

Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten

Jenny Nybom (Socialstyrelsen,
Institutionen för socialt arbete, Stockholms
Universitet)

Stöd och kontroll - genomgående tema i politik och forskning på aktiveringsområdet

Analys av bedömningar, insatser och resultat socialtjänstens arbete med aktivering

Element som potentiellt kan utgöra stöd eller kontroll i aktivering

- aktiveringsinsatser (arbetsmarknadsinsatser)
- krav (på att delta i arbetsmarknadsinsatser)
- sanktioner (avslag på bistånd på grund av bristande närvaro/aktivitet)
- undantag (att avstå från att göra avslag)

Analyserna "bråkar" med frågan om vad som är stöd och kontroll och vad det innebär för klienterna – försökt vara neutral

Varför studera aktivering av socialbidragstagare?

Omgivande samhälle

- Gruppen bidragstagare heterogen, arbetsmarknaden allt ”svårare” och långvarigt bistånd stabilt = förändringsarbete dvs. aktivering blir centralt
- Socialpolitiken har förstärkt rätten att ställa ”krav” på den enskilde 1998 genom 4 kap. 4 § i SoL = decentralisering av arbetsmarknadspolitik
- Socialarbetare har stor frihet i tolkningen av socialpolitiken (SoL) = osäkert hur olika grupper blir aktiverade

Tillgänglig kunskap

- Policyforskning (lagar, riktlinjer) (= återinträde av fattigvårdslogik och ett försvagat medborgarskap)
- Studier i organisationer (= aktivering tillämpas godtyckligt)
- Kvalitativa studier med bidragstagare (skamkänslor kring bidraget , önskan att arbeta)

Begränsad kunskap

- Systematiska data från enskilda individer som möjliggör jämförelser över kommuner och grupper

Material

- Studie genomförd av Centrum för utvärdering av socialt arbetet/ (CUS) /Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen
- Kartläggning av socialtjänstens arbete i biståndsärenden i fyra kommuner 2003-2004 (Upplands Väsby, Östhammar, Karlstad, Norrköping)
- Slumpmässigt urval från besökslistor –klienter med olika kön, ålder, födelseland och hushåll ingår
- Flera datakällor
 - kartläggning av kommunernas aktiveringsinsatser (statliga och kommunala)
 - intervju med klient och socialarbetare i samband med urvalet
 - intervju med socialarbetare samt aktstudie i varje ärende efter ett år (om de olika elementen i aktivering)
 - registeruppföljning av försörjningssituationen under 2004-2005 (LISA-data)
- 372 (av 568) ärenden ingår där klienten haft bistånd minst sex månader under två år innan studien och inte var ålders- eller sjukpensionärer

Bedömningar – socialarbetarnas om klienternas försörjningshinder

- Brist på *resurser* utbildning (46 %) och arbetserfarenhet (38 %) är det vanligaste försörjningshindren
- Bristande arbetsmotivation uppges för en femtedel (individualisering)
- Utrikes födda har bristande språkkunskaper och arbetserfarenhet, sällan bristande motivation och bristande självförtroende
- Ungdomar uppges ha flest försörjningshinder och alla slags hinder
- Missbruk uppges bara för svenska män
- Ensamstående mödrars biståndsbehov var relaterade till familjen (barn som mår dåligt eller är sjuka samt tvister eller våld i partnerrelationen). Inga män hade problem med familjen.

Slutsatser: Resursbrist är vanligaste hindret, risk för stereotypa bedömningar av försörjningshinder

Insatser – aktivering, sanktioner och undantag

- 40 % fick någon aktivering alls (20 - 60 %). Män fick mer aktivering än kvinnor. Ensamstående mödrar fick minst aktivering (könslogik)
- Hälften av de aktiverade fick jobbaktivering (arbetssökande och jobbträning utanför arbetsmarknaden, ingen tidsgräns).
- 35 % fick resursaktivering (utbildning eller praktik på reguljär arbetsplats, tidsgräns)
- Målgruppen för aktivering, under 25 år, deltar *inte oftare* i aktivering än äldre och de får främst jobbaktivering
- Klienter som saknar utbildning och arbetserfarenhet , dvs. *resurser*, får oftast jobbaktivering

Forts.

- 26 % fick sanktion, främst svenska män över 25 år (könslogik)
- 20 % mötte undantag från sanktioner, främst kvinnor och ungdomar
- Sanktioner vanligast bland klienter som anses sakna arbetsmotivation (arbetstestlogik, work test)
- Sanktioner vanligare bland deltagare i resursaktivering jämfört med jobbaktivering
- Sanktioner lika vanligt i Sverige som i USA och Norge som anses tillämpa "workfare"
- Sanktioner är vanligare bland socialbidragstagare än arbetslösa med a-kassa

Spelar aktivering någon roll för om socialbidragstagare får jobb eller fortsätter ha socialbidrag? (Logistiska regressioner)

Utfall

- Arbete: 2 basbelopp lön i 2 år efter studien (24 %)
- Socialbidrag: 2 basbelopp i 2 år efter studien (17 %)

Oberoende variabler (kombinationer av aktiveringselement)

- Jobbaktivering utan sanktion
- Resursaktivering utan sanktion
- Sanktion och ingen aktivering
- Jobbaktivering och sanktion
- Resursaktivering och sanktion

Kontroll för klienternas karaktäristika och försörjningshinder

Resultat

- Att ha arbete var kopplat till *resursaktivering och sanktion*
- Att fortsätta ha socialbidrag var kopplat till *jobbaktivering och sanktion*

Negativt inflytande

- Haft socialbidrag länge
- Ohälsa
- Missbruk
- Bristande kvalifikationer

Resultaten speglar selektionen till aktivering

Reflektioner

Könsstereotypa fattigvårdstraditioner lever kvar - Äldre svenska män är ovärdiga (jobbaktivering och sanktioner), kvinnor och särskilt mödrar är "värdiga" bidragstagare (mindre aktivering och sanktioner). Med kritiska glasögon är socialtjänstens aktivering hård och ineffektiv för män och passiv och ineffektiv för mammor. Barnens situation!

Bristande koppling mellan förutsättningar/ behov och aktivering - vanligaste försörjningshinder är brist på resurser som utbildning och arbetserfarenhet, färre än en fjärdedel får resursaktivering och personer som saknar resurser får inte resursaktivering

Vad en sanktion kommunicerar tycks bero av innehållet i aktiveringsinsatsen - politiken bör fokusera på innehåll snarare än krav och sanktioner