga arbetslösa. Steget till att byta målgrupp från deltagare i statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder till arbetslösa socialbidragstagare förefaller inte ha varit särskilt långt. March och Olsen (1989:62) menar att i princip alla organisatoriska lösningar kan kopplas till olika problem och därmed hitta nya arbetsuppgifter, om bara de nya problemen uppträder vid en lämplig tidpunkt.⁸²

Liknande mönster går att se hos flera av de organisationer som ursprungligen arbetade med implementeringen av statliga åtgärder. Ibland har verksamheten bytt namn i samband med att målgruppen bytts ut, men lokalerna, teknologierna och personalen har ofta förblivit de samma (jmf. Perrow 1972). Exempelvis har Datorteket i Helsingborg, som sedan bytte namn till UVN Data, organiserat en rad insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare genom åren. Lokalerna, teknologierna och personalen förefaller i stort sett vara samma och verksamheten har huvudsakligen gått ut på arbetssökande vid datorer med

⁸² Aktörerna avvecklades i början av 2000-talet. De huvudsakliga motiven som anges i intervjuer är dock inte att det saknades klienter, utan att insatsen upplevdes som allt för positiv av deltagarna och att arbetssökarverksamhet inte förekom i tillräcklig utsträckning. De teknologier som hade utvecklats för unga arbetslösa i statliga konjunkturprogram i början av 1990-talet visade sig alltså i slutändan ändå inte vara helt överförbara till unga arbetslösa socialbidragstagare.

motivationshöjande inslag. Det som är utbytt är råvaran som bearbetas, de unga arbetslösa.

Att organisationer som huvudsakligen varit avsedda för ett ändamål sedan har används för andra ändamål kan förstås utifrån organisationernas vilja att utöka eller hamstra resurser. Tilly (2000) kallar detta för möjlighetsansamling, eller opportunity hoarding. Genom att organisationer som ursprungligen var tänkta att arbeta med arbetslösa personer som hänvisades till kommunerna från Arbetsförmedlingen tog sig an nya grupper, i det här fallet arbetslösa unga socialbidragstagare, säkrades organisationens tillgång av resurser. Unga arbetslösa socialbidragstagare blev en allt viktigare målgrupp för dessa organisationer.

Men hur kan man förstå att utvecklingen av arbetet med insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare ter sig så annorlunda i Jönköping och Karlskrona? Varför har inte organisationerna som byggts upp i dessa kommuner använts för att organisera insatser för arbetslösa socialbidragstagare i större omfattning? Har inte dessa organisationer haft samma behov av tillgång till unga arbetslösa att behandla, så som organisationerna i Helsingborg och Järfälla haft?

De nöjda organisationerna

I Jönköping och Karlskrona användes inte organisationerna som byggts upp i syfte att implementera statliga åtgärder för att sysselsätta arbetslösa bidragstagare, i alla fall inte förrän mycket sent under den aktuella perioden. Som jag beskrev ovan har de lokala arbetsförmedlingarna också varit mer stabila samarbetspartners för kommunerna, särskilt i Jönköping. Trots att antalet som deltog i statliga konjunkturprogram minskat totalt sett under perioden (se diagram 1), motsvaras inte minskningen av antalet unga som anvisats till de kommunala organisationerna för sysselsättning (se diagram 2).

En tolkning är därför att organisationerna som byggdes upp i Jönköping och Karlskrona inte haft ett lika stort behov att leta upp nya klienter, eller en ny leverantör av råvara, som motsvarande organisationer i Helsingborg och Järfälla har haft. Organisationerna har fått tillräckligt med unga arbetslösa anvisade från Arbetsförmedlingen för att överleva. Organisationernas existens har garanterats av ett stabilt inflöde

av unga arbetslösa som har genererat inkomster och arbetsuppgifter för personalen. Organisationerna har i stor utsträckning fungerat som självbärande verksamheter inom kommunen. Kostnaderna för till exempel lokaler och personal har till största delen täckts av de administrationsbidrag som Arbetsförmedlingen betalat, och kommunala medel har därför inte behövt tillföras verksamheten. Organisationerna har därigenom existerat i en tämligen skyddad tillvaro. Detta konstateras av verksamhetsansvariga för både Ungdomscenter i Jönköping och Vägvisaren i Karlskrona kommun. En intervjuperson i Jönköping beskriver till exempel Ungdomscenter som en "isolerad ö" i kommunens verksamhet. Verksamheten var placerad under gymnasienämnden, men eftersom verksamheten inte utgjorde någon kärnverksamhet och inte heller innebar någon ekonomisk belastning för nämnden uppfattades enheten som självgående.

De organisationer som byggts upp i Karlskrona och Jönköping har varit ekonomiskt beroende av Arbetsförmedlingen, och så länge Arbetsförmedlingen levererat klienter har organisationernas existens varit tryggad. I båda kommunerna beskriver också intervjupersoner att man under långa perioder upplevt samarbetet med den lokala arbetsförmedlingen som positivt. Genom ett nära samarbete mellan Arbetsförmedling och de kommunala organisationerna har Arbetsförmedlingen ofta varit villig att skriva in unga arbetslösa socialbidragstagarna i åtgärder tidigare än den 90-dagars period som angavs för KUP och UG. En intervjuperson i Karlskrona beskriver hur man vid olika tillfällen fått Arbetsförmedlingen att skriva in arbetslösa socialbidragstagare tidigare i statliga åtgärder än vad som annars varit brukligt:

Att det fanns ett tjugotal ungdomar som inte kunde vänta på tremånadersbeslut. Man [socialtjänsten, min anm.] ville ha in dem tidigare, och då fick [Vägvisaren, min anm.] tillåtelse av Arbetsförmedlingen att ta in dem tidigare då, så fort de blev arbetslösa. (IP 14)

Det är i sig ingen ovanlighet att unga skrivits in i det Kommunala ungdomsprogrammet och Ungdomsgarantin innan 90-dagarsperioden hade passerat, det skedde i många kommuner (Statskontoret 2001). För de kommunala organisationerna innebar detta förfarande en avsevärd fördel. De unga socialbidragstagare som deltog i en statlig åtgärd fick

ersättning från staten, och kommunen fick ersättning för att sysselsätta den unge. Att de unga kunnat sysselsättas så snabbt som möjligt i samband med deras ansökan om socialbidrag beskrevs dessutom som något mycket positivt. En intervjuperson i Jönköping berättar så här:

Jo, men grundideologin är ju att man ska vara i någon form av sysselsättning, men just de här tre månaderna som man väntar på att komma in i Ungdomsgarantin eller KUPen, det har vi inte jobbat med egentligen [från Socialförvaltningen, min anm.]. Vad vi har jobbat med där är att vi har haft överläggningar med Arbetsförmedlingen för att försöka förmå dem att korta ner tiderna. (IP 9)

När strategin att få Arbetsförmedlingen att skriva in unga socialbidragstagare i statliga åtgärder lyckats, har det medfört att de unga socialbidragstagarna omvandlas till resurser för kommunens organisationer i ett tidigare skede än vad som annars var fallet. Ersättningen från staten innebar att klienten som ursprungligen utgjorde en belastning för den kommunala organisationen genom ökade kostnader för socialbidrag, förvandlats till en tillgång för de organisationer som byggts upp.

De perioder som arbetsförmedlingarna trots allt väntat upp till 90 dagar med inskrivning av socialbidragstagare i åtgärder, uppfattas som problematiska av intervjupersoner i båda kommunerna. En intervjuperson beskriver en sådan period så här.

Sen var det, vi har haft en del kritik mot Arbetsförmedlingen. För man ser att nästan alla går de här 90 dagarna, de går exakt de, sen kommer det någonting. Jag menar det där var ju bara en markering som en övre gräns. Det var ju inte sagt att man skulle absolut gå de där dagarna och sen få någonting. Och det är väl det jag känner att vi har haft störst problem med egentligen, att få Arbetsförmedlingen, varför måste man gå så, varför kan ni inte börja jobba med dem tidigare och få ut dem. (IP 3)

En ytterligare faktor som kan ha bidragit till att Jönköping och Karlskrona har varit framgångsrika i arbetet med att få unga arbetslösa socialbidragstagare inskrivna i statliga åtgärder är att kommunerna, genom socialtjänsten, finansierat verksamheter i syfte att stödja unga arbetslösa som deltagit i statliga åtgärder. I Karlskrona har tillfälliga

tjänster skapats med uppgift att stödja unga som varit inskrivna i KUP och UG, men som haft problem att följa de aktiviteter som åtgärden bestått av. En intervjuperson beskriver hur deras uppgifter till exempel kan ha bestått i att åka hem och hämta deltagarna på morgonen eller på andra sätt verka för att de inte ska bli utskrivna ur de statliga åtgärderna på grund av bristande närvaro. På motsvarande sätt har man arbetat i Jönköpings kommun, där en mer permanent verksamhet byggts upp sedan slutet av 1990-talet, Ungdomscentrum Vägledning.⁸³ För kommunen innebär det som sagt en avsevärd fördel att de unga var inskrivna i de statliga åtgärderna, så stor fördel att man till och med valt att finansiera extra personal för just detta ändamål.

En fråga som återstår att besvara är därför vilken skillnad de olika lösningarna i Järfälla och Helsingborg respektive Jönköping och Karlskrona inneburit för de unga arbetslösa socialbidragstagarna. I alla kommuner är det tydligt att det funnits en stark önskan om att unga arbetslösa ska sysselsättas så fort som möjligt i samband med att de ansökt om socialbidrag. En intervjuperson i Jönköping beskriver:

Men på det stora hela råder det ju full politisk enighet om att ungdomar inte ska gå utan sysselsättning. Man ska vara i arbete, utbildning eller ha någon annan form av organiserad aktivitet. Man ska inte gå lös på stan, om man säger så. (IP 5)

Organisationerna som byggts upp i Helsingborg och Järfälla har använts för att sysselsätta unga arbetslösa socialbidragstagare innan de skrivits in i statliga åtgärder. Organisationerna i Jönköping och Karlskrona däremot, har strävat efter att få unga socialbidragstagare inskrivna i statliga åtgärder snabbare än vad som annars skulle skett. Socialstyrelsen (2005) har uppmärksammat att den huvudsakliga skillnaden mellan KUP/UG och insatser enligt socialtjänstlagens 4 kap. 4§ framför allt gällt ansvars- och konstadsfördelning mellan stat och kommun. Om den unge med försörjningsbekymmer deltagit i en kommunalt organiserad insats med eller utan anvisning av Arbetsförmedlingen kanske i slutändan därför haft mindre betydelse för den enskildes upplevelse av arbetslöshet och socialbidragstagande.

⁸³ KS 2001§29.

Unga arbetslösa som tillgång och belastning

Insatser för de icke anställningsbara

Människobehandlande organisationers ambivalenta förhållande till sina klienter är viktig för att förstå utvecklingen av insatser i kommunerna. Motiven bakom insatserna kan kopplas till den omständighet att klienten utgör både en nödvändig tillgång för organisationen, men också en belastning som tär på organisationens resurser (Kirk och Kutchins 1992). I det föregående kapitlet diskuterades olika kategorier som haft betydelse för den kommunala organiseringen. Anställningsbar och icke anställningsbar var ett av tre kategoriella par som har haft betydelse för organiseringen av insatser.

När unga socialbidragstagare deltagit i statliga åtgärder har det medfört en ekonomiskt fördelaktig situation för kommunerna. Genom att delta i de statliga arbetsmarknadsåtgärderna, vilka ofta implementerats av kommunerna, har socialbidragstagare blivit mindre tärande på den kommunala socialtjänsten. De kommunala organisationerna som vuxit upp för att administrera de statliga åtgärderna får också tillgång till klienter vilket är avgörande för deras möjligheter till överlevnad. Att de unga varit i aktivitet har också uppfattats som positivt i kommunerna. Detta diskuterades i kapitlets första del.

Problemet, så som det formulerats av företrädare för kommunerna, är att Arbetsförmedlingen huvudsakligen betraktat de som kategoriserats som anställningsbara som sin målgrupp. Än mer problematiskt för kommunerna är att kategoriseringen och sorteringen mellan de som betraktats som anställningsbara och de som betraktats som icke anställningsbara gjorts av den lokala arbetsförmedlingen och inte av kommunen. En intervjuperson beskriver hur unga som inte ansetts anställningsbara inte heller fått del av statliga konjunkturprogram:

Nej, men de har alltid tolkningsföreträdare, Arbetsförmedlingen. För att det är ju de som självständigt bestämmer vilka de tycker att de ska jobba med, och var de drar gränsen. Sen säger de att den här står inte till arbetsmarknadens förfogande. Den här får kommunen ta hand om, eller socialtjänsten. Ni får jobba med de här ungdomarna. Och göra de jobbklara. Sen kan vi jobba med dem. En massa såna diskussioner har

det ju varit hela tiden. Och där har, där är det ju Arbetsförmedlingen som sätter gränserna. Dem [som, min anm.] de tar hand om tar de hand om, och dem som de inte tar hand om, dem tar vi hand om. Eller vart de nu tar vägen. (IP 9)

I en kommun beskrivs hur unga arbetslösa som haft omfattande problem och som inte klarat ett deltagande i statliga åtgärder ”skrivits av”, eller skrivits ut ur den statliga åtgärden för att sedan föras över till socialtjänstens organisation. Denna utskrivning upplevs som problematisk, eftersom socialtjänsten, i de fall socialtjänsten organiserat insatser, oftast uteslutande riktats till de arbetslösa som uppburit socialbidrag. De som inte haft socialbidrag som försörjning har helt enkelt försvunnit ur systemet, de har inte varit intressanta för socialtjänstens organisationer. En intervjuperson som arbetat med deltagare i statliga åtgärder i kommunen beskriver:

Ringer jag till socialen, så tar de [socialen, min anm.] den [ungdomen, min anm.]. Jobbar jag med en ungdom som inte har något socialbidrag, ja, vad gör jag då, jag måste ju skriva av den. På grund av bristande närvaro. (IP 14)

Det är anmärkningsvärt att de unga som inte klarat ett deltagande i de statliga åtgärderna och inte uppburit socialbidrag inte verkar ha haft någon större tillgång till kommunernas insatser. En intervjuperson beskriver varför han tror att gruppen som faller ur systemen inte föranlett någon större uppmärksamhet inom den kommunala organisationen:

Men jag tror den gruppen är rätt så liten som står utanför det här. Sen är det ju, du ska ju leva på någonting. Har du inte täta föräldrar eller en sambo som vill försörja dig, då är det ju försörjningsstöd som gäller. Och där tror jag inte att det finns någon, alltså, attityderna till försörjningsstöd har ju förändrats rätt mycket. Det är ju inte lika, bland ungdomsgruppen, de ser det ju mycket mer som en rättighet än som sista utvägen. (IP 6)

Att unga arbetslösa skrivits ut ur statliga åtgärder på grund av omfattande problem är känt i kommunerna, och har även konstaterats av Olofsson et al (2009). Socialtjänsten arbetar dock enbart med de unga

som utgör en målgrupp för försörjningsstöd, vilket inneburit att unga med omfattande sociala problem som inte uppburit socialbidrag inte erbjudits någon insats. Det är på sätt och vis en paradoxal utveckling, inte minst eftersom debatten om unga vuxna som faller utanför välfärdssystemen har uppmärksammats allt mer i den offentliga debatten, bland annat genom den statliga utredningen *Unga utanför* (SOU 2003:92). I 2006 års *Social rapport* (Socialstyrelsen 2006a) konstateras att antalet unga vuxna där sysselsättning och försörjningssituation är okänd ökade under perioden som undersöks i avhandlingen. Dessa unga bedöms ha sämre möjligheter till försörjning och antas må sämre än andra unga. Därtill förefaller missbruk och psykisk ohälsa vara vanligare i denna grupp än hos unga vars sysselsättning är känd. En tolkning är att de unga som inte uppburit försörjningsstöd, men som ändå haft en allt för omfattande social problematik för att Arbetsförmedlingen ska arbeta med dem, inte passar in i de organisatoriska lösningar som etablerats i kommunerna. Wächter (1998) har beskrivit hur ett problem blir intressant för socialtjänsten endast i de fall som problemet kan kategoriseras som ett ärende. De unga som har sociala problem som är så pass omfattande att de inte betraktas som arbetsföra av Arbetsförmedlingen, blir endast intressanta för kommunernas organisationer i de fall de kan förvandlas till en klient (jmf. Protzas 1979). Den förvandlingen förutsätter att de givna problemen passar in på de organisatoriska lösningar som finns tillgängliga.

För den kommunala socialtjänstens organisationer har Arbetsförmedlingens kategorisering och sortering i anställningsbar och icke anställningsbar påtagliga konsekvenser. För det första innebär Arbetsförmedlingens sortering att de som betecknats som icke anställningsbara inte heller kunnat omvandlas till resurser för den kommunala organisationen på samma sätt som de anställningsbara. De har inte medfört några statliga resurser, vilket har gjort dem mindre intressanta som målgrupp för de kommunala organisationerna. För det andra blir de som kategoriseras som icke anställningsbara och som uppstår socialbidrag en mycket resurskrävande grupp för den kommunala socialtjänsten.

Alla fyra kommuner har under den studerade perioden organiserat insatser för unga arbetslösa bidragstagare som kategoriserats som icke anställningsbara. Helsingborg har sedan 1998, när utvecklingsnämnden startade, löpande organiserat ett tiotal insatser för socialbidragstagare som inte bedöms som anställningsbara. I Järfälla kommun är Livgardet Ungdom exempel på en insats som riktats till unga socialbidragstagare som inte ansetts anställningsbara. I Jönköping har sedan mitten av 1990-talet en rad insatser organiserats för samma målgrupp. Under den första tiden organiserades insatser av personal från socialtjänsten utan att några extra resurser tillfördes. Insatserna blev dock oftast bara kortvariga försök. 1997 beviljades kommunen EU-medel för att bedriva ett projekt för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år. Projektet varade i tre år, det vill säga så länge som EU bidrog med finansiering till verksamheten. Projektet riktades till ungdomar mellan 20 och 24 med någon form av socialt hinder som påverkade deras möjlighet att ta sig in på arbetsmarknaden. Navigator var ytterligare ett projekt med samma målgrupp, även denna gången med medel från EU samt från Ungdomsstyrelsen. Under hela perioden har dessutom Handledda Ungdomslag funnits, en insats som under stora delar av undersökningsperioden erbjudits unga arbetslösa med sociala hinder som försvårat ett inträde på arbetsmarknaden. Flera intervjupersoner beskriver hur målgruppen för dessa insatser i stor utsträckning varit densamma.

I likhet med Jönköping fick Karlskrona kommun år 1997 projektmedel från den Europeiska socialfonden i syfte att organisera insatser för arbetslösa socialbidragstagare som skrevs ut ur statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Projektet kallades Vägvisaren, och hade bara pågått några månader när projektorganisationens målgrupp byttes ut. När kommunen 1998 fick möjlighet att ta på sig ansvaret för den statliga åtgärden Ungdomsgarantin arbetade Vägvisaren istället med deltagarna i Ungdomsgarantin. Det EU-finansierade projektet avbröts därmed.

Socialtjänsten i Karlskrona försökte under andra halvan av 1990-talet bedriva insatser för socialbidragstagare som av olika anledningar inte deltog i statliga åtgärder. Detta skedde i samarbete med kommunens sysselsättningsenhet, och bestod bland annat av renoveringsar-

beten på en kommunägd fastighet. Det var en sporadisk verksamhet som till slut avbröts helt på grund av en minskad personalstyrka bland socialsekreterarna, år 2000.

