



# Aktivering av socialbidragstagare

– om stöd och kontroll i socialtjänsten

Jenny Nybom

Rapport i socialt arbete 141•2012

Stockholms universitet  
Doktorsavhandling  
Institutionen för socialt arbete

©Jenny Nybom, Stockholm 2012  
ISSN 0281-6288  
ISBN 978-91-7447-578-4  
Universitetsservice AB, Stockholm 2012

# Abstract

The aim of this thesis is to examine activation, including support and control, among different groups of social assistance (SA) recipients. Assessments and activation related decisions during one year are analysed for 372 randomly selected social assistance claimants from four municipalities. Data was collected 2002-2003 through structured interviews with the clients and their social workers. Income from work and social assistance was followed up with national register data after two years.

The first study focuses on social workers conception of their claimants work barriers. Conceptions vary systematically across groups of claimants.

The second study examines elements of activation finding that extent and content of activation, and use of support and control, vary between municipalities and programs.

The third study analyses associations between participation in activation programs and exposures to sanctions and exemptions (indicators of support and control) on the one hand, and claimants' characteristics on the other hand. Traditional work-test logic seems to be common in social work, and linked to stereotypic gender logic. This implies a systematic selection to activation based on gender, and on social workers' opinion about the claimants work motivation. The results question the linkage between work barriers and activation, since claimants without formal resources (education and work experience) do not participate in resource activation (aiming to increase formal resources) more often than others.

The fourth study analyses association between combinations of activation programs and sanctions and self support outcomes for SA claimants. Results suggest that a combination of resource activation and sanctions has a positive association with income from work, and that a combination of job activation and sanctions is associated with continuing SA.

## Förord

Det är många jag vill framföra ett tack till för att den här avhandlingen faktiskt blev av. Ett första innerligt tack riktas till Karin Tengvald som i egenkap av chef på CUS (Centrum för utvärdering av socialt arbete) och IMS (Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete) såg till att studien om arbetssätt i socialbidragsarbete kom till och som trodde på min kapacitet att skriva en avhandling på materialet. Tack till Annika Puide och Renate Minas som lade upp studien och till alla som arbetade i projektet, Maria Roselius, Fredrik Hjulström, Anna Gärdegård och Carolina Morales för att nämna några. Tack också till Socialstyrelsen som har finansierat arbetssättsstudien samt till min nuvarande chef Knut Sundell på Socialstyrelsen som gett mig möjlighet att disponera tiden så att avhandlingen har rymts inom det övriga arbetet. Ett stort tack riktas även till alla socialarbetare och klienter som tålmodigt bidrog med uppgifter till arbetssättsstudien.

Mina handledare, Tommy Lundström och Bo Vinnerljung, tackar jag stort för vägledning och konstruktiv kritik. Ni har frikostigt delat med er av er vetenskapliga och skrivmässiga erfarenhet och under slutfasen gett mig ovärderlig hjälp med kappan. Ett stort tack också till Åke Bergmark för att du så generöst har bidragit med ditt kunnande på socialbidragsområdet både vad gäller artiklar och kappan. Iver Hornemann Møller vill jag ge ett varmt tack för det konstruktiva och stimulerande slutseminariet.

På CUS/IMS vill jag tacka Haluk Soydan och Ulla Jergeby som med uppmuntran bidrog till att jag valde att göra en avhandling på materialet. Ett glädjefullt tack till Rose-Marie Nylander. Vid avhandlingsperiodens början hade vi en period av ömsom databearbetning och ömsom terapi- och skrattsessioner som glimrar i mitt minne. För tålmodig läsning av artiklar vill jag tacka Ulla Jergeby (artikel I-III), Annika Eriksson (artikel II) och Lasse Brännström (artikel III och IV). Ytterligare tack till Lasse Brännström för att du varit bollplank när kommentarerna från referees har trillat in. Johan Glad och Catrine Kaunitz, tack för att ni tog er igenom en del utkast på tidiga stadier och för att vi kunnat dela avhandlingsarbetets vedermödor på längden och tvären. Stort tack Francesca Östberg och Cecilia Andrée Löfholm för att ni läste kappan omsorgsfullt i ett kritiskt skede. Er läsning blev en vändpunkt. Tillsammans med de redan nämnda IMS-kollegorna har många fler; Christina Ericson, Anneli Jäderland, Malin Hultman, Pia Khyle-Westermarck, Marie Forslund, Marie Nyström, Nils Varg och många flera, genom åren skapat en IMS-atmosfär av stöd, guldkant, diskussioner, tröst och fest i en härlig blandning som bara ni känner till. Den atmosfären förgyllde avhandlingsarbetet under flera år.