2001 fick kommunen återigen medel från EU för att bedriva ett projekt för arbetslösa unga socialbidragstagare, Compassen. Målgruppen var på samma sätt som förra gången unga socialbidragstagare som inte deltog i statliga åtgärder. Den externa finansieringen upphörde efter tre år, och Compassen lades ned. I direkt anslutning till detta fick kommunen återigen EU-medel för ett projekt för unga arbetslösa, Bonus. Målgruppen för Bonus var densamma som målgruppen för Compassen. Även denna insats upphörde när EU-finansieringen tog slut ett år senare, årsskiftet 2004-2005.

Från belastning till tillgång

Organiseringen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare har inneburit möjligheter för kommunerna att mobilisera resurser. Klienterna, eller råvaran, är organisationernas viktigaste tillgång och människobehandlande organisationer har till uppgift att genom olika teknologier uppnå någon form av förändring hos råvaran (Perrow 1972). En förutsättning för att organisationen ska kunna behandla råvaran, i det här fallet genom insatser, är tillgång till finansiella medel för att driva verksamheten. Strävan efter att mobilisera resurser till kommunens verksamhet kan tolkas som en viktig orsak till utvecklingen av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna.

Under den studerade perioden har många insatser organiserats. Ett bestående intryck från kommunerna är att arbetet med insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare verkar ha befunnit sig i en ständig förändringsprocess. I Helsingborg har närmare hundra olika insatser organiserats mellan 1993 och 2005. I Järfälla har flera olika organisationsformer med nya namn lanserats under perioden som organiserat insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare.⁸⁴ I Karlskrona kommun har socialtjänsten initierat en rad mer eller mindre tillfälliga satsningar för att

⁸⁴ Ungdomsslussen, Kraftkällan, Jobbcenter.

organisera insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare.⁸⁵ Också i Jönköpings kommun har insatser organiserats för unga arbetslösa socialbidragstagare, dock i en mer begränsad omfattning.⁸⁶

Samtidigt som det skett avsevärda förändringar när det gäller kommunernas organisering av insatser, och insatserna i stor utsträckning avlöst varandra, påpekar flera intervjupersoner att de upplever att den problematik som insatserna syftar till att avhjälpa varit densamma under perioden. Arbetslösa unga människor som uppburit socialbidrag för sin försörjning och inte deltagit i statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder har betraktats som ett problem i kommunerna. Om målgruppen för en insats som organiserades i början av undersökningsperioden säger en intervjuperson:

Dåligt på fötterna när det gäller studier hade de. Stökiga, allmänt stökiga och problem med att komma dit de skulle. Försvinna. Svårt att komma upp på morgonen. Samma problem som gruppen har idag egentligen. (IP 14)

Ungdomarnas problem har i stor utsträckning betraktats som konsekvenser av låg utbildning och andra sociala problem som gör att de inte kommer in på arbetsmarknaden. Detta diskuterades i avhandlingens sjätte kapitel. Om de ungas problem upplevts som konstanta, hur kan det då komma sig att så många insatser startats och så många insatser avslutats?

En tolkning är att de många förändringarna i kommunerna kan förklaras av att olika aktörer utgjort viktiga finansieringskällor för insatserna. Genom att gruppen unga uppmärksammats både internationellt och nationellt har kommunernas möjlighet att finansiera insatserna med externa medel ökat avsevärt. Den externa finansieringen som gjorts tillgänglig för arbetet med unga arbetslösa, bland annat genom den Europeiska socialfonden, har utnyttjats av kommunerna för att organisera insatser. Tre av de fyra kommunerna måste betraktas som framgångsrika i att få tillgång till externa medel. Helsingborg, Jönköping och Karlskrona har genom åren bedrivit en lång rad EU-finansierade

⁸⁵ Ungdomars försörjning, Vägvisaren, Compassen, Bonus.

⁸⁶ Unga vuxna resurs, Handleda ungdomslag, Navigator, Livlinan.

projekt, och Jönköping har även fått medel från Ungdomsstyrelsen. De unga har, genom att tillhöra rätt målgrupp, blivit en viktig grupp för kommunen att arbeta med eftersom arbetet inneburit att extra resurser har tillförts de kommunala organisationerna.

Även om tillgång till klienter är nödvändig för organisationers överlevnad, innebär unga socialbidragstagare som enbart tar emot socialbidrag inte någon resursförstärkning för organisationen. Genom att göra anspråk på socialbidrag tar de istället på organisationens befintliga resurser. Insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare som till stor del finansierats av externa medel, har förvandlat klienter till värdefulla tillgångar för organisationen.

En förutsättning för att externa medel ska beviljas till kommunerna är att insatserna betraktas som nya. Om kommunen ska kunna dra nytta av dessa medel krävs därför förändringar av kommunernas insatsutbud. Några av intervjupersonerna som kommenterar utvecklingen av insatser menar att insatser som presenterats som nya egentligen inte varit det. En intervjuperson beskriver och jämför olika insatser under perioden:

Ja, meningen var ju att de [ungdomarna, min anm.] skulle förbättras, det skulle ju leda till egen försörjning, möta ungdomen där den är. Inget annorlunda än allt det andra. Hela tiden samma skit, fast i lite olika former. Det låter lite annorlunda. Du kan ju inte borsta en hund på så många olika sätt va. Det är ju så. (IP 18)

Så här kommenterar en annan intervjuperson kraven på kommunen att förändra insatserna för att få nya medel från den Europeiska socialfonden:

Det är ju inte exakt samma koncept. Utan det är ju att man förfinar, kanske ändrar målgrupp. Från början var det ju bara killar till exempel, i Vändpunkten. UP som är nu, där är det både killar och tjejer. Vi hade ju ett, Aurora, som var för kvinnor. Så att det, alltså, vi försöker dra lärdom av det vi håller på med. Se möjligheterna med att söka nya pengar, utveckla och förändra lite grann. För man måste göra något nytt. (IP 26)

Innehållet förändras marginellt, men förutsättningar när det gäller personal, lokaler och målgrupper verkar i stort sett vara de samma. Att organisera nya insatser kan därför förstås som en strategi för organisationen att öka eller behålla resurser. Genom att byta ut insatserna, även om en stor del av teknologierna som används förblir de samma, framstår organisationen som nytänkande och möjligheterna att få externa medel ökar. Det är dock inte bara externa medel som är det centrala motivet till att insatserna förändras. Engwall et al (2003) har pekat på att projekt och tillfälliga lösningar allt mer kommit att bli en ordinarie del av organisationers arbete, och bland annat fyller en legitimerande roll. Genom att förnya projekten, eller byta namn, kan legitimiteten för verksamheten öka och kommunala medel frigörs till organisationens arbete.

I Helsingborgs kommun beskriver en intervjuperson hur många av insatserna som organiserats och som varit helfinansierade av kommunala medel inte varit nya verksamheter, utan nya namn med marginella skillnader i innehållet. Flera av de insatser som presenteras i kommunens dokument som nya, har haft samma utförare, snarlika upplägg och målgrupper genom åren.

... och SOFT, och LEVA, jag vet inte allt vad det har hetat. LEVA är en förlängning av SOFT, ISA hade vi däremellan. Men det är samma utförare, och det är samma byggnad... men det har förändrats lite i innehållet. (IP 24)

Helsingborgs kommun utgör extremfallet i denna studie när det gäller förändringstakten av den kommunala organiseringen av insatser. Ett sätt att förstå uppkomsten, och avslutandet, av de många insatserna i Helsingborg är som ett uttryck för ökad konkurrens om resurser i kommunen. I Helsingborg har ett anbudsförfarande utvecklats där kommunen handlat upp insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare, både av externa utförare och av kommunala organisationer. Utvecklingen kan ses som ett utslag av ökad marknadsorientering i socialt arbete (Wiklund 2005). I Helsingborg är fler aktörer än i de andra undersökta kommunerna aktiva på det fält som de kommunala insatserna för unga arbetslösa utgör. De många insatserna i Helsingborg kan förstås som ett utslag av konkurrens om resurser vilket har tvingat organisationerna att

ständigt hitta på nya insatser, eller nya namn på insatserna. En intervjuperson beskriver situationen så här:

De olika verksamheterna har levt lite sitt eget liv. Och utvecklat olika program, och så vidare, för att överleva. IP 22

I en annan kommun, Karlskrona, beskrivs insatserna för unga arbetslösa bidragstagare som en kompensation för en låg personaltäthet bland handläggarna av socialbidrag. Statistiken över antalet socialbidragstagare visade på en tydlig nedgång av sökande, och som en följd minskade antalet handläggare av socialbidrag kraftigt efter ett politiskt beslut. Det sjunkande antalet bidragstagare visade sig sedan inte stämma, i alla fall inte i den omfattningen som man först hade trott. Istället var det ett fel i datasystemets registrering av ärenden som låg bakom den stora minskningen.⁸⁷ En intervjuperson beskriver hur insatserna som organiserades för arbetslösa socialbidragstagare minskade de negativa effekterna som man upplevde av personalneddragningen:

Vi hade två stycken initiativ samtidigt. Lite grann så minskade det väl effekten av de här neddragningarna.

KH: För att ni fick externa medel?

Ja, Compassen, plus ett annat då för invandrare, flyktingar, som hette Sirius. De två projekten pågick samtidigt. Och det var ju inte externa medel till socialsekreterare, men det var ändå ett verktyg som man fick som gjorde att arbetssituationen blev mer hanterbar. (IP 16)

Insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare kan då förstås som ett sätt för den kommunala organisationen att kompensera för minskade ordinarie personalresurser.

Insatserna skulle också kunna tolkas som ett sätt att utöka det professionella sociala arbetet som bedrivs i kommunerna. Handläggningen av socialbidrag är formaliserad och riskerar i värsta fall att lämna mycket lite utrymme för ett socialt arbete som bygger på bedömningar av klientens behov och socialarbetarens stöd och hjälp. Detta blir inte minst tydligt om socialsekreterarnas arbetsbelastning är hög. Wächter (1998) har beskrivit detta som en sammanblandning av uppgifter inom

⁸⁷ Intervjuperson 16.

socialkontoren. Socialbidragshantering är en särskild form av myndighetsutövning med ett avsevärt maktövertag över klienterna. Insatserna kan ses som ett sätt för socialarbetarprofessionen att komma ur socialkontorets låsta utrymmen; ett sätt att distansera sig från den traditionella maktutövningen som sker inom ramen för socialbidragshandläggningen och istället utöva ett friare socialt arbete. Insatserna skapar dessutom ett utrymme för professionell utveckling i form av nya karriärvägar för socialsekreterarna. Exempelvis rekryteras socialsekreterare från den ordinarie organisationen i stor utsträckning som projektledare för EU-finansierade insatser.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de många förändringarna när det gäller insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna kan förstås som en strategi för att generera resurser till de egna organisationerna.

Insatsernas processande funktion

När arbetet i människobehandlande organisationer går ut på att förändra statusen hos klienterna kallar Hasenfeld (1983) de teknologier som används för processande. Ett exempel på en processande teknologi kan till exempel vara prövningar för att ta reda på om personen i själva verket kan vara berättigad till en annan form av ersättning än socialbidrag, exempelvis sjukersättning eller pension. Om en insats kan bidra till att den unge arbetslöse får rätt till en annan ersättning än socialbidrag, är det en fördel för den kommunala organisationen. En insats som baseras på processande teknologier förvandlar inte klienten till en resurs som beskrevs i föregående avsnitt, istället bidrar insatsen till att organisationen blir av med en tärande klient som urholkar organisationens tillgångar.

I Helsingborgs kommun har insatsernas processande funktion utvecklats under den studerade perioden. En intervjuperson beskriver:

[Vi har, min anm.] lärt oss mycket mera hur vi ska gå till väga, hur vi ska göra vår utredning, och hur vi ska nå framgång, få sjukersättningar via Försäkringskassan. Vad som krävs för att vi ska nå det målet, en annan försörjning. Som ju är vårt huvuduppdrag. Om det sen är via

jobb eller via en annan ersättning, det är ju liksom, målet är ju ändå självförsörjning. (IP 26)

Insatser beskrivs som förberedande för att få Arbetsförmedlingen att arbeta med deltagarna. En intervjuperson beskriver hur insatser organiserats för att få personerna närmare Arbetsförmedlingen:

För att få skriva in dig på Arbetsförmedlingen så var du tvungen att vara fullt arbetsför. Och många av de som har stått långt ifrån arbetsmarknaden länge är inte fullt arbetsföra, för att man kommer väldigt snabbt ur svängen med att passa tider, gå upp på morgonen, och att det är ok att gå till jobbet varje dag och såna saker. Så att de blev inte ens inskrivna på Arbetsförmedlingen. Och det var det vi ville uppnå. Vi ville alltså göra dem kapabla att kvala in på Arbetsförmedlingen. Så det är steget före Arbetsförmedlingen till och med. Meningen var att vi skulle få dem dit och att Arbetsförmedlingen skulle få ut dem i jobb. (IP 29)

Citatet tydliggör att insatsen också, utöver sin processande funktion, kan beskrivas som det Hasenfeld (1983) kallar för *people changing technologies*. Insatsen skulle leda till en förändring hos deltagarna. Samtidigt fyller den processande funktionen en viktig roll, eftersom syftet med insatsen framför allt är att Arbetsförmedlingen ska kategorisera de unga som sin målgrupp. De kommunala insatserna motiveras som ett sätt att förbereda de unga så att de ska få ta del av statliga åtgärder (jmf. Byberg 1998). För att insatserna ska ha en processande funktion beskrivs arbetsutredning och arbetsprövning som viktiga inslag. En intervjuperson förklarar i samband med att en insats beskrivs:

De hade arbetsutredning och arbetsprövning där. Det fanns en arbetskonsulent i projektet. Och tanken var att efter den här insatsen, eller den här utredningen då, så skulle antingen, antingen så skulle man komma fram till att det var sjukersättning – att det fanns ingen arbetsförmåga. Och då medverkade man till ansökan om sjukersättning. Eller så var projektet en inslussning till Arbetsförmedlingen. Man öppnade liksom kanalerna till Arbetsförmedlingen. (IP 16)

När insatsernas processande funktion står i förgrunden kan insatserna tolkas som en verksamhet som stärker och skyddar de kommunala

organisationerna. Teknologierna syftar till att föra över klienter som tär på organisationens tillgängliga resurser till andra myndigheters ansvarsområde.

I förra kapitlet diskuterades den tilltagande specialiseringen av handläggningen av socialbidrag för personer under 25 år. Särskilda ungdomshandläggare har inneburit bättre förutsättningar för kommunerna att ha aktuell kunskap om förändringar i omvärlden som på olika sätt påverkar kommunernas arbete. Denna kunskap är central för att insatserna ska kunna fungera processande, eftersom en processande verksamhet kräver avsevärda kunskaper om regelverk hos både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Detta beskrivs av en intervjuperson på följande sätt:

Men det förändras hela tiden, och det är inte bara vi, utan det är naturligtvis också samhället i övrigt. Vilka som stänger dörrarna, Arbetsförmedlingen får från klockan fem på eftermiddagen ena dagen till klockan åtta på morgonen nästa dag nya direktiv. (IP 24)

Genom att skapa särskilda tjänster i kommunen som arbetar uteslutande med unga socialbidragstagare har tjänstemän haft större möjlighet att hålla sig uppdaterade med förändringar hos andra myndigheter som påverkat kommunernas arbete.

Sammanfattning

Behovet av lämpliga klienter är titeln på kapitlet, och titeln syftar på organisationers behov av klienter att bearbeta. Med lämpliga klienter menas de klienter som kan klassificeras som organisationens målgrupp, och som kan tillföra resurser till den kommunala organisationen. Insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare fungerar som organisationernas verktyg för att mobilisera resurser till den egna verksamheten och därmed säkra sina chanser till överlevnad.

En tolkning av organiseringen av insatser för unga arbetslösa i kommunerna är att kommunernas roll som utförare av statliga åtgärder haft betydelse för utvecklingen av insatser i kommuner. Organisationer har byggts upp i kommunerna för att omsätta den statliga politiken.

När arbetslösheten minskat och anvisningarna till de kommunala organisationerna blivit färre har kommuner varit tvungna att hitta nya målgrupper att arbeta med för att överleva. I många fall har unga arbetslösa socialbidragstagare varit en lämplig råvara för de tekniker som utvecklats i organisationerna.

Kommunala insatser för unga arbetslösa bidragstagare har också kunnat bidra till att förvandla klienter som framför allt tär på de kommunala organisationerna genom sina anspråk på socialbidrag, till värdefulla tillgångar. De unga arbetslösa socialbidragstagarna har uppfattats som en prioriterad grupp att arbeta med, vilket har bidragit till att resurser har frigjorts för att organisera insatser.

Insatserna har också kunnat bidra med att bli av med klienter som uppfattats som tärande på organisationen. Insatsernas funktion kan då betraktas som processande med syftet att föra över klienterna till andra myndigheters ansvars- och därmed också kostnadsområde. Den processande funktionen har underlättats av den tilltagande specialiseringen av socialbidragsarbete som skett i kommunerna, bland annat genom en ökad intern specialisering med allt fler ungdomshandläggare.

Nästa kapitel handlar om hur insatser för unga arbetslösa bidragstagare kan tolkas som en utveckling där vissa sätt att arbeta med och förhålla sig till unga vuxna socialbidragstagare blivit en institutionaliserad del av kommunernas verklighet och en verksamhet som allt mer tagits för given.

9. Den allt mer självklara organiseringen

Inledning

I början av 1990-talet fanns inga självklara sätt att organisera arbetet med unga arbetslösa socialbidragstagare och de fyra kommuner som undersöks i avhandlingen organiserade arbetet med unga arbetslösa med försörjningsproblem på varierande sätt. Även i slutet av undersökningsperioden varierade organiseringen mellan kommunerna; i någon kommun organiserades många insatser, i någon annan kommun endast ett fåtal. Även om organiseringen inte var likadan år 2005 i kommunerna, är det tydligt att föreställningarna om behovet av insatser var likartade. Det var i större utsträckning samma slags lösningar som uppfattades som lämpliga och ändamålsenliga, än vad som var fallet i början av undersökningsperioden.

I detta kapitel tolkas insatserna som de kommunala organisationernas svar på höga arbetslöshetsnivåer och därpå följade ökningsar av socialbidragstagande i början av 1990-talet. Insatserna bidrog till att organisationerna kunde demonstrera handlingskraft inför något som vid den här tidpunkten uppfattades som ett stort problem. Utvecklingen kan också förstås som ett utslag av en institutionaliseringsprocess där insatserna allt mer kommit att betraktas som ett normalt och viktigt inslag i den kommunala verksamheten, trots att det ursprungliga problemet som insatserna syftade till att lösa hade minskat i omfattning.

Insatser för att visa handlingskraft

En ny situation som krävde agerande

Den öppna arbetslösheten för personer mellan 18 och 24 år steg kraftigt under 1990-talets första år. Allt fler fick svårigheter att försörja sig och antalet socialbidragstagare steg. Arbetsbelastningen för handläggarna för

socialbidrag ökade avsevärt, och kostnaderna för socialbidragsutbetalningar steg (Bergmark 1996:106, Nygren 2000:241, Salonen 2000).

Flera intervjupersoner minns perioden i början av 1990-talet som mycket pressande, och att arbetsbelastningen för socialsekreterarna upplevdes som näst intill ohärlig. En intervjuperson beskriver situationen så här:

Det var ju jättetufft där, från 92 och framåt. Ett antal år. Och vi hade jättemycket – en enorm inströmning här av ungdomar. (...) Som bara strömmade in, nya arbetslösa som behövde försörjningsstöd. Vi hade en väldigt stor mängd ärenden per handläggare. Som var i stort sett omöjlig att hantera. (IP 28)

Ungdomar utgjorde en stor del av dem som nu ansökte om socialbidrag i kommunerna. Som beskrivits tidigare i avhandlingen hamnar unga ofta i ekonomiskt utsatta lägen vid arbetslöshet, då många inte hunnit kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkring. I de undersökta kommunerna uppfattades de stigande kostnaderna för socialbidrag som ett allvarligt och viktigt problem. En intervjuperson från Karlskrona kommun beskriver situationen så här:

Du vet, kurvan på socialbidragskostnaderna i Karlskrona, den var ju tvärbrant. Vi pratade ju om miljoner, i månaden, som ökningarna bestod av under en period. Det är mycket pengar för en kommun av Karlskronas storlek. Om du tänker tillbaks, det här är tio år sen, drygt. Det är klart att vi reagerade, inte minst från den politiska nivån. (IP 11)

Den uppmärksamhet som ungdomsarbetslöshet och ökat socialbidragstagande fick, mynnade ut i en rad utredningar och förslag till åtgärder i kommunerna.

I Helsingborg blev ungdomsarbetslösheten en viktig valfråga. 1994 lovade socialdemokraterna som sedan också kom till makten, att agera. Efter valet etablerades en ny nämnd, arbetsmarknadsnämnden, med huvudsaklig uppgift att organisera sysselsättning för arbetslösa socialbidragstagare mellan 18 och 24 år. En intervjuperson beskriver hur situationen med de många unga arbetslösa uppfattades som alarmerande:

Nja, alltså, jag tror att det, 93, 94, så var ju fokus väldigt mycket på ungdomsgruppen. Och det var också på något sätt, det upplevdes som

ett stort hot, en alienationsrisk. Stora grupper av unga människor som på något sätt tappade fotfästet och inte kom in i någon samhällsgemenskap. (IP 23)

Järfällas svar på den ökade arbetslösheten och de stigande socialbidragskostnaderna var att 1995 starta ett kommunövergripande projekt med namnet *Arbete istället för bidrag*. Projektet, vars ledningsgrupp bestod av presidiet från socialnämnden, utbildnings- kultur- och fritidsnämnden samt kommunstyrelsen, sågs som ett verktyg för att förverkliga målet om en förstärkt arbetslinje i kommunen. Kommunfullmäktige avsatte extra resurser för olika delverksamheter inom projektet. En ny verksamhet skapades, Ungdomsslussen, för arbetslösa socialbidragstagare under 25 år. En intervjuperson berättar om bakgrunden och viljan att skapa insatser för unga arbetslösa bidragstagare.

Ja, den uppstod då för att det var många arbetslösa ungdomar som gick på socialbidrag. Och det kändes nödvändigt att göra någonting för just den gruppen. (IP 33)

På samma sätt som i de andra kommunerna uppmärksammades i Jönköpings kommun de stigande kostnaderna för socialbidrag och den höga arbetslösheten. Ny Demokrati som var representerade i kommunfullmäktige under mandatperioden motionerade 1993 om att införa sysselsättning för arbetslösa socialbidragstagare som ett krav för att erhålla socialbidrag. Motionen avslogs, med motiveringen att det saknades rättsligt stöd för att villkora socialbidraget. Istället för att anordna separata verksamheter för unga arbetslösa bidragstagare utöver Handledda ungdomslag som funnits i kommunen sedan tidigare, blev lösningen att ett större antal socialarbetare anställdes för att sköta handläggningen av socialbidrag.

I Karlskrona kommun startades ett projekt som syftade till att snabbare få in arbetslösa socialbidragstagare i statliga arbetsmarknadsåtgärder. Detta blev dock en kortvarig verksamhet som upphörde efter mindre än ett år. Projektet följdes av ett flertal tillfälliga satsningar för att få arbetslösa socialbidragstagare i sysselsättning. Insatserna bestod bland annat av lägerverksamheter med inslag av utbildning, renoveringsarbeten. Vidare organiserades verksamheter som innehöll vägled-

ning i arbetssökande och socialt stöd. Samtidigt som försök gjordes att organisera insatser för unga arbetslösa bidragstagare, utökades antalet handläggartjänster. Femton nya tjänster skapades, som en del av ett övergripande projekt som kallades för *Sysselsättning istället för bidrag*. Trots svårigheten att etablera en mer permanent organisation för att hjälpa unga arbetslösa bidragstagare till sysselsättning i Karlskrona kommun, var både politiker och tjänstemän eniga om att det som uppfattades som ett passivt bidragstagande var negativt och borde undvikas.

Det var bara i Helsingborg och Järfälla verksamheterna för unga arbetslösa socialbidragstagare blev av en mer bestående karaktär. Problemet med unga arbetslösa socialbidragstagare uppmärksammades dock även i de två andra kommunerna, och ledde till någon form av organisatoriska förändringar.

Upprätthålla legitimiteten

Som beskrivs i avhandlingens teorikapitel är strävan efter att upprätthålla legitimiteten för den egna organisationen en central del av verksamheten i alla offentliga organisationer. Bristande legitimitet innebär en risk för organisationens möjligheter att överleva och växa. Legitimitet uppnås bland annat genom att organisationen lyckas anpassa sig till förändringar som sker i omvärlden. Under de förhållanden som rådde under första halvan av 1990-talet, med stigande arbetslöshet och stigande socialbidragskostnader, uppstod krav och förväntningar på kommunerna att agera och reagera på den nya situationen. En tolkning är att kommunerna såg sig tvungna att på olika sätt bemöta de förändringar som skedde i omvärlden för att inte riskera att förlora i trovärdighet. Utvecklingen i kommunerna kan då ses som ett svar på ett ökat institutionellt tryck för att agera mot de uppmärksammade problemen (Patti 1980:47, Hasenfeld 1983, March och Olsen 1984, Bergmark och Lundström 2008b:57).

För att förstå den uppmärksamhet som de stigande socialbidragskostnaderna fick i kommunerna och kommunernas upplevda behov att agera måste man ha i åtanke socialbidragets särskilda ställning inom det välfärdspolitiska systemet. Tidigare erfarenhet och kunskap visar på ett tydligt samband mellan arbetslöshet och socialbidragsnivåer, och att

unga har särskilt svårt att ta sig in på arbetsmarknaden i lågkonjunkturen var känt. Ur det perspektivet hade det kanske snarare varit mer uppseendeväckande om socialbidragsnivåerna i kommunerna *inte* hade stigit i början av 1990-talet, än att de faktiskt gjorde det. Socialbidraget är ett behovsprövat bidrag, och trots att kostnaderna för socialbidrag oftast utgör en tämligen begränsad del av den totala kommunala budgeten, är kostnaderna för socialbidrag ändå ett område som ofta hamnar i fokus i den allmänna debatten. En av orsakerna till detta är just socialbidragets svag legitimitet i allmänhetens ögon (Handler och Hasenfeld 1991).

Scott (1998) beskriver hur vissa organisationer står under ett större institutionellt tryck än andra. Med ett institutionellt tryck menas de krav organisationen har på sig att agera i linje med omgivningens förväntningar. Det finns ett samband mellan graden av institutionellt tryck och organisationens legitimitet. Organisationer som arbetar med målgrupper som i allmänhetens ögon betraktas som avvikande har vanligtvis en lägre grad av förtroende och legitimitet hos befolkningen (ibid.). Som diskuterades tidigare i avhandlingen har socialbidragstagare genom historien uppfattats som både arbetsskygga och på andra sätt annorlunda än den del av befolkningen som inte uppbär socialbidrag. Föreställningen om de arbetsskygga och avvikande bidragstagarna är förvisso uppfattningar som varit svåra att styrka empiriskt, men det är trots allt dessa uppfattningar som präglat allmänhetens syn på socialbidragstagare (Starrin et al. 1996). Allmänhetens i grunden negativa syn på både bidragstagare och behovsprövade bidragssystem gör att organisationer som hanterar socialbidrag är utsatta för ett större institutionellt tryck än andra organisationer som har högre legitimitet, exempelvis sjukvården (Resnick och Patti 1984).

Den stora uppmärksamhet som unga arbetslösa socialbidragstagare fick i kommunerna kan tolkas som ett sätt för kommunerna att signalera till omvärlden att den ökande andelen unga socialbidragstagare och de ökade kostnaderna för socialbidrag togs på allvar. Genom att visa handlingskraft och anordna särskilda insatser för unga arbetslösa bidragstagare, alternativt specialisera handläggningsarbetet, kunde legi-

timiteten för den kommunala socialtjänstens arbete upprätthållas trots den mycket svåra situation som kommunerna stod inför.

Politik skapas utifrån det March och Olsen (1989:160) kallar *logic of appropriateness* och organisationers agerande är resultatet av vad som uppfattades vara nödvändigt. Kommunerna förväntades agera mot de stigande kostnaderna för socialbidrag, vilket de också gjorde. Ett dilemma för organisationerna var att de problem som skulle bemötas genom olika organisatoriska lösningar, var mycket svåra för organisationerna att rå på. Orsakerna bakom arbetslöshet och arbetslöshetens konsekvenser för människors möjligheter att försörja sig är kopplade till både den nationella socialpolitiken och den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i världen. Efterfrågan på arbetskraft är konjunkturavhängig, och kommunernas möjligheter att kontrollera och påverka det lokala behovet av arbetskraft var mycket begränsade. Kommunernas läge kan liknas vid en situation när en yttre katastrof drabbar, utan att de själva har några större möjligheter att påverka vare sig orsaken till eller konsekvenserna av katastrofen. Dessa omständigheter till trots krävdes någon form av agerande från kommunernas sida för att legitimiteten för verksamheten skulle kunna upprätthållas. Med dessa mycket svåra förutsättningar för kommunerna – att tvingas agera mot problem som de hade begränsade möjligheter att lösa – kan insatser som organiserades tolkas som uttryck för symboliskt handlande. Det finns flera exempel som tyder på att insatserna huvudsakligen demonstrerade att problemet med unga arbetslösa socialbidragstagare togs på allvar, och där resultaten eller insatsernas innehåll var av underordnad betydelse.

Insatserna som uttryck för symboliska handlingar

Klienter och teknologier byts ut

De insatser som skapades i Helsingborg och Järfälla och som beskrivs tidigare i kapitlet ändrade snabbt karaktär. I Helsingborg var de ungas låga utbildningsnivå det som från början motiverade de kommunala insatserna. Organiseringen av insatser baserades på antagandet att om de ungas utbildningsnivå höjdes genom de kommunala insatserna, skulle deras förutsättningar att ta sig in på arbetsmarknaden öka. Några

år efter det att insatserna hade startats, förändrades innehållet. Utvecklingsprogrammen, som insatserna kallades, upphandlades årligen av både kommunala och privata aktörer. Inför upphandlingen av 1997 års verksamhet konstaterade nämnden att verksamheten var i behov av en förändring.⁸⁸ En del av programmen ansågs ha blivit för populära bland ungdomarna; en del unga betraktade till och med insatserna som reguljära utbildningar.⁸⁹ Som beskrevs i avhandlingens sjunde kapitel innebär allt för attraktiva verksamheter inom fattigvården att organiserings avskräckande funktionerna går om intet.

Andra orsaker till förändringarna av insatser i Helsingborg var socialbidragshandläggarnas önskemål om att de unga skulle sysselsättas så snabbt som möjligt i samband med deras ansökan om socialbidrag.⁹⁰ Om insatserna följde ett utbildningsorienterat kursupplägg försvårades detta, eftersom kurserna hade bestämda datum för början respektive slut. Istället ville socialsekreterarna ha tillgång till insatser med löpande intag för att kunna anvisa unga bidragstagare till insatserna allt eftersom de blev aktuella för socialbidrag. En stor del av insatsernas byttes därför ut vid den nya upphandlingen, och de utbildningsorienterade inslagen tonades ned. Lösningarna, det vill säga insatserna, distanserades därmed från det som uppfattats som det ursprungliga problemet – de ungas låga utbildningsnivåer.

Även Ungdomsslussen i Järfälla kommun ändrade snabbt karaktär. Den grupp som hade stått utanför arbetsmarknaden och uppburit socialbidrag i minst ett år var verksamhetens ursprungliga målgrupp. Syftet var att utreda orsakerna till de ungas svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. När insatsen startades beskriver intervjupersoner hur råvaran inte passade in på de teknologier som hade utvecklats:

Vi hade ju praktikplatser där också... På något sätt så föll det på att de ungdomar som hamnade på Ungdomsslussen var så svåra så att de inte passade in. Även när de väl fick det stödet de skulle ha. Och de blev väldigt få. Så till slut så avslutades den här verksamheten. (IP 34)

⁸⁸ PM angående anordnande av utvecklingsinsatser för ungdomar mellan 18 och 24 år. Dat. 19960828 - Arbetsmarknadsnämnden Bo Eriksson.

⁸⁹ Utvärdering av projekt Kompassen: Delrapport dat. 19971202, AMN 1998§14.

⁹⁰ AMN 1998§31.

Efter några månader byttes Ungdomsslussens målgrupp ut. Den nya målgruppen blev unga som hade varit arbetslösa *kortare* tid än ett år och som uppfattades stå närmare arbetsmarknaden. Utredningsverksamheten och den dagliga gruppverksamheten som hade byggts upp byttes ut mot en daglig öppet-husverksamhet som i stor utsträckning bestod av hjälp och stöd i att söka arbete.

Målförskjutning och symboliska handlingar

I båda kommunerna motiverades i beslutsunderlag och andra dokument varför det var nödvändigt att organisera särskilda insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Dessa skäl var kommunernas analys av orsakerna bakom problemen med det stigande antalet unga arbetslösa socialbidragstagare, och insatserna var de lösningar som presenterades. Analyserna som insatserna initialt byggde på verkar sedan inte ha haft särskilt stor betydelse för hur insatserna i kommunerna utvecklades och förändrades över tid. Istället verkar det som om organisationernas förändrade behov haft ett avgörande inflytande på förändringar som gjordes. Att organisationers behov får företräde framför klienternas uppfattade behov kan förvisso verka provocerande, men är inget ovanligt för människobehandlande organisationer. Ett begrepp som brukar användas för att beskriva processen när organisationer ägnar sig åt andra saker än vad som ursprungligen var tanken är målförskjutning (Scott 1967a, Scott 1967b).

I Helsingborg var organisationens behov av insatser med löpande intag och en rädsla för att insatserna blivit allt för populära hos målgruppen skäl till att insatserna förändrades. Om insatserna skulle kunna fungera som sorteringsinstrument för att separera de värdiga fattiga från de ovärdiga krävdes helt enkelt andra insatser än de som hade skapats. Genom att förändra insatserna kunde organisationerna dessutom uppfattas som mer framgångsrika. En snabb aktivering av arbetslösa unga bidragstagare var något som låg i tiden och som uppfattades som positivt.

I Järfälla kunde Ungdomsslussen framstå som mer framgångsrik tack vare att organisationen bytte ut en målgrupp som uppfattades som

en svår grupp till en grupp som betraktades som lättare att arbeta med. Genom att organisationer väljer ut lättare klienter att arbeta med förbättras förutsättningarna att framstå som framgångsrika, vilket är nödvändigt för organisationens legitimitet. Processen kallas för *creaming* och bland annat Wildavsky (1979) och Handler (2004) har diskuterat fenomenet i förhållande till insatser för arbetslösa.

Av intervjuerna och de studerade dokumenten att döma skedde förändringarna utan att någon direkt förändring hos de unga arbetslösa bidragstagarna hade konstaterats. Det går inte heller att i vare sig de studerade dokumenten eller i intervjuerna hitta invändningar, diskussioner eller andra tecken som tyder på att insatsernas förändrade karaktär problematiserades i kommunerna. Hur kan det komma sig? En tolkning är att insatsernas funktion huvudsakligen var ett utslag av symboliska handlingar. Att *något* gjordes var viktigare än *vad* som gjordes.

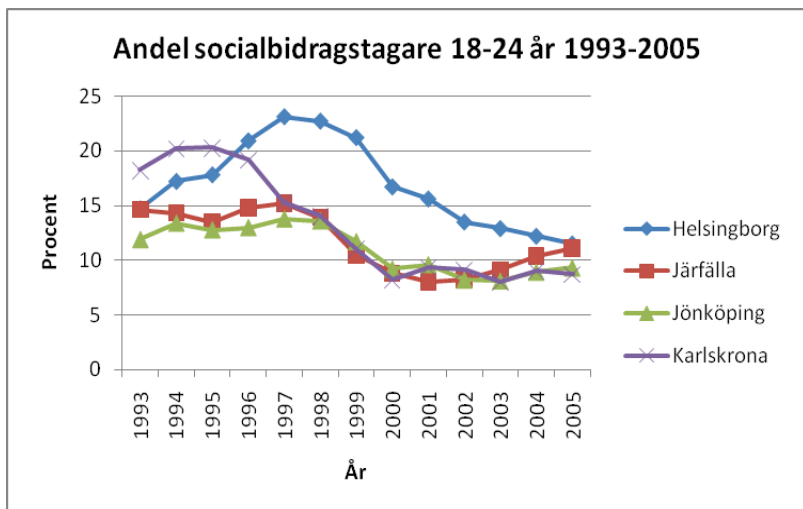
Genom de symboliska handlingarna försöker organisationer säkra omvärldens stöd och vinna legitimitet för den egna verksamheten (Di Maggio och Powell 1991b:65). Om insatserna tolkas som symboliska handlingar för att öka organisationernas legitimitet är det inte förvånande att det inte lades större vikt vid den målförskjutning som skedde. Insatserna bidrog till att situationen med de stigande kostnaderna för bidrag upplevdes som mindre dramatisk. Därmed fanns det ett självändamål med insatserna. På samma sätt visade man i Karlskrona och Jönköping att problemen med de ökade socialbidragskostnaderna togs på allvar genom till exempel ökade personalstyrkor, mer kontroll av bidragstagare och specialiserade ungdomshandläggare. Även Genova (2008) och Salonen (2006) har pekat på att insatser för arbetslösa bidragstagare kan betraktas som ett symboliskt handlande.

En institutionaliseringsprocess

Lägre andel unga med försörjningsproblem - fler insatser

Andelen unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna var lägre i alla fyra kommuner år 2005 än 1993. I Helsingborg, Järfälla och Jönköping var andelen socialbidragstagare som högst år 1997 och 1998, medan Karlskrona hade högst andel unga socialbidragstagare i början av undersökningsperioden. I diagram 3 redovisas andelen socialbidragstagare mellan 18 och 24 år i kommunerna under perioden 1993 till 2005.

Diagram 3: Andel socialbidragstagare mellan 18 och 24 år i de undersökta kommunerna, 1993 till 2005.



Källa: www.scb.se

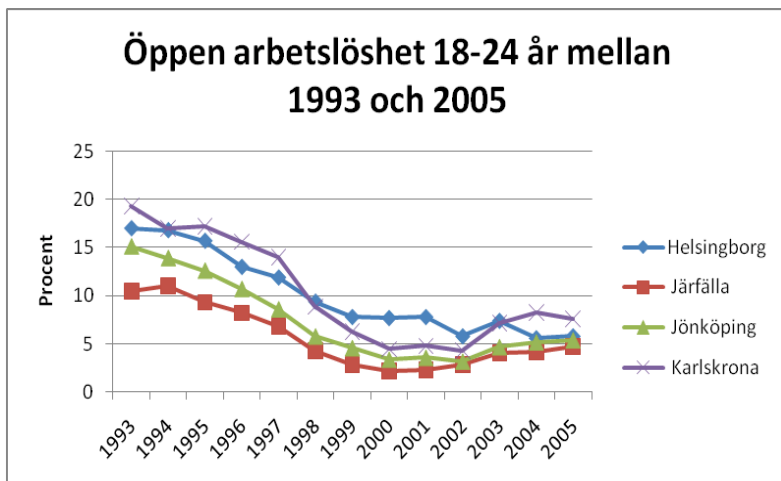
Hur stor del av kommunernas invånare mellan 18 och 24 år som uppburit socialbidrag varierar avsevärt mellan kommunerna under perioden. 1993 hade närmare var femte ung Karlskronabor uppburit socialbidrag vid något tillfälle, nästan dubbelt så många som i Jönköpings

kommun. I slutet av undersökningsperioden däremot, var andelen som uppbar socialbidrag i de fyra kommunerna nästan lika stor, runt tio procent.