På Institutionen för socialt arbete vill jag tacka Renate Minas för synpunkter på artikel II och kappan samt Hugo Stranz för synpunkter på artikel II och III och på kappan. Evy Gunnarsson vill jag tacka för värdefull feedback på artikel I. Jag vill tacka Noella Bickham för roligt samarbete

kring engelska texter och Lotten Cederholm för all hjälp med administrativa uppgifter och för trevligt samarbete i avhandlingens slutskede.

Jag vill också passa på att tacka Bjørn Hvinden och Ivar Lødemel för synpunkter på artikel II.

Till vänner, syskon och släkt kan jag bara säga tack för att ni finns och har funnits. Jag längtar efter er och ser fram emot mer tid med er alla. Min kusin Nanna Byström vill jag tacka för glada initiativ till sådant som gympa i pingisrummet, upptåg med barnen och kollektiva grannmiddagar mellan radhuslängorna, en lyx när den egna initiativförmågan naggats i kanten av arbete. Josefin och Lisa, tack för att ni påminner mig om vikten av att ses över ett glas och dela livets skeden med sina vänner. Mimmi, den sista tiden fram till tryckningen av avhandlingen var en berg- och dalbana för mig, du satt med mig i vagnen och det betydde mycket.

Mina föräldrar, Ingvar och Annika, vill jag tacka för fast tilltro och uppmuntran och på slutet allt mer konkret stöd i form av genomläsningar och, i pappas fall, djupdykningar i både referenshanteringssystem och referenser. Det var ovärderligt för mig.

Sist och djupast vill jag tacka min familj. Olle, utan dig och vår relation vet jag inte om jag hade klarat av att genomföra avhandlingsprojektet. Under ständigt Zoéga-drickande har vi delat våra arbetens upp- och nedgångar, vi har delat på alla vardagens sysslor, rörande överens om att mycket kan vänta till morgondagen och i stället ägnat oss låtskrivande, Alfapet med schackklocka och annat som gjort livet roligt. Du har haft ett otroligt tålamod när jag tjuvat tid från familjen för arbete och som närvarande och påhittig pappa har du gjort bortavaron från familjen uthärdlig.

Albin och Ville, ni kan nog knappt förstå vilken källa till kraft och glädje ni har varit under avhandlingsarbetet. När jag började med avhandlingen var du Albin en sushi-älskande karatekille på tolv år och idag äger du scenen med din utstrålning som sångare och låtskivare med storslagna planer. Ville, som sjuåring var du nästan alltid utklädd; du var Mästerkatten i stövlarna, indian eller pirat. Idag är du nybliven tonåring och den coolast tänkbara skateboard-åkaren.

Vår familjs skatt har, förutom kärlek, under åren med avhandlingen, varit en salig blandning av fester på hembyggd altan, våra nakenrättor Sixten och Larry (må de vila i frid!), lammsmäcka och strömmingsfiske på Fårö, svampjakter i skogarna runt Bergshamra och oändligt mycket mer. Stort och smått med er har berikat varje dag under arbetet.



# Lista över publikationer i avhandlingen

Avhandlingen baseras på följande artiklar:

- I Nybom, J. (2008). Hur bedömer socialarbetare socialbidragstagares försörjningshinder?  
*Socialvetenskaplig tidskrift*, 15 (2), 152–169.
- II Nybom, J. (2011). Activation in social work with social assistance claimants in four Swedish municipalities.  
*European Journal of Social Work*, 14, 339–361.
- III Nybom, J. (2011). Activation and ‘coercion’ among Swedish social assistance claimants with different work barriers and socio-demographic characteristics: what’s the logic?  
*International Journal of Social Welfare*, 22(1).
- IV Nybom, J. (Accepterad för granskning i *Socialvetenskaplig tidskrift*). Har socialtjänstens aktiveringsinsatser och sanktioner något samband med förändringar i socialbidragstagares försörjningssituation?  
Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

Artikel I är tryckt med tillstånd av *Socialvetenskaplig tidskrift*.

Artikel II är tryckt med tillstånd av förlaget Taylor & Francis/Routledge.

Artikel III är tryckt med tillstånd av förlaget Wiley-Blackwell Inc.