Andelen öppet arbetslösa mellan 18 och 24 år var också lägre 2005 än 1993. Den öppna arbetslösheten minskade successivt i de fyra kommunerna fram till slutet av 1990-talet, varpå den öppna arbetslösheten steg marginellt fram till undersökningsperiodens slut 2005. Utvecklingen i Helsingborgs kommun avviker något från utvecklingen i de andra kommunerna, genom att den öppna arbetslösheten minskade igen år 2004. Skillnaderna mellan den öppna ungdomsarbetslösheten i kommunerna är avsevärda. I Karlskrona kommun till exempel, har den öppna arbetslösheten varit närmare dubbelt så hög som i Järfälla kommun under stora delar av undersökningsperioden. I diagram 4 redovisas den öppna ungdomsarbetslösheten⁹¹ under perioden 1993 till 2005.

⁹¹ Återigen vill jag betona att det är den öppna arbetslösheten som redovisas av Arbetsförmedlingen/AMS som är mest relevant i detta sammanhang, trots att den öppna arbetslösheten inte är ett tillförlitligt mått på sysselsättningsgraden i landet. De kommunala insatserna vänder sig i allmänhet till de unga socialbidragstagare som är registrerade som arbetslösa hos Arbetsförmedlingen, men som inte ingår i statliga arbetsmarknadsåtgärder – det vill säga just de som av Arbetsförmedlingen registreras som öppet arbetslösa.

Diagram 4: Andel öppet arbetslösa mellan 18 och 24 år i de undersökta kommunerna, 1993 till 2005.



Källa: www.ams.se

Trots de stora skillnaderna i arbetslöshetsnivåer och socialbidragsnivåer har ungdomsarbetslöshet och behovet av kommunala insatser för unga arbetslösa bidragstagare varit centrala frågor i alla fyra kommuner. I slutet av undersökningsperioden var insatser en reguljär och etablerad del av arbetet med unga arbetslösa socialbidragstagare i kommunerna, även om organiseringen såg olika ut.

I den första delen av detta kapitel tolkas utvecklingen i början av undersökningsperioden som ett utslag av de kommunala organisationernas behov av att agera på ett uppmärksammat problem. Insatser blev ett svar på de krav och förväntningar som uppstod när arbetslösheten samt kostnaderna för socialbidrag steg i kommunerna. Men hur kan man förstå att kommunerna fortsatte att organisera insatser när arbetslösheten, och socialbidragsnivåerna, blev allt lägre de kommande åren? Och varför började man i de två kommuner där man från början inte organiserade separata insatser för arbetslösa socialbidragstagare i någon större utsträckning göra det senare under perioden? Ett sätt att förstå utvecklingen är att betrakta det intensifierade arbetet med insatser som

ett utslag för att kommunerna blivit allt bättre på att möta de ungas behov av insatser. En annan tolkning är att insatsernas starka symbolvärde i kombination med en kognitiv, normativ och regulativ inverkan på kommunerna skapat ett ökat utrymme för att organisera insatser.

Normativ, kognitiv och regulativ inverkan

Som jag beskrivit tidigare i avhandlingen har arbetslösa unga uppmärksamats som en prioriterad grupp inom den nationella såväl som den europeiska politiken under den studerade perioden. På motsvarande sätt har unga arbetslösa uppmärksamats på lokal nivå. I alla fyra kommuner är det tydligt att ungdomsarbetslösheten betraktats som ett problem som krävt särskilda åtgärder.

Sättet att tala om de unga, deras situation, deras behov och deras problem är avgörande för att förstå hur kommunerna kunnat expandera sitt arbete med insatser. I de fyra kommunerna har liknande förklaringsmodeller gjort sig gällande avseende behovet av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Organisationer antar de teknologier som har acceptans i den institutionella miljön inom vilken organisationen befinner sig, och de teknologier som används inom människobehandlande organisationer reflekterar de praktikideologier som råder vid en viss tidpunkt (Hasenfeld 1992a). Detta har jag beskrivit tidigare i avhandlingen.

Synen på de unga och deras behov som motiverat insatser i kommunerna diskuterades i avhandlingens sjätte kapitel. Dessa uppfattningar som i stor utsträckning är mycket likartade i kommunerna kan ses som ett utslag för en normativ inverkan på organiseringen. Organisationens legitimitet grundas då i att organisationerna anpassar sig till det dominerande normsystemet och den rådande kultur som omger organisationen (Brinkenhoff och Kunz 1972:121, Rothstein 1994:87, Scott 1998:123, Lundström och Sunesson 2000:71).

Av betydelse för utvecklingen av insatser är också de förändrade förutsättningarna för kommunalt socialt arbete som skett sedan början av 1990-talet. Specialiseringstrenden har bidragit till att unga arbetslösa socialbidragstagare och deras situation har uppmärksamats allt mer i kommunerna. Detta beskrivs i avhandlingens sjunde kapitel. Ett visst

sätt att organisera arbetet på har framstått som ändamålsenligt, och i alla kommuner har särskilda organisationer skapats för att arbeta uteslutande med unga arbetslösa socialbidragstagare.

Specialiseringen och de särskilda organisationer som skapats kan förstås som ett utslag av insatsernas starka symbolvärde. Det tydligaste exemplet på det är kanske den fysiska förflyttningen av socialbidragshanteringen för unga socialbidragstagare. I alla fyra kommunerna har socialbidragshanteringen för unga flyttats från de lokaler där socialbidrag för den övriga kommunbefolkningen hanterats. Förflyttningen till egna lokaler med egen personal ger tydliga signaler till omvärlden om att arbetet med unga socialbidragstagare tas på allvar och prioriteras i förhållande till övrig handläggning av socialbidrag.

Ett annat tecken på det starka symbolvärde som insatser för unga arbetslösa bidragstagare haft är obenägenheten att skapa mer permanenta lösningar för insatsernas utformning och organisatoriska tillhörighet. I Helsingborg har sedan 1995 närmare tjugo insatser för arbetslösa socialbidragstagare organiserats årligen. Intervjupersonerna hade, av förklarliga skäl, mycket svårt att komma ihåg och berätta om de olika insatser som hade organiserats genom åren. I Järfälla har inte lika många insatser organiserats, men däremot har det politiska ansvaret för statliga och kommunala insatser för arbetslösa pendlat mellan olika konstellationer. I början av 1990-talet hade skolnämnden ansvaret för de statliga åtgärderna, medan socialnämnden ansvarade för den åtgärd som organiserades för arbetslösa socialbidragstagare, Arbetsmarknadsnämndens verksamhet. 1995 flyttades ansvaret för arbetsmarknadsfrågor till en presidiegrupp med företrädare från socialnämnden, utbildnings- kultur- och fritidsnämnden och kommunstyrelsen.⁹² En ny organisation, Kraftkällan, skapades 1997 som fick till uppgift att implementera de statliga och kommunala insatserna. I och med detta övertog kommunstyrelsen ansvaret för verksamheten.⁹³ Kraftkällan bytte år 2002 namn

⁹² UKN 1995§21.

⁹³ Arbetsmarknadspolitiska åtgärder - En översyn av handläggningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder - Utredningsrapport - 33 dat. oktober 1994, Organisering av arbetsmarknadsåtgärder - Kommunstyrelsen - dat. 19961016, Förslag till detaljorganisation av arbetsmarknadsåtgärder - Kraftkällan - ett resurscentrum dat. 19970701 -

till Jobbcenter, och socialnämnden blev nu den politiskt ansvariga nämnden. I Jönköping framstår organiseringen av både insatser och politiskt ansvar som relativt stabil. Ansvaret för de statliga åtgärderna för personer under 25 år har under en lång tid legat på kommunens gymnasienämnd. Endast ett fåtal kommunala insatser har organiserats för unga arbetslösa under 25 år, varav en har funnits sedan slutet av 1970-talet. Denna insats har förvisso bytt namn, från Handledda Ungdomslag till Handledda ungdomsarbeten till Unga vuxna resurs, men har i stort haft samma innehåll under perioden. I Karlskrona har utvecklingen av kommunala insatser för arbetslösa socialbidragstagare kännetecknats av en rad mer eller mindre tillfälliga lösningar som sällan varat i mer än något eller några år.

Ett sätt att tolka de många förändringar som skett är att kommunerna, genom att befinna sig i en förändringsprocess där hela tiden nya lösningar presenterats, upprätthållit bilden av att frågan om de unga arbetslösa bidragstagarna tagits på allvar. Innehållet i insatserna har då haft en underordnad betydelse. Som diskuterades i avhandlingens åttonde kapitel är det också tveksamt i vilken utsträckning insatser som presenterats som nya verkligen inneburit någon större förändring av arbetet.

En ökad grad av specialisering av arbetet har också inneburit att nya yrkesgrupper utvecklats vars huvudsakliga kompetensområde blivit unga arbetslösa socialbidragstagare och insatser för denna målgrupp. Genom att fler människor inom de kommunala organisationerna specialiserat sitt arbete på unga arbetslösa bidragstagare, har en kognitiv bas för insatserna skapats. En tolkning är att dessa professionella grupper haft ett intresse av att unga arbetslösa socialbidragstagare definierats i kommunerna som ett särskilt problem som kräver särskilda åtgärder och särskild expertis. Genom detta säkerställs inte bara att deras egna tjänster efterfrågas (jmf. Gans 1995), utan också att medel görs tillgängliga för arbetet med unga socialbidragstagare. När de unga arbetslösa socialbidragstagarna beskrivits som en prioriterad grupp, som kategoriserats och behäftats med vissa egenskaper och problem, har resurser

kommunledningskontoret, Studie av organisation och effekter av arbetsmarknadsåtgärder i Järfälla och Nacka kommun dat. 19960910.

för att organisera insatser för unga bidragstagare kunnat mobiliseras (jmf. Meyer och Rowan 1977, Kirk och Kutchins 1992:177). Sunesson (2004) menar att resursfördelningsfrågor är avgörande för utvecklingen i socialt arbete, inte minst möjligheterna att erhålla extra anslag för verksamheten. De teknologier som har utvecklats har sedan fått fotfäste i kommunerna, och eftersom teknologierna funnits tillgängliga har de tagits i bruk. Man skulle kunna säga att lösningarna bestått medan problemen förgått, eller åtminstone minskat i omfattning.

Utvecklingen i kommunerna har också möjliggjorts av flera regulativa förändringar, både nationellt och internationellt. Den nya socialtjänstlagen från 1998, den europeiska sysselsättningsstrategin och den statliga arbetsmarknadspolitiken har skapat nya förutsättningar för kommunerna att organisera insatser för unga arbetslösa bidragstagare.

Den lagstiftning som haft betydelse för kommunernas organisering av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare har inte varit tvingande, istället handlar det om ramlagar, direktiv och erbjudanden som kommunerna i stor utsträckning valt att anamma och utnyttja. Inte sällan har olika förslag haft inslag av ekonomiska belöningsystem, till exempel externa anslag för att organisera insatser.

Även om organiseringen skiljer sig åt mellan kommunerna, framgår det tydligt av avhandlingens resultat att liknande tankegångar och teknologier vunnit gehör och påverkat organiseringen i kommunerna. Oavsett de skiftande organisatoriska lösningarna, är ett gemensamt drag önskan och viljan att organisera insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Liknande motiveringar till insatser för unga bidragstagare kan ses som ett utslag för institutionell isomorfism, ett begrepp som används för att beskriva hur organisationer inom ett fält alltmer liknar varandra (DiMaggio och Powell 1991b).

Från spridda företeelser till en självklar verksamhet

Ett organisatoriskt fält kan förstås som ett område som delar kognitiva och normativa utgångspunkter, eller som ingår i samma regulativa system (Scott 1995:56). Avhandlingens analys grundar sig i antagandet att en normativ, kognitiv och regulativ inverkan på de kommunala organisationerna haft en avgörande betydelse för kommunernas organi-

sering av insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem. I en institutionaliseringsprocess samverkar kognitiva, normativa och regulativa processer, och när dessa sammanfaller skapas förutsättningar för att en verksamhet ska etableras och uppfattas som självklar i en organisation.

Institutionaliseringsprocessen kan delas in i olika faser. All mänsklig aktivitet som utförs regelbundet blir en vana (Berger och Luckmann 1966, Tolbert och Zucker 1983). Det kan från början finnas många tänkbara sätt lösa ett visst problem – exempelvis bistå arbetslösa unga människor för att de ska kunna försörja sig själva. I början av undersökningsperioden fanns i de undersökta kommunerna olika lösningar, men också olika tolkningar på vad som var själva problemet.

När idéer om vilka sätt som är lämpliga att arbeta på sprids mellan organisationer, beskrivs detta som habitualisering. Det är fortfarande inte så att organiseringen är någon självklarhet, men vissa metoder eller vissa organisationsformer börjar bli vanligt förekommande (Berger och Luckmann 1966). De allt mer förekommande åldersindelade organisationerna för socialbidrag skulle kunna ses som ett utslag av en habitualiseringsprocess.

När aktörer på fältet delar uppfattningar om vilka metoder som är att föredra framför andra, kan man tala om en *objektifiering*. Det problem organisationen står inför har nu bara en lösning – det finns bara ett sätt som förefaller möjligt att göra. Det helt institutionaliserade beteendet blir en självklar del av arbetets organisering. Ett gemensamt sätt att tala om situationen och dess lösningar uppstår, och en *internalisering* har skett där den objektifierade världen uppfattas som en självklarhet (Berger och Luckmann 1966, Tolbert och Zucker 1983, Bergmark och Oscarsson 2000, Johansson R. 2002, Scott 2008:41).

Berger och Luckmann (1966:53) beskriver institutionaliseringsprocessen som en psykologisk lättnad, eftersom aktörer slipper ta ställning till olika lösningar på de ofta mycket komplexa problem som de ställs inför. När ett beteende är institutionaliserat innebär det att andra val och möjligheter begränsas. Andra lösningar som eventuellt skulle kunna finnas på ett problem utesluts, och när inga alternativa lösningar

återstår har den institutionaliserade världen "tjocknat" eller cementerats (ibid.).

I kommunerna fanns i slutet av undersökningsperioden en stark föreställning om behovet av insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare. Insatserna har i vissa fall uppfattats som så viktiga att unga deltagit trots att handläggande socialsekreterare inte alltid själva har bedömt insatsen som helt ändamålsenlig. I Helsingborg har under många år ett brett spektrum av insatser organiserats. Om någon insats ibland inte har haft kapacitet att ta emot en klient, trots att just denna insats bedöms som mest lämplig, kan den unge ha hänvisats till en annan insats. En av intervjupersonerna beskriver:

Nej, och där är fullt ibland. Så då är det ju ingen mening att sätta {den unge, min anm.} just där då. Då kanske man får använda en annan insats. (IP 25)

I en annan kommun, där endast ett fåtal insatser organiserats, beskriver intervjupersonen hur unga ibland hänvisats till en insats, även i de fall insatsen inte bedömts som lämplig för den unge:

Det händer ibland att det kommer rykten, och det kommer ungdomar tillbaka; "jag vill inte vara med de där alakisarna". För det är många som har alkoholproblem, som är svåra att placera. Och det är jättetråkigt, man ska inte sätta ungdomar på såna ställen. Vi har... Men ibland, när man inte har någonting... Det är ju faktiskt så... (IP 35)

Även Giertz (2004:31) har beskrivit hur företrädare för kommuner uppfattat att det varit bättre att erbjuda "low-level" insatser än att inte organisera insatser alls.

När en organisations arbete ligger i linje med de normativa, kognitiva och regulativa processer som har inflytande över praktiken ökar sannolikheten att företrädare uttrycker tillfredsställelse över det arbete som bedrivs (Selznick 1996).

Helsingborg är den kommun som organiserat flest insatser för unga arbetslösa bidragstagare under perioden. Man kan se det som att kommunen är den av de fyra undersökta kommunerna som allra tydligast anpassat sig till institutionella krav och förväntningar. Det är också den kommun som framstått som mest självsäker i förhållande till det

arbete som bedrivits. Intervjupersoner, både politiker och tjänstemän, beskriver insatserna och den organisation som är uppbyggd för att hantera arbetslösa socialbidragstagare som mycket positiv, lyckad och inte minst motiverande för de enskilda socialarbetarna.

Jag kan se idag, att när jag presenterar Helsingborg, eller Utvecklingsnämnden, för andra kommuner. Så inser jag hur otroligt mycket insatser vi har, och hur mycket, alltså vi har så många instrument att kunna få jobba med. Så det är faktiskt en glädje att få lov att presentera det. (IP 24)

Flera av intervjupersonerna beskriver också hur det funnits en stor konsensus i kommunen om värdet av insatserna. I kommunen har den politiska majoriteten växlat vid varje val, men ändå har insatserna levt kvar. En intervjuperson beskriver det så här:

Ja, den här organisationen har varit med i drygt tio år.

KH: Är det ett tecken på att det funnits en politisk enighet kring frågan?

Ja, men det har det ju: alla politiker som har suttit i den här nämnden har ju sett att det man gör är bra. (IP 20)

I de kommuner där man inte anpassat sig till de institutionella kraven i lika stor utsträckning är osäkerheten i förhållande till den egna organisationen och det arbete som bedrivs påtaglig. I Jönköping och Karlskrona har perioden kantats av diskussioner om insatser bör organiseras, vilka som i sådana fall ska erbjudas insatser, vad insatserna ska innehålla och vem som ska utföra insatserna.

Att följa de institutionella kraven framstår som en "lättare" väg att gå för de kommunala organisationerna. Flera intervjupersoner påpekar också att trots bristen på kunskap om vad insatserna leder till för klienten, är det bättre att kommunen gör något än att inget alls görs. En intervjuperson uttrycker detta så här:

Men det vet vi ju aldrig, och vi kan ju aldrig luta oss tillbaks och säga under fem år, ja nu gör vi ingenting, och så ser vi hur det går då. Och så sätter vi igång insatserna i fem år till, och så ser vi hur det går då. Ja, men det går bättre med insatserna. Så vore ju väldigt cyniskt förhållningssätt, så kan man ju aldrig göra. (IP 3)

Att organisera insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare har blivit en så etablerad föreställning i kommunen att motsatsen förefaller både skrämmande och cynisk. Insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare har alltmer kommit att betraktas som ett organisatoriskt ideal i kommunerna, vilket också har också konstaterats av andra forskare (Lødemel 1997, Johansson 2001, Giertz 2004, Salonen och Ulmestig 2004, Thorén 2005, SOU 20007:2, Minas 2008).

March och Olsen (1989) menar att det är svårt, eller kanske till och med omöjligt, att bryta med institutionella föreställningar när de väl är etablerade. Organisationsteoretiker väljer därför också oftast att inte tala i termer av val, eftersom organisationers agerande mer handlar om "taken-for-granted-expectations" än aktiva val (DiMaggio och Powell 1991a:10). En slutsats är därför att trots det stora utrymme för självbestämmande som det kommunala självstyret ger, har kommunernas valmöjligheter avseende organisering av insatser för unga bidragstagare blivit allt mer begränsade.

Sammanfattning

I början av undersökningsperioden uppmärksammades de många unga arbetslösa socialbidragstagare som följde av de höga arbetslöshetsnivåerna i början av 1990-talet. Kommunerna hade begränsade möjligheter att påverka orsakerna till de problem som låg till grund för de ungas arbetslöshet och bidragsbehov. För alla människobehandlande organisationer är det nödvändigt att upprätthålla legitimitet för den egna verksamheten för att överleva; ett sätt att uppnå legitimitet är att visa handlingskraft och agera på frågor som uppfattas som angelägna problem av allmänheten. De insatser och organisatoriska förändringar som skedde i början av undersökningsperioden kan tolkas som ett sätt för kommunerna att bemöta det institutionella tryck som finns på socialtjänsten, inte minst på den del som hanterar det behovsprövade socialbidraget. Organisationernas svar på förändringarna i omgivningen beskrivs som uttryck för symboliska handlingar, där det centrala var att demonstrera att något gjordes åt problemet med ökningen av unga arbetslösa bidragstagare.

I slutet av undersökningsperioden hade det problem som ursprungligen påkallat kommunernas agerande minskat. Både andelen unga socialbidragstagare och den öppna arbetslösheten för personer under 25 år var lägre. Trots detta fanns det i kommunerna mycket tydliga föreställningar om behovet av insatser för unga arbetslösa bidragstagare. I kapitlet tolkas denna utveckling som ett exempel på hur vissa organisatoriska lösningar institutionaliseras och uppfattas som allt mer verkliga och nödvändiga – oavsett problemets natur. Insatsernas starka symbolvärde i kombination med ett normativt, kognitivt och regulativt inflytande på de kommunala organisationerna bidrog till att insatserna kom att uppfattas som en nödvändig verksamhet. Det innebär att man kan tala om att en institutionaliseringsprocess ägt rum, där insatser för unga bidragstagare etablerats som en självklar del av den kommunala organiseringen.

10. Slutdiskussion

Inledning

Det är lätt att invaggas i en föreställning om att organisering är en neutral uppdelning av uppgifter med syfte att lösa olika problem. Men hur arbete är organiserat har betydande konsekvenser för dels vilka problem som uppmärksammas, dels vilka lösningar som uppfattas som lämpliga. Organiseringen av till exempel insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem kan därför aldrig uteslutande betraktas som resultaten av rationella överväganden för att åtgärda ett specifikt problem. Både problemen och dess lösningar är produkter av det institutionella sammanhang som organisationen befinner sig i.

När jag påbörjade avhandlingsarbetet upplevde jag den kommunala organiseringen av insatser för unga med försörjningsproblem som mycket svår att överblicka. Insatserna hade avlöst varandra i kommunerna, intervjupersoner beskrev en utveckling som hade varit stadd i ständig förändring utan att det på ett tydligt sätt framgick hur eller på vilket sätt de uppmärksammade problemen hade förändrats, insatsernas målgrupper föreföll ofta vara de samma men med helt skilda lösningar både mellan kommunerna och i samma kommuner över tid. Kort sagt var den bild jag fick av organiseringen förvirrande.

Begrepp hämtade från institutionell teoribildning har bidragit till att ge mig ökad förståelse för den komplexa och ofta motsägelsefulla verksamhet som jag mött i kommunerna. Gibbs (2001:699) menar att en av de viktigaste funktionerna för forskning i socialt arbete är att ifrågasätta och reflektera kring principer som är tagna för givna. Jag har beskrivit hur den kommunala organiseringen riskerar att bli fånge i den pågående praktiken, med ringa utrymme för alternativa tolkningar och lösningar på problem som uppmärksammas. Den institutionella miljön inom vilken de kommunala organisationerna befinner sig *ger bara utrymme* för ett visst sätt att betrakta verkligheten på, och institutionaliseringsprocessen leder till att organiseringen till slut tas för given. Man skulle kunna se det som att forskaren på motsvarande sätt riskerar att bli

fånge i sin egen praktik. Om de teoretiska begreppen endast ger utrymme för vissa tolkningar, finns en risk att analysen framstår som allt för förenklad och exemplifierande. Samtidigt bygger all forskning på ett uttalat perspektivval – och därmed får vissa tolkningar företräde framför andra. Jag menar att det finns avsevärda fördelar att använda institutionell teoribildning för att förstå den kommunala organiseringen av insatser för unga arbetslösa bidragstagare, istället för att förstå organisationernas agerande utifrån rationella överväganden. Det innebär att uppmärksamma och ifrågasätta förgivettagna arbetssätt och rutiner (Phillips och Malhotra 2008), precis så som Gibbs (2001) förespråkar.

Den övergripande frågan för avhandlingen är hur man kan förstå att organiseringen av kommunala insatser för unga arbetslösa bidragstagare intensifierades under en period när både arbetslöshet och bidragstagande bland unga minskade. Avhandlingens syfte är att undersöka och analysera sociala mekanismer som haft betydelse för organiseringen av kommunala insatser för unga arbetslösa socialbidragstagare mellan åren 1993 till 2005. Jag vill därför återkomma till begreppet mekanism. I avhandlingens inledande kapitel beskrivs sociala mekanismer som analytiska konstruktioner som beskriver olika processer som leder fram till ett likartat beteende. Tilly (2000:21) urskiljer fyra sociala mekanismer som påverkar samhällets organisering; möjlighetsansamling, exploatering, efterlikning och anpassning.

Mekanismer

Avhandlingen visar att de kommunala organisationernas strävan att växa, överleva och uppfattas som legitima har haft stor betydelse för organiseringen av insatser för unga arbetslösa i kommunerna. Genom att på olika sätt mobilisera resurser till de egna verksamheterna har förutsättningar för att organiseringen av insatser ska uppfattas som en etablerad och självklar del av den kommunala verksamheten ökat. Resurs innebär i detta sammanhang inte enbart finansiella medel för att driva verksamheter, utan även lämpliga klienter samt allmänhetens stöd för verksamheten. Tilly (2000) kallar denna typ av resursmobilisering

för möjlighetsansamling, eller opportunity hoarding, något som alla organisationer måste ägna sig åt för att vara framgångsrika.

Möjlighetsansamlingen är i sin tur nära kopplad till en annan social mekanism; exploatering. Exploatering innebär att grupper eller aktörer förfogar över resurser som uppfattas som attraktiva, och samtidigt utestänger andra från tillgång till dessa resurser (Tilly 2000). Det betyder att organisationers resursmobilisering sker *på bekostnad av* något eller någon. När de kommunala organisationerna organiserar insatser för unga arbetslösa bidragstagare drar organisationerna på olika sätt nytta av de unga. Organiseringen drar till exempel nytta av att unga arbetslösa i den rådande diskursen beskrivits som ett problem som kräver specifika lösningar. Det har inneburit att medel kunnat frigöras för de kommunala verksamheterna. Organiseringen har också byggts upp på etablerade föreställningar om unga arbetslösa och deras behov, vilket bidragit till att kommunernas verksamheter uppfattats som legitima.

Kategoriseringsprocesserna som präglat arbetet med unga arbetslösa med försörjningsproblem i kommunerna har bland annat syftat till att de kommunala organisationerna ska få tillgång till vissa (lämpliga) klienter och bli av med andra (olämpliga) klienter. Dessa processer har beskrivits ingående i avhandlingens analyskapitel. De kommunala organisationernas resursmobilisering innebär därför också att de exploaterar – eller drar nytta av – dem som de har som uppgift att stödja och hjälpa, nämligen unga människor med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.⁹⁴

Det är inte något direkt uppseendeväckande att organisationerna exploaterar sina klienter. Det gör alla människobehandlande organisationer - just eftersom (lämpliga) klienter är den nödvändiga råvara som behövs för att säkra organisationens existens. Exploateringen blir emellertid problematisk om den leder till att klienter som inte låter sig omvandlas till resurser trängs ur det system som ska fungera som ett skyddsnät när alla andra möjligheter till försörjning är uttömda.

⁹⁴ Därmed inte sagt att de insatser som organiseras av kommunerna inte hjälper deltagarna i insatserna att bli självförsörjande; men om och hur det i så fall sker är fortfarande okänt.

Möjlighetsansamling och exploatering triggar en tredje mekanism, efterlikning. Det innebär att organisationsmodeller som uppfattas som positiva och lyckade i ett sammanhang, reproduceras i andra sammanhang (Tilly 2000:107). Problemen med de unga arbetslösa bidragstagarna har uppfattats som angeläget att åtgärda i alla fyra kommuner. Det beskrivs i avhandlingens analyskapitel. Samtidigt varierar den öppna ungdomsarbetslösheten mellan de undersökta kommunerna. I Karlskrona har till exempel den öppna ungdomsarbetslösheten under större delen av den studerade perioden varit dubbelt så hög som i Järfälla kommun. Ändå förefaller problemet med unga arbetslösa bidragstagare varit ett lika angeläget problem i Järfälla som i Karlskrona, ett problem som påkallat snarlika lösningar. Att kommunerna agerar på liknande sätt kan ses som ett uttryck för efterlikning – det som uppfattas som en framgångsrik organisering i en kommun antas också vara framgångsrikt i en annan kommun.

Att kommunerna agerar på liknande sätt trots lokala variationer och ett stort utrymme att själva bestämma över arbetets organisering kan också ses som ett uttryck för anpassning. När arbetet organiseras utifrån rådande uppfattningar om unga arbetslösa och deras behov framstår organisationer som legitima. Likaså kan den tilltagande specialiseringen – som i sin tur har haft betydelse för organiseringen av insatser – ses som ett uttryck av både anpassning och efterlikning. De kommunala organisationernas legitimitet säkras genom att organisera arbetet på ett sätt som (för tillfället) framstår som ändamålsenligt. Det mest uppenbara exemplet på anpassningen är antagligen kommunernas agerande under de första åren av undersökningsperioden, när arbetslösheten och socialbidragsnivåerna steg kraftigt. Kommunerna såg sig tvungna att agera för att anpassa sig till krav och förväntningar som uppstod på den lokala socialtjänsten i och med den nya situationen.

Insatsernas residuala karaktär

De kommunala insatserna vars syfte är att öka de ungas förutsättningar att bli självförsörjande riktas i allmänhet endast till de unga människor som söker och beviljas socialbidrag. När insatser organiseras inom ramen för det selektiva bidragssystemet och kriteriet för att delta i insatsens verksamhet är ett socialbidragstagande, får insatserna en residual karaktär (jmf. Lødemel 1997). Insatsernas målgrupp definieras inte i första hand utifrån unga kommuninvånares behov av stöd och hjälp för att ta sig in på arbetsmarknaden, utan om de söker och beviljas bidrag. Det har en rad konsekvenser som är viktiga att uppmärksamma.

Enligt en statlig utredning *Unga utanför* (SOU:2003) befinner sig unga som inte har ett arbete, är i utbildning eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program ofta i socialt utsatta positioner. Missbruk, psykisk ohälsa och andra sociala problem är vanligare i denna grupp, än hos unga där sysselsättningen är känd (Socialstyrelsen 2006a). Intervju-personer har beskrivit hur unga arbetslösa som inte klarar ett deltagande i statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte heller kan ta del av kommunala insatser om de inte har beviljats socialbidrag. Inget talar för att de skulle ha mindre behov av stöd och hjälp att etablera sig på arbetsmarknaden än unga som beviljas socialbidrag. Möjligtvis kan de unga som inte får sin försörjning via socialbidrag befinna sig i en mindre utsatt ekonomisk situation än vad bidragstagare gör, men det är inte heller känt.

Vad som däremot är känt är att skamkänslor i samband med socialbidragstagande är utbrett (Starrin et al 1996, Angelin 2009). Skamkänslor kan innebära att människor väljer att inte ansöka om ett behovsprövat bidrag, trots att de är berättigade till det. Studier har visat att det är vanligt med ett så kallat underutnyttjande av socialbidrag (Korpi 1971:15, van Oorschot 2009).

Som diskuteras i avhandlingen kan de kommunalt organiserade insatserna ha en avskräckande funktion, vilket ytterligare problematiserar det hela. Om insatser bidrar till att minska antalet socialbidragstagare, men inte genom att ge bättre förutsättningar till självförsörjning utan genom en exkluderande organisering, riskerar socialtjänstlagens intentioner att förfelas. Så länge socialtjänstens fram-

gång mäts i antalet bidragstagare, och inte i minskad fattigdom och utsatthet, tenderar dock denna typ av problem att bestå.

Ett annat problem som insatsernas residuala karaktär medför är att parallella verksamheter byggs upp i kommunerna (jmf. Bunar 2005). Istället för att arbeta med befintliga och generella välfärdsstrukturer i samhället konstrueras parallella verksamheter för en specifik, eller residual, målgrupp. Kommunernas insatser som syftar till att höja utbildningsnivån, ge erfarenheter från arbetsmarknaden, utreda arbetsförmåga etcetera är parallella till exempelvis försäkringskassa, arbetsförmedling, psykiatri, skola och vuxenutbildning. Problemet med dessa parallella verksamheter är inte bara en resursfråga, det är också en kvalitetsfråga. Historien har visat att service som endast erbjuds folk som har små ekonomiska resurser ofta är verksamheter med sämre kvalitet än verksamheter som riktas till hela befolkningen (Titmuss 1974). Lødemel (1997) pekar också på att verksamheter som enbart riktas till fattiga alltid associeras med fattigdom och medför därför en större risk för stigmatisering av den enskilde.

En orsak till att kommunerna organiserar parallella verksamheter för socialbidragstagare, är upplevelsen av att andra organisationer väljer bort socialtjänstens klienter. I intervjuerna återkommer resonemanget om att vare sig Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan prioriterar unga arbetslösa socialbidragstagare, vilket leder till kommunerna "tar saken i egna händer". Istället för att vänta på att de statliga organisationerna ska ta ett ökat ansvar för de arbetslösa socialbidragstagarnas situation, anordnar kommunen egna verksamheter. Motiveringen kan kanske uppfattas som rimlig i förhållande till statliga verksamheter så som försäkringskassa och arbetsförmedling, men är svårare att förstå i förhållande till skola och vuxenutbildning som ju är kommunala kompetensområden. De parallella verksamheterna står också i kontrast till utvecklingen i många andra europeiska länder, där istället arbetsförmedlingens, socialtjänstens och försäkringskassans arbete och resurser i stor utsträckning slagits samman i arbetet med unga arbetslösa (Johansson 2009).

Det finns därför skäl att diskutera både insatsernas organisatoriska ram och selektionskriterier. Verksamheter som vänder sig till alla unga

med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden (och andra väsentliga arenor i vuxenlivet) skulle exempelvis slippa några av fattigvårdens betungande arv. En separation av socialbidraget från det sociala arbetets stödjande funktioner (jmf. Lødemel 1997) skulle innebära minskad risk för stigmatisering av unga människor med försörjningsproblem.

En kunskapsbaserad socialtjänst

Det här avhandlingsprojektet tog sin utgångspunkt i arbetet med en kunskapsbaserad socialtjänst. I avhandlingen beskrivs hur många andra faktorer än kunskap och evidens påverkar kommunernas organisering. Föreställningar, trender, kamp om resurser, plötsliga händelser i den institutionella miljön påverkar det arbete som bedrivs inom organisationen. En viktig fråga är hur kommunernas arbete med insatser för arbetslösa unga med försörjningsbekymmer ska kunna bli en *kunskapsbaserad* verksamhet. Kan man bortse från andra faktorer som påverkar arbetet inom människobehandlande organisationer? Är kraven på en kunskapsbaserad socialtjänst överhuvudtaget rimliga?

Oavsett svaret på ovanstående frågor, vore det orimligt att avfärda behovet av kunskap om insatsernas effekter för deltagarna. I avhandlingen beskrivs hur insatserna allt mer uppfattats som självklara verksamheter i kommunen, och alternativet att inte organisera insatser framstår i vissa fall till och med som skrämmande och cyniskt. Så länge resultaten av insatserna förblir okända, och så länge ett deltagande i insatserna är ett villkor för försörjningsstöd, kan man även hävda motsatsen. Det kan uppfattas som både skrämmande och cyniskt att kräva deltagande i insatser som ingen vet effekterna av, särskilt med tanke på att deltagarna befinner sig socialt utsatta positioner.

För att ta reda på vilka effekter insatserna har på de ungas förutsättningar att bli självförsörjande, krävs att kunskapen om insatsernas innehåll ökar. Den bristande dokumentationen, i kombination med insatsernas ofta mycket tillfälliga karaktär, försvårar detta. En följd av den bristande dokumentationen är för övrigt också att insyn i och granskning av den kommunala organiseringen försvåras. Flera intervjupersoner påtalar till exempel svårigheterna för politiker att sätta sig in i

ett komplext område där insatser ofta byts ut och ändrar namn. Den lag som reglerar verksamheten är socialtjänstlagens 4 kap. 4 § – en paragraf som lämnar stort utrymme för kommunerna att själva att avgöra vad som ska och bör ske inom ramen för lagstiftningen. Kommunernas stora frihet i att själva gestalta insatser bidrar till att det är svårt att göra studier som kan ge generaliserbara resultat avseende insatsernas effekter.

Problemen förgår, lösningarna består

Problemen förgår, lösningarna består är avhandlingens titel. Problemen syftar på de unga arbetslösa bidragstagarna, som i kommunerna har uppfattats som ett angeläget problem att åtgärda. Lösningarna är de insatser som organiserats i kommunerna, och i viss mån de kommunala organisationer som uppstått för att hantera problemet med unga arbetslösa bidragstagare.

När något förgår innebär det egentligen att något inte längre finns, att det har upphört att existera. Så är inte fallet – unga arbetslösa med försörjningsproblem fanns även i slutet av undersökningsperioden, om än inte i lika stor omfattning som i början. Unga människor som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden och har svårigheter att försörja sig själva kommer också med stor sannolikhet att uppfattas som ett problem som kräver olika samhälleliga interventioner även i framtiden. Inte minst idag är det tydligt, när ungdomsarbetslösheten återigen har stigit avsevärt och många unga har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden.

Min poäng med titeln är därför vare sig att unga arbetslösa med försörjningsproblem inte är ett angeläget socialt problem, eller att det saknas unga människor som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Istället vill jag belysa en av avhandlingens kanske viktigaste slutsatser. När människobehandlande organisationer agerar för att lösa vissa problem, har de lösningar som initieras konsekvenser för organiseringen även långt efter det att det ursprungliga problemet avtagit, försvunnit eller ändrat karaktär. Avhandlingen visar att nya teknologier och organisationer som etablerades som svar på omvärldens krav och förväntningar tenderade att bli kvar inom den

kommunala organisationen. Man skulle kunna beskriva detta som fastetsade lösningar, där vissa sätt att arbeta på och vissa organisatoriska lösningar efter en tid uppfattades som så självklara att de blev kvar, oberoende vad som hade hänt med det ursprungliga problemet. I själva verket bidrog organiseringen till att upprätthålla en bild av att problemen var kvar och kanske än mer angelägna att åtgärda – och att lösningarna var adekvata.

Referenser

Litteratur

- Abbott, Andrew (1992) »Professional work.« I Yeheskel Hasenfeld (red.) *Human services as complex organizations*, Newbury Park: Sage.
- Acevedo, Beatriz (2007) »Creating the cannabis user, A post-structuralist analysis of the re-classification of cannabis in the United Kingdom (2004–2005).« *International Journal of Drug Policy* nr. 18, s. 177–186.
- Ackum Agell, Susanne, Anders Forslund, Maria Hemström, Oscar Nordström Skans, Caroline Runeson & Björn Öckert (2001) *Uppföljning av EU:s rekommendationer för arbetsmarknadspolitiken*. Uppsala: IFAU.
- Ackum Agell, Susanne & Martin Lundin (2001) »Erfarenheter av svensk arbetsmarknadspolitik«. *Ekonomisk debatt* vol. 29 nr 4, s 239–250.
- Adda, Jérôme & Costa Dias, Mónica & Meghir, Costas & Sianesi, Barbara (2007) *Labour market programmes and labour market outcomes: a study of the Swedish active labour market interventions*. Working paper 2007:27, Uppsala: IFAU.
- Ahrne, Göran & Peter Hedström (1999) »Inledning« i Göran Ahrne & Peter Hedström (red.) *Organisationer och samhälle*, Lund: Studentlitteratur.
- Alaluf, Marie (2004) »Trends in unemployment, employment policies and the absorption of young people into employment.« I Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies converging in Europe? The European employment strategy for young people*. Brussels: ETUI.
- Albrechtsen, Helge (2004) »Active young people in Europe: Denmark, Germany and the UK.« I Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies converging in Europe? The European employment strategy for young people*. Brussels: ETUI.