# Innehållsförteckning

Inledning .....	1
Avhandlingens syfte.....	5
Aktiveringspolitiken och aktiveringens kontext .....	7
Aktiveringspolitikens två vågor.....	7
Aktiveringspolitik i Norden .....	8
Aktivering inget nytt i kommunerna .....	8
Sammanfattning .....	9
Socialbidragets kontext.....	11
Socialbidragets plats inom IFO .....	12
Rätten till bistånd i socialtjänstlagen .....	13
Socialtjänsten som frontlinjebyråkrati.....	15
Professionalisering och socialbidragsarbete.....	16
Sammanfattning .....	18
Tidigare forskning om aktivering .....	19
Aktivering på policynivå .....	19
Aktivering i organisationer.....	21
Aktivering på individnivå.....	22
Sammanfattning .....	26
Tidigare forskning om socialbidrag.....	27
Orsaker till socialbidragstagande.....	27
Upplevelser av socialbidragstagande.....	29
Organisering och metoder inom socialbidragsarbete.....	30
Sammanfattning .....	32
Teoretiska utgångspunkter .....	33
Artikel I.....	33
Artikel II .....	35
Artikel III.....	36
Artikel IV .....	38
Sammanfattning .....	38
Metod och material .....	39
Arbetsställsstudien.....	39

Urval av kommuner.....	40
Urval av klienter .....	41
Datainsamling .....	42
Urval av klienter i avhandlingen .....	43
Klienternas karaktäristika .....	44
Utfallsvariabler .....	45
Bakgrundsvariabler .....	47
Analysmetoder .....	48
Bortfall .....	49
<b>Metodologiska överväganden .....</b>	<b>51</b>
Validitet och reliabilitet .....	51
Generaliserbarhet och begränsningar.....	53
Kategorier i artiklarnas analyser.....	53
<b>Sammanfattning av artiklarna.....</b>	<b>55</b>
Artikel I.....	55
Artikel II .....	57
Artikel III.....	58
Artikel IV .....	60
<b>Sammanfattning, diskussion och implikationer.....</b>	<b>63</b>
Sammanfattning av avhandlingens resultat.....	64
Diskussion.....	65
Implikationer .....	70
<b>Referenser.....</b>	<b>73</b>
<b>English summary .....</b>	<b>87</b>

# Inledning

Avhandlingen handlar om socialtjänstens arbete med långvariga socialbidragstagare. Den har särskilt fokus på insatser som ska underlätta inträde på arbetsmarknaden, så kallad aktivering. Socialbidraget är samhällets yttersta skydd för personer som saknar möjlighet att klara sin försörjning. Det är socialtjänsten i varje kommun som ansvarar för att pröva rätten till socialbidrag. Utöver det är socialtjänstens uppgift att hjälpa socialbidragstagare vidare till självförsörjning. Aktivering är en del av det arbetet.

Vad aktivering består av, hur den tillämpas bland olika bidragstagare och vilken funktion den fyller, har fått ökad aktualitet de senaste två decennierna på grund av förändringar i samhället. I den här avhandlingen presenteras fyra artiklar som avser att belysa detta ämne. Ett mer preciserat syfte beskrivs efter en inledande översiktlig bild av de förändringar som placerat aktivering på den politiska och forskningsmässiga agendan. Men först några ord om begreppen aktiveringspolitik och aktivering.

Aktivering är ett vitt begrepp som i forskning kan referera till såväl politik som praktik. I följande text kommer *aktiveringspolitik* att avse företeelser på policynivå, som exempelvis lagstiftningar och EU-initiativ, medan termen *aktivering* åsyftar aktivering i praktiken, företrädesvis i arbetet med socialbidragstagare (och undantagsvis i arbetet med arbetslösa i allmänhet). I det sociala arbetets praktik kan aktivering exempelvis bestå av olika saker såsom krav på socialbidragstagare att tillbringa ett visst antal timmar per dag på en jobbsökarverksamhet, erbjudanden om att gå på en datautbildning eller ett avslag på socialbidragsansökan när en sökande missat sin kommunala arbetspraktik. Forskning om aktiveringspolitik pekar på att aktivering kan handla om kontroll, stöd eller kombinationer av dessa.

Ett flertal samhällsförändringar gör frågan om aktivering viktig. Sedan 1990-talet har förändringar som ökad invandring, hög arbetslöshet, höjda trösklar till a-kassan, minskad andel okvalificerade arbeten och en ökad andel högutbildade i konkurrens om enklare arbeten påverkat inflödet till och utflödet från socialbidrag. De höjda trösklarna till a-kassan betyder att fler personer med svag förankring på arbetsmarknaden, exempelvis ungdomar och invandrare, hänvisas till socialbidrag då de inte kvalificerar sig för a-kassa. Minskningen av okvalificerade arbeten i kombination med en ökande andel personer som utbildar sig på högskolenivå tycks samtidigt innebära att arbetslösa socialbidragstagare har större svårigheter än tidigare att ta sig in på arbetsmarknaden oavsett konjunkturläge. Sammantaget om-

fattar landets bidragstagare sedan 1990-talet grupper varav merparten kan antas ha en arbetsförmåga som är jämförbar med arbetslösa som har a-kassa.

Den beskrivna utvecklingen har medfört svårigheter för socialtjänstens arbete med socialbidragstagare. Svårigheterna består av ett ökat politiskt tryck att hjälpa socialbidragstagare till självförsörjning samtidigt som stöd och interventioner behöver anpassas till en heterogen klientsammansättning och de strukturella hinder som möter olika socialbidragstagare.

Som ett svar på 1990-talets utveckling har socialpolitikens styrning av socialtjänstens arbete med socialbidragstagare präglats av förstärkta principer om aktivering. I Sverige manifesterades aktiveringspolitiken genom att två nya paragrafer infördes i socialtjänstlagen år 1998 (Proposition 1996/97:124). Den första handlar om socialbidragstagares skyldighet att delta i arbetsmarknadsinsatser anvisade av socialtjänsten för att ha rätt till socialbidrag. Den andra paragrafen tydliggör socialtjänstens rätt att avslå ansökan om socialbidrag för klienter som inte deltar i anvisade aktiviteter. Avslag som specifikt gäller klientens bristande aktivitet kommer i avhandlingen att kallas för *sanktioner*. Aktiveringsparagraferna gäller personer som är under 25 år och personer som bedöms vara i behov av arbetsmarknadsinsatser.

De beskrivna paragraferna innehåller möjligheter till både stöd och kontroll. Exempel på stöd kan vara att någon får delta i aktiveringsinsatser som individen själv tror förbättrar möjligheterna att få arbete. Att känna sig tvungen att delta i en aktiveringsinsats som man inte tror förbättrar möjligheterna till arbete, för att ha rätt till socialbidrag, upplevs troligtvis som kontroll. Elementen stöd och kontroll har funnits i samhällets hantering av hjälpsökande sedan den tidiga fattigvården. Det följer av samhällets uppgift att garantera välfärd åt utsatta medborgare och samtidigt kontrollera att endast berättigade klienter får del av stödet. Dessa samtidiga uppgifter innebär att arbetet med socialbidragstagare inte enbart kan ses som en fristående behandlings- eller hjälpverksamhet och inte heller som en enbart repressiv kontrollverksamhet (Bergmark, 2000a, 2000b; Sunesson, 1981; Tengvald, 1997). Många forskare ställer i dag frågan om nuvarande aktiveringspolitik innebär ett återinträde av den tidiga fattigvårdens paradigm med betoning på kontroll av hjälpsökandes arbetsvilja.

Detta är en fråga som kan belysas genom att vi undersöker aktivering på individnivå i socialbidragsarbetets praktik. Sådan kunskap saknas i stor utsträckning i Sverige. Forskning om aktivering kan tentativt delas in i tre spår med skilda ansatser (de presenteras närmare i avsnittet tidigare forskning om aktivering). Inom det första spåret, aktivering på policynivå, undersöks aktiveringspolitik utifrån lagstiftning och politiska dokument från aktiveringsens institutionella aktörer, stat och kommun. Inom det andra spåret, aktivering i organisationer, undersöks aktivering i en viss organisation eller jämförs mellan organisationer eller kommuner. Det tredje spåret utgörs av aktivering på individnivå, dit räknas i den här avhandlingen studier av innehåll

eller utfall för enskilda bidragstagare. I Sverige kan relativt få studier räknas till det tredje spåret.

Underlaget för avhandlingen består av detaljerad empiri om aktivering av 372 socialbidragstagare från fyra svenska kommuner. Aktivering under ett års tid undersöktes för perioden 2002-2003. Klienternas arbetsinkomster och socialbidrag följdes upp för 2004-2005. Datainsamlingen påbörjades fyra år efter att socialtjänstlagen förstärktes med paragrafer om aktivering. Det är rimligt att vänta sig att aktiveringspolitiken hade hunnit få genomslag i kommunernas arbete vid denna tidpunkt. Socialbidragstagarna valdes ut slumpmässigt.