- Alcock, Pete (2004) »The influence of dynamic perspectives on poverty analysis and anti-poverty policy in the UK.« *Journal of Social Policy* vol. 33 nr. 3, s. 395-416.
- Aldrich, Howard E. & Peter V Marsden (1989) »Environments and organizations.« I Neil J. Smelser (red.) *Handbook of Sociology*, London: Sage Publications.
- Angelin, Anna & Tapio Salonen (2000) *En på hundra - Utvecklingsgarantins tredje år*. Ungdomsstyrelsens utredningar, Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Angelin, Anna (2009) *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Arbetslivsinstitutet (2006) *Anställningsbar – vem håller måttet? En skrift om begreppet anställningsbarhet*. Arbetslivsinstitutet.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (1997) »Garanti för ungdomar ska ge chans till "riktiga" jobb.« Pressmeddelande från Socialstyrelsen och AMS. 1997-06-16.
- Ayre, Patrick & David Barrett (2003) »Theory and practice: the chicken and the egg.« *European Journal of Social Work* vol. 6 nr 2, s. 125-132.
- Barbier, Jean-Claude (2004) »Activation policies: a comparative perspective.« I Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies converging in Europe? The European employment strategy for young people*. Brussels: ETUI.
- Bauman, Zygmunt (1998) *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*, Göteborg: Daidalos.
- Berge, Anders (1995) *Medborgarrätt och egenansvar, De sociala försäkringarna i Sverige 1901-1935*. Lund studies in social welfare, Lund: Arkiv.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1966) *The Social Construction of Reality*, Harmondsworth: Penguin books.
- Bergeskog, Anders (1999) *Arbetsmarknadspolitisk översikt 1999*, Uppsala: IFAU.
- Berglind, Hans, Ulf Ericsson & Tommy Lundström (1988) *Socialt arbete med arbetslös ungdom*. Lund: Studentlitteratur.

- Bergmark, Anders & Lars Oscarsson (2000) »Sociala problem.« i Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm; Natur och Kultur.
- Bergmark, Åke & Olof Bäckman (2004) »Stuck with welfare? Long-term Social Assistance Reciprocity in Sweden.« *European Sociological Review* vol. 20 nr 5, s. 425-443.
- Bergmark, Åke & Olof Bäckman (2010) »Från socialbidrag till självförsörjning? Dynamiska analyser av avslutat socialbidragstagande.« *Socionomens Forskningssupplement* nr 27, s. 78-85.
- Bergmark, Åke & Tommy Lundström (1998) »Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg«. *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 4, s. 291-314.
- Bergmark, Åke & Tommy Lundström (2005) »En sak i taget? Om specialisering inom socialtjänstens individ och familjeomsorg.« *Socialvetenskaplig Tidskrift* nr 2-3, s. 125-148.
- Bergmark, Åke & Tommy Lundström (2006) »Metoder i socialt arbete – vad är det?» I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete, En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Bergmark, Åke & Tommy Lundström (2008a) »Socialtjänstens individ och familjeomsorg« I Åke Bergmark, Tommy Lundström, Renate Minas & Stefan Wiklund (red.) *Socialtjänsten i blickfånget*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Bergmark, Åke & Tommy Lundström (2008b) »Det socialtjänstbaserade sociala arbetets organisering.«, I Åke Bergmark, Tommy Lundström, Renate Minas & Stefan Wiklund (red.) *Socialtjänsten i blickfånget*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Bergmark, Åke & Tommy Lundström (2008c) »Resurser, personal och samverkan i socialt arbete.« I Åke Bergmark, Tommy Lundström, Renate Minas & Stefan Wiklund (red.) *Socialtjänsten i blickfånget*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Bergmark, Åke & Tommy Lundström (2008d) »Framtida utmaningar för det sociala arbetet.« I Åke Bergmark, Tommy Lundström, Renate Minas & Stefan Wiklund (red.) *Socialtjänsten i blickfånget*, Stockholm: Natur och Kultur.

- Bergmark, Åke & Joakim Palme (2003) »Welfare and the unemployment in Sweden in the 1990s.« *International Journal of Social Welfare* nr 12 s. 108-122.
- Bergmark, Åke (1996) »Arbetslinjen och socialbidrag« *SOU 1996:151 Bidrag genom arbete – en antologi*, Storstadskommittén, Stockholm: Fritzes.
- Bergmark, Åke (2000a) »Socialbidragen under 1990-talet.« *SOU: 2000:40 Velfärd och försörjning*, Stockholm: Fritzes.
- Bergmark, Åke (2000b) »Arbete med socialbidrag – organisation, metoder och insatser«. I Annika Puide (red.) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: CUS/Gothia.
- Björklund, Anders & Inga Persson-Tanimura (1983) *Youth employment in Sweden*. Stockholm: Institutet för social forskning.
- Blank, Rebecca M. (2002) »Evaluating Welfare Reform in the United States« *Journal of Economic Literature*, vol. 40 nr 4, s. 1105-1166.
- Blau, Peter M. & Richard W. Scott (1972) »Organizational development.« I Merlin B. Brinkerhoff & Phillip R. Kunz (red.) *Complex organizations and their environments*, Dubuque, Iowa: WM. C. Brown Company Publishers.
- Blennerger, Erik (2000) »Etik för socialt arbete.« I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm; Natur och Kultur.
- Blomberg, Staffan (2004) *Specialiserad biståndshandläggning inom den kommunala äldreomsorgen. Genomförandet av en organisationsreform och dess praktik*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Boglund, Anders (2003) »Strukturalism och funktionalism«. I Per Månson (red.) *Moderna samhällsteorier. Traditioner, riktningar, tolkningar*. Stockholm: Prisma.
- Bonny, Yves & Nicoletta Bosco (2002) »Income support measures for the poor in European cities.« I Chiara Saraceno (red.) *Social assistance dynamics in Europe: National and local poverty regimes*. Bristol: Policy Press.
- Bonvin, Jean-Michel (2004) »The rhetoric of activation and its effects on the definition of the target groups of social integration policies.« I Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies converging in*

Europe? The European employment strategy for young people. Brussels: ETUI.

- Brante, Thomas (1987) »Om konstitueringen av nya vetenskapliga fält – exemplet forskning om socialt arbete.« *Sociologisk forskning* nr 4 s. 30-61.
- Brinkerhoff, Merlin B. & Kunz, Phillip R (1972) *Complex organizations and their environments*, Dubuque, Iowa: WM. C. Brown Company Publishers.
- Brännström, Lars & Sten-Åke Stenberg (2007) »Does Social Assistance Reciprocity Influence Unemployment?« *Acta Sociologia*, vol 50 nr 4, s 347-362.
- Bunar, Nihad (2005) »Den etnifierade urbana fattigdomen och välfärdsstatens reaktioner.« *Sociologisk forskning* nr 4, s. 57-78.
- Byberg, Ingrid (1998) *Arbetsmetoder och socialbidrag*, SoS 1998:11, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Bäckman, Olof & Eva Franzén (2007) »Employment and the labour market.« *International Journal of Social Welfare*, 16 Supplement 1, s. 35-66.
- Börjesson, Bengt (2000) »Repression och socialt arbete.« I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm; Natur och Kultur.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund & Maria Hemström (2002) *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* Uppsala: IFAU.
- Chan, Kwan Chak & Graham Bowpitt (2005) *Human dignity and welfare systems*. Bristol: The Policy Press.
- Charpentier, Helene & Lars Lezdic (1986) *Att växa. Om HABA-verksamheten*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Contini, Dalit & Nicola Negri (2007) »Would declining exit rates from welfare provide evidence of welfare dependence in homogenous environments?« *European Sociological Review* vol. 23 nr 1, s. 21-33.
- Crespo, Eduardo & Pascual, Amparo Serrano (2004) »The EU's concept of activation for young people: toward a new social contract?« I Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies*

- converging in Europe? The European employment strategy for young people.* Brussels: ETUI.
- Crowther, Margaret Anne (1981) *The Workhouse System 1834-1929, The History of an English Social Institution.* Cambridge: University Press.
- Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (2003) »Introduction: Did the Vikings know how to organize?» I Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red.) *The northern Lights – Organization theory in Scandinavia.* Copenhagen: Liber.
- Dahl, Espen (2003) »Does workfare work? The Norwegian experience» *International Social Welfare* vol. 12 nr 4, s. 274-288.
- Dahlberg, Matz, Kajsa Johansson & Eva Mörk (2008) *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar.* Uppsala: IFAU.
- Darmon, Isabelle (2004) »Activation strategies or the labour market imperative.« I Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies converging in Europe? The European employment strategy for young people.* Brussels: ETUI.
- Dellgran, Peter & Staffan Höjer (2003a) »Forskning i praktiken. Om den seniora forskningens innehåll och socionomers forskningsorientering.« i *Socialt arbete. En nationell genomlysning av ämnet,* Stockholm: Höskoleverket.
- Dellgran, Peter & Staffan Höjer (2003b) »Towards autonomy? On theoretical knowledge in Swedish social work.» *European Journal of Social Work* vol. 6 nr 2, s.145-161.
- Dellgran, Peter & Staffan Höjer (2005a) »Mellan offentligt och privat, politik och organisation – en introduktion.« *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2-3, 2005 s. 98-107.
- Dellgran, Peter & Staffan Höjer (2005b) »Sources of Knowledge and the Relation Between Research, Education and Practice in Professional Social Work» I Sven Axel Månsson & Cervantes Clotilde Proveyer (red.) *Social work in Cuba and Sweden, Achievements and Prospects.* Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

- Dellgran, Peter (1992) *Socialpolitikens ambitioner eller de fattigas strategier*, Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Denk, Thomas (2002) *Komparativ metod – förståelse genom jämförelse*, Lund: Studentlitteratur.
- Denscombe, Martyn (2000) *Forskningshandboken för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- DiMaggio, Paul & Walter Powell (1991a) »Introduction.» I Paul DiMaggio & Walter Powell (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul & Walter Powell (1991b) »The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields« i Paul DiMaggio & Walter Powell (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul (1991) »Construction an Organizational Field as a Professional Project: U.S. Art Museums, 1920-1940.« I Paul DiMaggio & Walter Powell (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ds S 1980:1, *SOFT. Rapport från samrådsgruppen om socialförsäkrings-tillägg*. Stockholm: Liber.
- Edebalk, Per Gunnar (1995) »Fattigvårdsfolket och pensionsstriden 1912/1913« *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 3 s. 265-277.
- Edmark, Helene Lahti (2002) *Förort i fokus – interventioner för miljoner*, Integrationsverkets rapportserie, Norrköping: Integrationsverket.
- Ekström, Erika (2003) *Essays on inequality and education*. Uppsala: Economic studies.
- Ekström, Veronica (2005) *Individens eget ansvar och samhällets stöd: en utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid jobbcentrum Sydväst*. Socialtjänstförvaltningen, Stockholm: FoU.
- Ellwood, David T. (2000) »Anti-Poverty Policy for families in the next century: From welfare to work - and Worries.» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14 nr 1, s. 187-195.
- Engwall, Mats, Smári Runólfur Stenthórsson & Anders Söderholm (2003) »Temporary organizing – a Viking approach to project

- managemnt theory.« I Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red.) *The northern Lights – Organization theory in Scandinavia*. Copenhagen: Liber.
- Eriksson, Lars Torsten & Finn Wiedersheim-Paul (1999) *Att utreda, forska och rapportera*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Eriksson, Lena (2004) *Arbete till varje pris, Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*, Stockholm: Almqvist & Wigsell International.
- Eriksson, Lena (2009) »Incitament, piska eller morot.« *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2, s. 202-209.
- Eriksson, Robert, Oskar Nordström Skans, Anna Sjögren & Olof Åslund (2007) *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*. Uppsala: IFAU.
- ESF-rådet (2000) *Samlat programdokument för mål 3, 2000-2006 Sverige*. ESF-rådet.
- Forslund, Anders & Oskar Nordström Skans (2006) *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga*, Uppsala: IFAU.
- Foucault, Michel (2004a) »What is enlightenment?« I Paul Rabinow (red.) *The Foucault Reader*, London: Penguin Books, 1984 - reprinted in Micheal Drolet (red.) *The postmodernism reader, foundational texts*. London: Routledge.
- Foucault, Michel (2004b) The order of things, I James D. Faubion (red.), *Essential works of Michel Foucault, 1954-84. Volume II: Aesthetics, Method and Epistemology*, London: Penguin Books 1998 - reprinted in Micheal Drolet (red.) *The postmodernism reader, foundational texts*. London: Routledge.
- Foucault, Michel (2004c) Nietzsche, genealogy, history, I James D. Faubion (red.), *Essential works of Michel Foucault, 1954-84. Volume II: Aesthetics, Method and Epistemology*, London: Penguin Books 1998 - reprinted in Micheal Drolet (red.) *The postmodernism reader, foundational texts*. London: Routledge.
- Franzén, Elsie C. & Lennart Johansson (2004) *Föreställningar om praktik som åtgärd för invandrares integration och socialisation i arbetslivet*, Uppsala: IFAU.
- Gallie, Duncan (2004) »Unemployment, Marginalization Risks, and Welfare Policy.« I Duncan Gallie (red.) *Resisting Marginalisation:*

- Unemployment experience and social policy in the European Union.*
Oxford: University Press.
- Gans, Herbert J. (1995) *The war against the poor*. New York: Basic Books.
- Garcia, Marisol & Yuri Kazepov (2002) »Why some people are more likely to be on social assistance than others.« I Chiara Saraceno (red.) *Social assistance dynamics in Europe: National and local poverty regimes*. Bristol: Polity Press.
- Genova, Angela (2008) »Integrated Services in Activation Policies in Finland and Italy: A Critical Appraisal.« *Social Policy & Society* vol. 7 nr 3, s 379-398.
- Geremek, Bronislaw (1994) *Poverty – a history*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Giddens, Anthony (1984) *The constitution of society*, Cambridge: Polity Press.
- Giertz, Anders (2004) *Making the poor work, Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund: Socialhögskolan.
- Giertz, Anders (2007) »Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter.« *SOU 2007:2 Från socialbidrag till arbete*, Bilaga. Stockholm: Fritzes.
- Giertz, Anders (2009) »Aktiveringens effekter och evidensbaserat socialt arbete.« I Håkan Johansson & Iver Hornemann Møller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*, Malmö: Liber.
- Glisson, Charles (1992) »Structure and Technology in Human Service Organizations.« i Yeheskel Hasenfeld (red.) *Human Service as complex Organizations*, London: Sage.
- Gomory, Tomi (2001) »Critical rationalism (Gomory's blurry theory) or positivism (Thyer's theoretical myopia): Which is the prescription for social work research?» *Journal of social work education*, vol. 37 nr 1, s. 67-79.
- Grape, Ove (2006) »Domänkonsensus eller domänkonflikt?» I Ove Grape, Björn Blom & Roine Johansson, (red.) *Organisation och omvärld, nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.

- Gustafsson, Agne (1996) *Kommunal självstyrelse*, Stockholm: SNS.
- Gustafsson, Björn, Rolf Müller, Nicola Negri & Wolfgang Voges (2002) »Paths through (and out of) social assistance.« I Chiara Saraceno (red.) *Social assistance dynamics in Europe: National and local poverty regimes*. Bristol: Polity Press.
- Gustafsson, Björn (2000) »Socialbidrag i Sverige och några andra EU-länder« I Annika Puide (red.) *Socialbidrag i forskning och praktik*, Stockholm: Gothia, Centrum för utvärdering i socialt arbete.
- Hagquist, Curt, Bengt Starrin, & Kerstin Carlsson (1993) *Unga arbetslösa och ungdomspraktikanter – en studie av hälsa*, Centrum för folkhälsoforskning: Landstinget i Värmland.
- Halleröd (2003) »Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer« *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2-3, s. 238-267.
- Hallsten, Lennart, Kerstin Isaksson & Helene Andersson (2002) *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. Uppsala: IFAU.
- Hammer, Torild (2007) »Labour market integration of unemployed youth from a life course perspective: the case of Norway.« *Scandinavian Journal of Social Welfare* vol. 16 nr. 3, s. 249-267.
- Handler, Joel F. & Yeheskel Hasenfeld (1991) *The moral construction of poverty: Welfare reform in America*, Newbury Park: Sage.
- Handler, Joel F. (1992) »Dependency and discretion.« in Yeheskel Hasenfeld (red.) *Human Service as complex Organizations*, London: Sage.
- Handler, Joel F. (2004) *Social citizenship and welfare in the United States and Western Europe – the paradox of inclusion*, Cambridge: Cambridge University press.
- Hansson, Kristian & Lisbeth Lundahl (2002) »Youth policies with new features? Young people's encounters with youth projects.« *Education and social justice* vol. 2 nr 4 s. 37-46.
- Hansson, Kristian & Lisbeth Lundahl (2004) »Youth politics and local constructions of youth«. *British Journal of Sociology of Education* vol. 25 nr 2, s. 161-178.

- Hasenfeld, Yeheskel (1974) »People processing organisations: An exchange approach.« i Yeheskel Hasenfeld & Richard A. English (red.) *Human Service Organisations*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Hasenfeld, Yeheskel (1983) *Human Service Organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall,
- Hasenfeld, Yeheskel (1992a) »The Nature of Human Service Organizations.« I Yeheskel Hasenfeld (red.) *Human Service Organisations as complex organizations*, London: Sage.
- Hasenfeld, Yeheskel (1992b) »Theoretical approaches to Human Service Organizations.« I Yeheskel Hasenfeld (red.) *Human Services as Complex Organizations*, London: Sage.
- Hasenfeld, Yeheskel (2000) »Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments.« *Social Service Review* vol. 74 nr 3, s. 329-352.
- Hedblom, Agneta (2004) *Aktiveringspolitikens Janusansikte. En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Hedström, Peter & Richard Swedberg (1996) »Social Mechanisms.« *Acta Sociologica* vol. 39 nr 3, s. 281-308.
- Henrekson, Magnus & Lars Hultkrantz (1994) »Har Sverige hamnat i en lågssysselsättningsfälla?« *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* vol. 47 nr 2, s 67-82.
- Holmlund, Bertil (2005) »Hur hög är egentligen arbetslösheten i Sverige?« *Ekonomisk debatt* nr 6, s 6-20.
- Hydén, Margareta & Sven-Axel Månsson (2006) »Kön i teori och praktik.« I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm; Natur och Kultur.
- Hydén, Margareta (2002) »Har sociala problem ett kön?« I Anna Meeuwisse & Hans Swärd (red.) *Perspektiv på sociala problem*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Hägglund, Pathric (2006) »Anvisningseffekter» – finns dom? Resultatet från tre arbetsmarknadspolitiska experiment. Uppsala: IFAU.

- Jacobsson, Bengt & Kerstin Sahlin-Andersson (1995) *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm; Nerenius & Santérus förlag.
- Jambrén, Niklas & Jessica Lindvert (2005) *Landet lagom i 2000-talet. Arbete, lärande och socialt ansvar i politik och praktik*. Stockholm: Score.
- Johansson, Håkan & Iver Hornemann Møller (2009) »Vad menar vi med aktivering?» I Håkan Johansson & Iver Hornemann Møller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*, Malmö: Liber.
- Johansson, Håkan (2000) Ungdomar med socialbidrag - ett politiskt problem för 1990-talet i *SOU: 2000:40 Velfärd och försörjning*. Stockholm, Fritzes.
- Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.
- Johansson, Håkan (2007) »Placing the individual 'at the forefront': Beck and individual approaches in activation.« I Rik Van Berkel & Ben Valkenburg (red.) *Making it personal*. Bristol: Policy Press.
- Johansson, Håkan (2009) »Den svenska arbetslinjen och EU:s sysselsättningsstrategi.« I Håkan Johansson & Iver Hornemann Møller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*, Malmö: Liber.
- Johansson, Roine (1992) *Vid byråkratins gränser*. Lund: Arkiv.
- Johansson, Roine (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Staffan (2002) *Socialtjänsten som organisation – en forskningsöversikt*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Johnson, Björn (2003) *Policyspridning som översättning*. Department of political science, Lund: Lund University.
- Junestav, Malin (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis,
- Junestav, Malin (2007) *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden - politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring - en historik*. Uppsala: IFAU.

- Järvinen, Margaretha (2002) »Hjälpens universum – ett maktperspektiv på mötet mellan klient och system.« I Anna Meeuwisse & Hans Swärd (red.) *Perspektiv på sociala problem*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Katz, Daniel & Robert L. Kahn (1972) »Organizations and the system concept.« I Merlin B. Brinkerhoff & Phillip R. Kunz (red.) *Complex organizations and their environments*, Dubuque, Iowa: WM. C. Brown Company Publishers.
- Katz, Michael B. (1996) *In the shadow of the Poorhouse: A social history of Welfare in America*. New York: Basic Books.
- Kazepov, Yuri (2008) »The subsidiarization of social policies.« *European Societies* vol. 10 nr 2. s. 247-273.
- Kieselbach, Thomas & Ute Traiser (2004) »Long-term unemployment and the risk of social exclusion among young people.« I Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies converging in Europe? The European employment strategy for young people*. Brussels: ETUI.
- Kirk, Stuart A. & Herb Kutchins (1992) »Diagnosis and uncertainty in mental health organisations.« i Yeheskel Hasenfeld (red.) *Human services as complex organizations*. London: Sage.
- Kjeldstadli, Knut (1994) »Alt har sin tid. Om historiske forklaringer.« i Sivert Langholm (red.) *Den kritiske analyse, Festschrift til Ottar Dahl*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knutagård, Marcus (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité.
- Korpi, Walter (1971) *Fattigdom i välfärden. Om människor med socialhjälp*. Stockholm: Tidens förlag.
- Larsson, Laura (2001) »Utvärdering av ungdomsätgärder.« *Ekonomisk Debatt*, vol. 29 nr 4, s 273-284.
- Larsson, Laura (2002) *Evaluating social programs: active labor market policies and social insurance*. Uppsala: IFAU.
- Leisering, Lutz & Stephan Leibfried (1999) *Time and poverty*. Cambridge: University Press.
- Lind, Jens & Iver Hornemann Møller (2004) »The Danish experience of labour market policy and activation of the unemployed« i Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies converging in*

- Europe? The European employment strategy for young people.* Brussels: ETUI.
- Lindqvist, Rafael & Owe Grape (1996) »Mot en arbetslinje för utsatta grupper.« *SOU 1996:151 Bidrag genom arbete – en antologi*, Storstadskommittén, Stockholm: Fritzes.
- Lindqvist, Rafael (2000) *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering.* Umeå: Boréa.
- Lindsay, Colin & Mikkel Mailand (2004) »Comparing youth activation policies in Denmark and the United Kingdom« I Amparo Serrano Pascual (red.) *Are activation policies converging in Europe? The European employment strategy for young people.* Brussels: ETUI.
- Lomell Valencia, Enrique (2009) »Conditional Cash Transfer Programs: Achievements and Illusions.« *Global Social Policy* vol. 9 nr. 2, s. 197-171.
- Luehti, Roger (2005) *Betrachtungen Über Fallstudien in den Sozialwissenschaften und anderswo.* Institute for Organization and Administrative Science, Zurich: University of Zurich.
- Lundgren, Minna, Björn Blom, Stefan Morén & Marek Perlinski (2009) »Från integrering till specialisering – om organiseringen av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988-2008.« *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2, s.162-183.
- Lundin, Martin & Per Skedinger (2001) »Decentraliserad arbetsmarknadspolitik – effekter av ett ökat kommunalt inflytande i arbetsförmedlingsnämnderna.« *Arbetsmarknad och arbetsliv* vol. 7 nr 1, s. 47-63.
- Lundström, Tommy & Åke Bergmark (2005) »Socialvård i aktiebolagsform om privatiseringar och marknadsreformer i svenskt socialt arbete.« *Nordisk socialt arbeid* nr 4, s. 326-337.
- Lundström, Tommy & Sune Sunesson (2006) »Socialt arbete utförs i organisationer.« I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok.* Stockholm; Natur och Kultur.
- Lødemel, Ivar & Heather Trickey (2000) »A new contract for social assistance. i Ivar Lødemel, & Heather Trickey (red.) *An offer you can't refuse.* Bristol: Policy Press.

- Lødemel, Ivar (1997) *The welfare paradox: Income maintenance and Personal Social Services in Norway and Britain 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Malmborg Heimonen, Ira (2005) *Public welfare policies and private responses – Studies of European labour market policies in transition*, Finnish institute of occupational health, Helsinki: University of Helsinki.
- March, James G. & Johan P Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marsden, Dennis & Euan Duff (1975) *Workless*. Middlesex: Penguin Books.
- Martin, John P. & David Grubb (2001) *What works and for whom, a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, Workingpaper, Uppsala: IFAU.
- Mead, Lawrence M. (1986) *Beyond entitlements, The social obligations of citizenship*. New York: The Free Press.
- Mead, Lawrence M. (1998) »Telling the poor what to do.« *Public interest* Summer edition, s. 97-113.
- Mead, Lawrence M. (2005) »Research and welfare reform.« *Review of Policy Research* vol. 22 nr 3, s. 401-421.
- Mead, Lawrence (2007) »Why welfare reform succeeded.« *Journal of Policy Analysis and Management* vol. 26 nr 2, s. 370-374.
- Meeuwisse, Anna & Hans Swärd (2000) »Vad är socialt arbete.« I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm; Natur och Kultur.
- Merton, Robert K. (1957) *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: The Free Press.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977) »Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.« *The American Journal of Sociology* vol. 83 nr 2, s. 340-363.
- Mik-Meyer, Nanna (2005) »Dokumenter i en interaktionistisk begrepsramme», i Margaretha Järvinen & Nanna Mik-Meyer (red.) *Kvalitativa metoder i et interaktionistisk perspektiv*. Köpenhamn: Hans Reitzels Förlag.

- Milton, Pia & Reinhold Bergström (1998) »*Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering.*« Stockholm: Centrum för utvärdering i socialt arbete.
- Milton, Pia (2006) *Arbete istället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna.* Uppsala: Uppsala Universitet.
- Minas, Renate (2008) »Arbete med ekonomiskt bistånd.« I Åke Bergmark, Tommy Lundström, Renate Minas & Stefan Wiklund (red.) *Socialtjänsten i blickfånget*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Mingione, Enzo, Marco Oberti, José Pereirinha (2002) »Cities as local systems.« I Chiara Saraceno (red.) *Social assistance dynamics in Europe: National and local poverty regimes.* Bristol: Polity Press.
- Murray, Charles (1984) *Losing ground: American Social Policy 1950-1980.* New York: Basic Books.
- Nilsson, Göran B. (1973) Om det fortfarande behovet av källkritik, Jämte några reflexioner över midsommaren 1941. *Historisk tidskrift* nr. 3, s. 173-189.
- Nilsson, Kjell & Sune Sunesson (1989) *CSU – Älskat men övergivet.* Köpenhamn: Center for social udvikling.
- Nordin, Svante (1993) Lauritz Weibull och Stockholms blodbad. Till frågan om det historisk-kritiska tänkandet. *Tvärsnitt* nr 2, s. 33-45.
- Nordström Skans, Oskar (2004) *Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?* Uppsala: IFAU.
- Nygren, Lennart (2000) »Har socialt arbete en teoretisk kärna?» I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok.* Stockholm; Natur och Kultur.
- Odén, Birgitta (1989) Tiden och periodiseringen i historien, i P. Heiskanen (red.) *Aika ja sen ankaruus*, Helsinki: Gaudemus.
- Ohlsson, Rolf & Jonas Olofsson (1998) *Arbetslöshetens dilemma.* Stockholm: SNS.
- Olofsson, Jonas, Alexandru Panican, Lars Pettersson & Erica Righard (2009) *Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter.* Lund: Socialhögskolan.

- Olofsson, Jonas & Eskil Wadensjö (2007) *Ungdomar, utbildning och arbetsmarknad i Norden – lika men ändå olika*. Stockholm: Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.
- Olofsson, Jonas (1997) »Idéer om arbetslöshet och social politik vid 1800-talets mitt.« *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 3, s 216-235.
- Olofsson, Jonas (2006) *Stability or change in the Swedish Labour Market Regime*, Working paper, Lund: Socialhögskolan.
- Olofsson, Jonas (2007a) »Mer samordning – mindre spridning!« I Kerstin Svensson (red.) *Normer och normalitet i socialt arbete*. Studentlitteratur: Lund.
- Olofsson, Jonas (2007b) »Vocational education and social exclusion among youth.«, Lars Harrysson & Michael O'Brien (red.) »*Social welfare, Social exclusion. A life course frame* Lund: Värpinge Ord och Text.
- Patti, Rino (1980) »Social work practice – organizational environment.« I Herman Resnic & Rino Patti (red.) *Change from within*. Philadelphia: Temple University Press.
- Patton, Michael Quinn (2002) *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Payne, Malcolm (2005) *Modern Social Work Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Perrow, Charles (1961) »The analysis of goals in complex organizations.« *American Sociological Review*, vol. 26 nr. 6, s. 854-866.
- Perrow, Charles (1972) »A framework for the comparative analysis of organizations.« I Merlin B. Brinkerhoff & Phillip R. Kunz (red.) *Complex organizations and their environments*, Dubuque, Iowa: WM. C. Brown Company Publishers.
- Perrow, Charles (1978) Demystifying organizations, i Rosemary C. Sarri & Yeheskel Hasenfeld (red.) *The management of human services*, New York: Columbia Press.
- Persson, Anna & Vikman, Ulrika (2010) *In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare*. Rapport, Uppsala: IFAU.
- Phillips, Nelson & Malhotra, Manrata (2008) »Taking Social Construction Seriously: Extending the Discursive Approach in Institutional Theory.« I Royston Greenwood, Christine Oliver,

- Kerstin Sahlin & Roy Suddaby (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: Sage.
- Piven, Fox Frances & Richard A. Cloward (1993) *Regulating the poor: The functions of public welfare*. New York: Vintage books,
- Pohl, Axel & Andreas Walther (2007) »Activating the disadvantaged. Variations addressing youth transitions across Europe.« *Educational Journal of Lifelong Education* vol. 26 nr 5, s. 533-553.
- Poulsen, Sven (1994) *Politik mot ungdomsarbetslöshet* Göteborg: Sociologiska institutionen.
- Powell, Martin & Martin Hewitt (2002) *Welfare state and welfare change*, Buckingham, Open University Press.
- Proposition 2006/07:89 *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitik, m.m.*, Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Prottas, Jeffery M. (1979) *People-Processing, The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Lexington books.
- Puide, Annika (2000) »Vad kan forskningen göra för socialbidragstagna?» i Annika Puide (red.) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Gothia, Centrum för utvärdering i socialt arbete.
- Rapport 2002/03:2 (2002) *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*. Stockholm: Riksdagens revisorer.
- Rawlings, Laura B. (2005) »A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes.« *Social Security in Latin America* vol. 58 nr. 2-3, s. 133-162.
- Repstad, Pål (2005) *Sociologiska perspektiv, i vård, omsorg och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Resnick, Herman & Patti, Rino (1980) *Change from within*. Philadelphia: Temple University Press.
- Riksrevisionen (2006) *Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen*, Stockholm: Riksrevisionen.
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS.
- Salonen, Tapio & Rickard Ulmestig (2004) *Nedersta trappsteget - En studie om kommunal aktivering*, Institutionen för socialt arbete, Växjö: Växjö Universitet.
- Salonen, Tapio (1994) *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Fritzes.

- Salonen, Tapio (2000) »Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet.« i *SOU 2000:40*, Stockholm: Fritzes.
- Salonen, Tapio (2003) *Ungas ekonomi och etablering, En studie om förändrade villkor från 1970-talet till 2000-talets inledning*, Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Salonen, Tapio (2006) »Socialt arbete med arbetslösa.« Verner Denvall & Bo Vinnerljung (red.) *Socialt arbete, till nytta eller fördärv*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Salonen, Tapio (2009) »Aktivering i socialt arbete. Dåtid och nutid.« i Håkan Johansson & Iver Hornemann Møller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Salonen, Tapio (2010) »Svensk socialbidragsforskning under 2000-talets första årtionde.« *Socionomens Forskningssupplement* nr 27, s. 56-65.
- Saraceno, Chiara (2002a) »Introduction: Exploring social assistance dynamics.« I Chiara Saraceno (red.) *Social assistance dynamics in Europe: National and local poverty regimes*. Bristol: Polity Press.
- Saraceno, Chiara (2002b) »Deconstructing the myth of welfare dependence.« I Chiara Saraceno (red.) *Social assistance dynamics in Europe: National and local poverty regimes*. Bristol: Polity Press.
- Schröder, Lena (1991) *Springpojkar och språngbräddor. Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*, Stockholm: Institutet för Social forskning.
- Schwartz, Brita & Annika Puide (1993) *Kommunala kostnadsvariationer: en studie av området individ och familjeomsorg*, Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.
- Scott, Richard W. & John W. Meyer (1991) »The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence.« I Paul DiMaggio & Walter Powell (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, Richard W. (1995) *Institutions and organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Scott, Richard W (1998) *Organizations: Rational, natural and open systems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Scott, Richard W. (2008) *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Scott, Robert A. (1967a) »The selection of clients by social welfare agencies.« *Social Problems* vol. 14 nr 3, s.148-257.
- Scott, Robert A. (1967b) »The factory as a social service organization: Goal displacement in workshops for the blind.« *Social problems* vol. 15 nr 2, s. 160-175.
- Sehlstedt, Kjell & Schröder, Lena (1989) *Språngbräda till arbete – En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete*, Institutet för social forskning, Stockholm: Stockholms Universitet.
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in administration*. New York: Harper & Row.
- Selznick, Philip (1996). »"Institutionalism "Old" and "New".« *Administrative Science Quarterly* vol. 41 nr 2, s. 270-272.
- Sewall, Garnder Renee (2008) »Conditional Cash Transfer Programs in Latin America.« *SAIS Review* vol. 28 nr 2, s. 175-187.
- Sianesi, Barbara (2002) *An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s*, IFS Working papers, London: Institute for Fiscal Studies.
- Socialstyrelsen (2005) *”Hur tillämpas 4 Kap. 4§ Socialtjänstlagen? Krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd”* Stockholm: Socialstyrelsen/Länsstyrelserna.
- Socialstyrelsen (2006a) *Social rapport*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006b) *Redovisningssystem av kommunala insatser som syftar till självförsörjning genom arbete*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg: lagar och motiv*. Slututredningens slutbetänkande. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:34 *Aktiv Arbetsmarknadspolitik*, Betänkande Arbetsmarknadspolitiska kommittén, Stockholm: Fritzes.
- SOU 1999:97 *Socialtjänst i utveckling*, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*, Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:92 *Unga utanför*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*, Stockholm: Fritzes.

- Starrin, Bengt & Leif R. Jönsson (2000) »Repression och socialt arbete.« i Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm; Natur och Kultur.
- Starrin, Bengt, Ulla Rantakeisu & Curt Hagquist (1996) »Arbetslöshetens konsekvenser och skam.« *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 1-2, s 91-115.
- Statskontoret (2001) *Särskilda ungdomsinsatser? Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin*, Stockholm: Statskontoret.
- Stenberg, Sten-Åke & Carl Hård av Segerstad (1997) »Det sociala arvet i ny belysning – socialbidrag och försörjningsvillkor.« *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 3 s. 183-198.
- Stenberg, Sten-Åke (1994) *Family structure and the Inheritance of Welfare Dependence: An Intergaenrational Study in Post-war Sweden*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Stranz, Hugo (2007) *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Street, David, Robert Vinter & Charles Perrow (1966) *Organization for treatment*. New York: The Free Press.
- Suchman, Mark C. (1995) »Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches.« *Academy of Management Review* vol. 20 nr 3, s. 571-610.
- Sunesson, Sune (1981) *Byråkrati och historia*. Lund: Arkiv.
- Sunesson, Sune (1985) »Outside the goal paradigm: power and structured patterns of non-rationality.« *Organization studies* vol. 6 nr 3, s. 229-247.
- Sunesson, Sune (2002a) »Sociala problem och samhällsbekymmer i historien.« I Anna Meeuwisse & Hans Swärd (red.) *Perspektiv på sociala problem*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Sunesson, Sune (2002b) »Beständig ojämlikhet – vem är en outsider.« I Anna Meeuwisse & Hans Swärd (red.) *Perspektiv på sociala problem*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Sunesson, Sune (2004) »Socialt arbete - en bakgrund till ett forskningsämne.« *Socialt arbete, en genomlysning*. Stockholm: Högskoleverket.

- Sunesson, Sune (2006) »Välkommen till ett yrke.« I Anna Meeuwisse, Sune Sunesson & Hans Swärd (red.) *Socialt arbete, En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Boréa.
- Sveriges kommuner och landsting (2005) *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken – möjligheter och gränser. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer inom det arbetsmarknadspolitiska området*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Teichman, Judith A (2009) »Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in Mexico and Chile.« *International Political Science Review* vol. 30 nr 1, s 67-87.
- Thorén Hjertner, Katarina (2005) *Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients*. Uppsala: IFAU.
- Thorén Hjertner, Katarina (2008) *Activation Policy in Action: A Street-level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. School of Social Service Administration, Chicago: University of Chicago.
- Tilly, Charles (1998) *Beständig ojämlikhet*. Lund: Arkiv förlag.
- Titmuss, Richard M. (1968) *Commitment to welfare*, London: Allen and Unwin.
- Tolbert, Pamela S. & Lynne G. Zucker (1983) »Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations. The diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. « *Administrative Science Quarterly* vol. 28 nr 1, s. 22-39.
- Tops, Dolf & Sune Sunesson (2006) *KUBAS, Erfarenheter från ett samarbetsprojekt mellan socialtjänsten i Helsingborg och Socialhögskolan Lund/Campus Helsingborg*. Meddelandeserie från Socialhögskolan. Lund: Socialhögskolan.
- Tucker, David. Joel Baum & Jitendra Singh (1992) »The institutional ecology of human service organizations.« I Yeheskel Hasenfeld (red.) *Human services as complex organizations*. London: Sage.
- Ulmestig, Rickard (2007) *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Socialhögskolan, Lund: Lunds Universitet.

- Ungdomsstyrelsen (2006) *Arbetsmarknadssatsningen - att bryta ungdomars utanförskap på arbetsmarknaden*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- van Oorschot, Wim (2009) »Non-Take-Up of Social Security Benefits« *Journal of European Social Policy* vol. 1 nr 1, s. 15-30.
- Wasserman, H. (1980) »The professional social worker in a bureaucracy.« I H. Resnick & R. Patti (red.) *Change from within*. Philadelphia: Temple University Press.
- Weber, Erik (2007) »Social mechanisms, causal inference, and the policy relevance of social science.« *Philosophy of the Social Science* vol. 37 nr 3, s. 348-359.
- Weibull, L. (1928) »Stockholms blodbad,« *Scandia* 1, s. 149-225.
- Weick, Karl E (1976) »Educational Organizations as Loosely Coupled Systems« *Administrative Science Quarterly* vol. 2 nr 1, s. 1-20.
- Wigzell, Kerstin (2004) *För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001-2003*. Slutrapport, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Wiklund, Stefan (2005) »Social barnavård i nya former. Om marknadsorientering inom barnavårdsarbetet.« *Socialvetenskaplig tidskrift* vol. 12 nr 2-3, s. 149-168.
- Wiklund, Stefan (2008) »Individ- och familjomsorgens barnavårdsarbete,« I Åke Bergmark, Tommy Lundström, Renate Minas & Stefan Wiklund (red.) *Socialtjänsten i blickfånget*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Wildavsky, Aaron (1979) *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston, Mass.: Little, Brown & Company.
- Wooten, Melissa & Andrew J. Hoffman (2008) »Organizational Fields: Past, Present and Future.« I Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin & Roy Suddaby (red.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: Sage.
- Wächter, Ruth (1998) »Utredning.« Verner Denvall & Tord Jacobsson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete*. Stockholm: Nordsteds juridik.
- Yin, Robert K. (2006) *Case study research*, London: Sage.

Åström, Karsten (2000) Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia, i Annika Puide (red.) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Gothia.

Arkivreferenser

Helsingborgs kommun

Kommunstyrelse 1993-2005

Servicenämnd Råå 1993-1997

Servicenämnd Ramlösa 1993-1994

Servicenämnd Ödåkra 1993-1994

Servicenämnd Centrum 1993-1994

Servicenämnd Filborna 1993-1994

Servicenämnd Norr 1993-1994

Arbetsmarknadsnämnd 1995-1998

Utvecklingsnämnd 1999-2005

Järfälla kommun

Kommunstyrelse 1993-2005

Skolnämnd 1993-1994

Socialnämnd 1993-2005

Utbildnings- kultur och fritidsnämnd 1995-2005

Jönköpings kommun

Kommunstyrelse 1993-2005

Gymnasienämnd 1993-2005

Socialnämnd 1993-2005

Karlskrona kommun

Kommunstyrelse 1993-2005

Socialnämnd 1993-2005

Internet

www.scb.se (senast besökt 20100519)

www.arbetsformedlingen.se (senast besökt 20100519)

www.ams.se (senast besökt 20080401)

Tidningsartiklar

Aftonbladet 19930808: *Låt ungdomar jobba för miljön*, Av Malin Högerman och Helena Larsson.

Göteborgsposten 19931120: *Vi kan avhjälpa ungdomsarbetslösheten*, Av Mattias Olsson.

Svenska Dagbladet 19930822: *Unga klarar inte arbetslöshet*, Av Anna Danielsson.

Refererad lagstifning

Kommunallagen (1990:900)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Icke publicerade källor

FAS 2005 Beslutsmeddelande, dnr 2005-0642

Salonen, Tapio (2005) Projektansökan FAS dnr 2005-0642, Insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem. En experimentell interventionsstudie av socialtjänstens försörjningsstöd.

Statistik från AMS och länsarbetsnämnderna (antal i konjunkturprogram) mailkorrespondens hösten 2006 och våren 2007 med Emma Thornström, Niklas Andersson - Länsarbetsnämnden i Blekinge, Ola Olsson - Länsarbetsnämnden i Jönköping, Lena Stoltz - Statistikenheten AMS, Birgitta Andersson - Länsarbetsnämnden i Skåne.

Summary

Aim of the study

In the beginning of the 1990s, Sweden experienced a severe economic recession. As a consequence, the unemployment rate increased significantly. Young people were especially affected. In Sweden, unemployment benefits are linked to previous participation in the labor market. Subsequently, unemployment has a great impact on the opportunities for young people to support themselves. For many the means-tested social assistance, administrated by the municipalities, is the only way to secure their financial situation.

The proportion of young people receiving social assistance rose dramatically during the first years of the 1990s. In response, municipalities initiated local intervention programs aimed at decreasing the number of young social assistance recipients. More than a decade later, in 2005, youth unemployment, as well as the rate of young people receiving social assistance, had decreased. However, the organization of local interventions targeting young unemployed recipients of social assistance remained intensified in the municipalities.

The aim of the study is to analyze social mechanisms that explain the increased importance of local intervention programs for young unemployed people, despite decreasing unemployment and a lesser number of social assistance recipients in the age group 18 to 24 years.

Method and design

The data for the study was collected from four municipalities in Sweden; Helsingborg, Järfälla, Jönköping and Karlskrona. Thirty-eight interviews with politicians, chief administrators and social workers have been conducted. In addition, a document study has focused written accounts concerning youth unemployment and social assistance interventions in these local councils. The goal was to describe the development of local intervention programs for unemployed between the ages 18 and 24 during a period of twelve years, from 1993 to 2005. In ana-

lyzing the data key mechanisms for the development of local intervention programs for young unemployed recipients of social assistance were revealed.

Theoretical framework

Theoretical concepts from organizational theory have been applied to the material. Theories concerning human service organizations and institutional theories have been of special importance. The unique circumstances under which human service organizations operate are important for the understanding of the development of programs in the municipalities. The main task for human service organizations is, through the use of various technologies, to achieve some kind of change in the clients.

Which technologies are put in place is decided by normative, cognitive and regulative demands and expectations on the organizations. The normative influence can be understood as what an organization *should* do, based on general beliefs about the nature of the clients and the problem. The cognitive influence can be described as what organizations *can* do, taken into consideration previous experience and knowledge. Finally, the regulative influence is what an organization *has* to do, in order to follow current laws and regulations. If organizations choose to conform to these demands, they will gain legitimacy and increase their opportunities for survival and expansion.

Correlating normative, cognitive and regulative influences can be explained as a process of institutionalization; a certain way of organizing a specific task becomes embedded.

Background

To understand the normative influence on the local intervention programs it is important to be familiar with the history of poverty relief. In a historical perspective, poverty relief has been legitimized by norms and values on how the society should best treat poor people. These norms and values have seldom arisen from knowledge of the consequences the interventions have in relation to poverty reduction and opportunities created for the poor. Instead, whether the methods

employed correlate with the public opinion about poor and unemployed people has been more important. By categorizing the poor into deserving or undeserving, organizations respond to the norms that prevail at a certain time in a certain context. The “deserving poor” are defined as those who have an acceptable excuse for not earning their own living in the labor market. This is an example of the moral dimension of poverty relief. Distinguishing between the deserving and undeserving poor has had a great impact on the organization of poverty relief through history.

When organizations responsible for poverty relief successfully distinguish between those considered deserving from those considered undeserving, the organization is perceived as legitimate and rational. Fear for the possible consequences that unconditional financial support might have on people’s desire to look after themselves, has been of importance to the organization of poverty relief for hundreds of years. However, on an empirical level it has been hard to prove that unconditional financial support for poor people has a corruptive effect.

Beside current norms and values, institutional conditions are of great importance in relation to which solutions and interventions are put into place. Two important legislative acts were revised during the period studied; the Swedish Local Government Act and the Social Services Act. The Social Services Act explicitly stated that unemployed under the age of 25 could be asked to take part in local intervention programs in order to qualify for social assistance. The Local Government Act gave municipalities extensive freedom as to how the local organization should be set up. In 1995, Sweden also entered the European Union. Youth unemployment has been high on the European agenda, and funding has been available to organize intervention programs for young unemployed people at the local level. In addition to this, the municipalities have been given a greater responsibility in the implementation of labor market policies in Sweden, traditionally a national and not a local policy area. A number of national active labor market policies targeting people under the age of 25 have been introduced since the beginning of the 1990s. Municipalities have been offered the opportunity to take full responsibility for the implementa-

tion of these programs. As a consequence, new organizations have been created in the municipalities, working with young unemployed people. The municipal social work has also changed in character since the beginning of the 1990s. Social work has to a great extent been specialized. Not only has the work with social assistance been specialized, work with recipients of social assistance under the age of 25 has been a specific area of specialization.

The circumstances described above are important in order to understand the development of local intervention programs for young unemployed people in Sweden during the period studied. I will now proceed to describe the results and analysis of the thesis.

Individualizing explanations and compensating interventions

The thesis shows how local intervention programs have been justified by the image of young unemployed people receiving social assistance and their situation. I have identified four clear motives for organizing local intervention programs.

First of all, the perceived lack of education among young unemployed people has been a pronounced motive for organizing local intervention programs. The interviewees describe how programs aim to compensate for the lack of education young school drop outs receive, and thereby increase their opportunities in the regular labor market.

The second motive for organizing local programs has been the opinion that the norms and behavior of young people affected by unemployment and scarce financial resources often deviate from those of the majority society. Social training and fostering are thought to increase the participants' opportunities in the regular labor market.

Thirdly, the large number of personal social problems the young unemployed experience is defined as a reason for organizing local intervention programs. The programs aim to investigate, identify and to a certain extent treat the individual social problems causing the unemployment.

Finally, perceptions that receiving social assistance and experiencing periods of unemployment have a negative impact on the ability

of young people to support themselves have motivated the local intervention programs.

The four themes highlighted above are all based on assumptions that individual shortcomings contribute to unemployment and financial problems. The argument for the programs is as follows: if the technologies used in the local intervention programs are successful in changing the behavior or the skills of young unemployed, this should make them more attractive in the labor market. This, in turn, means fewer applications for social assistance.

Categories

All human service organizations create categories in the daily work. Three categories have been of special importance for the development of local intervention programs for young unemployed. The first category is based on age. Intervention programs have been created specifically targeting recipients of social assistance under the age of 25. The young unemployed have been defined as a group with special needs that demand special interventions, different from the needs the unemployed over the age of 25. The increasingly specialized social work has contributed to the attention the young unemployed have received. There has been an institutional support for this development, as other important actors in the field have also described the young unemployed as a group that should be prioritized.

The second category important for local development is the division between the deserving and undeserving poor. Programs have had the task of separating the two groups. By creating programs that appear unattractive to the young applicants of social assistance, the expectations are that those who can – but don't – support themselves should disappear. This categorization creates a very complicated situation. The programs created have to be both of a disciplinary nature so that the undeserving disappear, and supportive for those considered deserving.

The third category is based on the division between those young people considered able to work and those considered not able to work. In the municipalities, programs have been created for one category or

the other, and sometimes for both. The separation between the two categories is described as important, but it appears to be difficult to separate them in practice. An explanation for this is that it is difficult to delineate between the two categories. For example, the (changing) situation in the labor market can have an impact on who is considered able to work and who is not. Also, the institutional support for the division is not obvious.

The need for suitable clients

Clients are necessary resources for organizations, but not all clients are suitable. First of all, clients have to be part of a defined target group. Secondly, some clients tend to drain organizations of other resources, and others tend to bring important resources to the organizations. A young person who receives social assistance consumes the organizations resources, as he or she has a right to financial aid.

When municipalities organize intervention programs for young unemployed recipients of social assistance, this can be a method to gain important resources for the organizations. Local intervention programs have led to a transformation process, where clients initially consuming the organizations resources, are transformed into clients of great value to the organizations. When young unemployed have been defined as a prioritized group, municipalities have taken advantage of opportunities that have arisen in different areas. For example, the local intervention programs have meant that external funding for their organizations has been secured.

The programs have also lead to greater opportunities for the municipalities to get rid of unsuitable clients. By applying processing techniques, one of the main goals of the programs has been to transfer the responsibility for young unemployed to other authorities, i.e. the Swedish Social Insurance Agency and the National Labor Market Agency.

The taken for granted organization

In Sweden, the amount of young unemployed people applying for social assistance increased dramatically during the beginning of the

1990s. This was a consequence of rising unemployment levels. The high unemployment was caused by a major financial crisis and the municipalities were not able to control the national and international developments that hindered young people wanting to enter the labor market.

Legitimacy is crucial to all human service organizations. One way of gaining legitimacy is to react and demonstrate ability and the power to act upon situations that are perceived by the public as problematic. Youth unemployment is such a problem. Local intervention programs for young unemployed people can be understood as the municipal answer to the situation that occurred. There was an institutional pressure on the local social services to react to the high youth unemployment and the large number of applicants for social assistance under the age of 25. They did so, even though the municipal organizations had limited power to reduce youth unemployment. Instead, the programs can be understood as symbolic actions, demonstrating that something was done about the situation.

By the end of the investigated period, in 2005, the situation was different. The percentage of young unemployed receiving social assistance had declined in the four municipalities. However, there was a high level of consensus in the municipalities regarding the need for local intervention programs for young unemployed in 2005. This can be seen as an example of a process of institutionalization; a certain way of organizing is taken for granted, regardless what has happened with the original problem.

Discussion

The drive for mobilizing and securing necessary resources in terms of legitimacy, suitable clients to treat and financial funding has been of great importance for the development of local intervention programs. This mobilization of resources is an example of what Tilly (2000) calls opportunity hoarding, something all organizations have to do in order to be successful. Opportunity hoarding is closely linked to another social mechanism; exploitation. This means that opportunity hoarding always happen at the expense of something or someone else. When the

municipalities organize local intervention programs, the organizations benefit from the young, unemployed recipients of social assistance by gaining access to important recourses. The prevailing discourse describes young, unemployed recipients of social assistance as a problem that needs solutions. In the municipalities, organizations are created as an answer to this discourse. This leads to a seemingly paradoxical practice, when organizations exploit those that the organizations are responsible for helping; namely young unemployed people with difficulties entering the labor market. This does not mean that the local programs do not help the participants in establishing themselves in the labor market. However, whether this is the case or not is still unknown.

Exploitation and opportunity hoarding are considered triggers to both adaption and emulation (Tilly 2000). When certain ways of organizing are perceived as successful in one field, this way of organizing is often emulated and adapted in other areas. This would be a plausible explanation for similar patterns in the four municipalities, in spite the different circumstances concerning youth unemployment and young people receiving social assistance. Legitimacy for the local organizations is secured by organizing the work in a way which (for the time being) appears as appropriate.

The local intervention programs aim to increase young people's possibilities to enter the labor market. In general, the programs are only offered to young people applying for and receiving social assistance. Programs administrated within the selective system for social assistance, are of a residual character. The target group is not primarily defined by problems young people experience when looking for a job, but whether the young unemployed receive social assistance or not. It is difficult to see why young unemployed people *not* receiving social assistance should be in a less marginalized position and in less need for help and support to gain access to the labor market.

Another important question the results of the thesis raise, concerns the possible effects programs have on application behavior. If programs reduce the number of applicants for social assistance, this could at a first glance be perceived as a positive result. However, a decreased number of applicants could indicate some serious problems. In the thesis, inter-

viewees describe the importance of local programs not being perceived as too attractive by the young unemployed. In fact, the programs should to a certain extent aim to discourage those considered undeserving. It is important to bear in mind, that if people choose not to apply for social assistance despite a need for financial help because of the nature of the local intervention programs, this might indicate a conflict with the intentions of the Social Services Act. As long as the success is measured in relation to how many apply for and receive social assistance, and not in reduced poverty and marginalization, these problems will remain.

The residual character of programs leads to a system of parallel organizations. Special programs aiming to support and train young people in order to enhance their possibilities in the labor market are created, alongside already established institutions such as schools, labor market office and the Social insurance agency. It is also known that residual services targeted towards poor people tend to stigmatize clients and be of lower quality than universal services.

Another question derived from the thesis is how the organization of programs for young unemployed can be expected to be based on knowledge and evidence. The thesis clearly shows how different social mechanisms are crucial for the organization of local intervention programs. Are the demands for a knowledge based practice reasonable at all? Whether the answer is a yes or a no to this question, it is important to find out which are the effects for the young people participating in the programs. In the thesis, interviewees describe it as cynical and even harmful not to organize local programs for young unemployed with financial difficulties. But as long as the results for the participants remain unknown, one could also argue the opposite. It could be perceived as both cynical and harmful to make participation in local intervention programs conditional for receiving social assistance.

Bilaga

Exempel på intervjuguide

1. Namn
2. Befattning, funktion (nuvarande och bakåt om det är relevant i förhållande till arbetet med unga arbetslösa)
3. Hur har xx kommun arbetat med unga arbetslösa upp till 25 år från 1993 och fram till idag? Utgå från tidslinje och komplettera! Fokus på enskilda insatser – början och slut.

Insatser och målgrupper:

- Varför uppstod insatsen? Vems var initiativet? Händelser som låg bakom? Inspiration?
 - Plats inom organisationen? Varför?
 - Innehåll? Varför?
 - (Varför avslutades insatsen – Händelser som låg bakom?)
 - Vilken var målgruppen?
 - Vilka var målgruppens behov?
 - Vad ville man uppnå med insatsen? Vilka problem skulle åtgärdas?
 - Inkluderings och exkluderingsmekanismer – vägen in och vägen ut i insatsen? Vilka deltog? Hur och varför? När var man ”klar”?
4. Hur förhåller sig parallella insatser till varandra – målgrupper, rörelse mellan insatser etc.
 5. Olika nämnders roller i förhållande till arbetet med unga arbetslösa?
 6. Viktiga förutsättningar som påverkat utvecklingen av arbetet med unga arbetslösa i xx kommun?
 7. Övriga synpunkter för att förstå verksamheten i kommunen.
 8. Övriga dokument?

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. Pensionärsorganisationernas bilder av äldre 1941-1995*. 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) *Skapandet av feminitet. 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) *Självordsförsök 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 möte 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 utvecklingsarbetet på särskilda ungdomshem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
24. Olsson, Martin (2007) *Unga vuxna med en historia av uppförandestörning. En långtidsuppföljning med ett salutogent och ekologiskt perspektiv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

25. Panican, Alexandru (2007) *Rättighet och Rättvisa. Användbarheten av rättighet och rättvisa i sociala projekt*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
26. Raunkiær, Mette (2007) *At være døende hjemme. Hverdagsliv och idealer*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
27. Ulmestig, Rickard (2007) *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
28. Liedgren Dobronravoff, Pernilla (2007) *Att bli, att vara och att ha varit. Om ingångar i och utgångar ur Jehovas vittnen*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
29. Ponnert, Lina (2007) *Mellan klient och rättssystem. Tvångsvård av barn och unga ur socialsekreterares perspektiv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
30. Gassne, Jan (2008) *Salutogenes, Kasam och socionomer*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
31. Righard, Erica (2008) *The welfare mobility dilemma. Transnational strategies and national structuring at crossroads*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
32. Larsson, Monica (2008) *Att förverkliga rättigheter genom personlig assistans*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
33. Martinell Barfoed, Elizabeth (2008) *Berättelser om adoption*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
34. Olsson, Tina (2009) *Crossing the quality chasm? The short-term effectiveness and efficiency of MST in Sweden: An example of evidence-based practice applied to social work*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
35. Nielsen, Tabitha Wright (2009) *Viljen til at frigøre. En undersøgelse af empowerment i praksis*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
36. Bohlin, Ulla (2009) *Habilitering i focus. En människobehandlande organisation och dess utmaningar*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
37. Kyhle Westermarck, Pia (2009) *MTFC – en intervention för ungdomar med beteendeproblem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

38. Angelin, Anna (2009) *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
39. Linde, Stig (2010) *Församlingen i granskningssamhället*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
40. Rosén, Annika (2010) *Är detta seriöst? En studie av anhöriginvandring till Sverige*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
41. Hollertz, Katarina (2010) *Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.