Materialet omfattar uppgifter på individnivå om bedömningar, insatser och resultat i socialbidragsärenden. Detaljerade uppgifter om bedömningar av försörjningshinder och olika aktiveringsinsatser riktade till enskilda socialbidragstagare har således kunnat kopplas till förändringar i klientens försörjningssituation. Materialet gör det möjligt att synliggöra något av "the black box" i aktivering av socialbidragstagare. I analyserna av aktivering har jag beaktat att såväl stödjande som kontrollerande inslag kan ingå. Det är min uppfattning att framtida klientarbete och forskning gagnas av att aktiveringens olika inslag undersöks så förutsättningslöst som möjligt med avseende på stöd och kontroll.



# Avhandlingens syfte

Avhandlingens syfte är att undersöka hur socialtjänsten tillämpar aktiveringspolitik i det faktiska arbetet med olika grupper av socialbidragstagare utifrån ett stöd- och kontrollperspektiv. Mer specifikt behandlar avhandlingen följande frågeställningar:

- Hur bedömer socialarbetare olika socialbidragstagares försörjningshinder? (Artikel I)
- Hur skiljer sig socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare åt i fyra svenska kommuner? (Artikel II)
- Vilken logik återspeglas i socialtjänstens tillämpning av aktiveringsinsatser och ”tvång” bland socialbidragstagare? (Artikel III)
- Har socialtjänstens aktiveringsinsatser och sanktioner något samband med förändringar av socialbidragstagares försörjningssituation? (Artikel IV)

## Upplägg i avhandlingens kapp

De första två avsnitten i kappan presenterar aktiveringspolitik och aktivering respektive socialbidrag i en större kontext. Därefter följer två avsnitt om tidigare forskning, också det uppdelat i aktivering och socialbidrag. Sedan beskrivs de teoretiska utgångspunkterna för avhandlingens artiklar, närmare bestämt de modeller och antaganden som utgör grunden för analyserna i de respektive artiklarna. Därefter beskrivs material och metod i avhandlingen, bland annat datainsamlingsprocessen, urval av kommuner och klienter samt variabler i avhandlingens analyser. Ett särskilt avsnitt ägnas åt metodologiska reflektioner kring generaliserbarhet, begränsningar och val av kategorier. Avhandlingens fyra artiklar sammanfattas därefter. Avslutningsvis summeras och diskuteras avhandlingens övergripande resultat samt möjliga implikationer för forskning, praktik och politik.

## Begreppet socialbidrag

Med socialbidrag avses det ekonomiska stöd som socialtjänsten efter individuell prövning utbetalar till personer som befunnits berättigade till stödet. Termen socialbidrag etablerades i samband med socialtjänstlagens tillkomst i slutet på 1970-talet. I dag har termen ersatts med ekonomiskt bistånd i såväl lagstiftningen som i den praktiska verksamheten. Det ekonomiska biståndet har två delar: försörjningsstöd och livsföring i övrigt. Inom forskningen har termen socialbidrag fortsatt att användas i stor utsträckning. I avhandlingen kommer termerna socialbidrag, socialbidragstagare och bidragstagare företrädesvis att användas när tidigare forskning och avhandlingens resultat presenteras och diskuteras. I presentationen av socialtjänstlagen och (till viss del) socialtjänstens organisation används den formellt korrekta termen ekonomiskt bistånd. När historisk forskning refereras används ibland termen hjälpsökande. Termen klient används exempelvis när jag beskriver socialbidragstagarna i avhandlingsmaterialet och när forskning om klienters uppfattning om socialbidrag presenteras.



# Aktiveringspolitiken och aktiveringens kontext

Forskning om aktiveringspolitik och aktivering tyder på att dessa två företeelser har olika utvecklingslinjer. Jag ska här ge en översiktlig bild av de två linjerna, främst för att visa att aktiveringspolitiken förefaller ha en dynamisk karaktär medan aktivering framstår som ett mer kontinuerligt inslag i kommunernas socialbidragsarbete.

## Aktiveringspolitikens två vågor

Den ”nya” aktiveringspolitiken, som förstärker kravet på att arbetslösa ska delta i aktivering, förekommer i Norden och övriga västvärlden. Aktiveringspolitiken kan härledas till överstatliga initiativ i fråga om arbetsmarknadspolitik som tagits på EU-nivå och inom OECD-länderna under första hälften av 1990-talet. I dessa initiativ betonades vikten av att medlemsländerna bemöter arbetslöshet och marginalisering med aktiv arbetsmarknadspolitik och tydliga incitament för enskilda att arbeta och söka arbete. Forskning tyder på att aktiveringspolitiken har ändrat skepnad de senaste åren och många talar om att en andra våg kan urskiljas i västvärldens aktiveringspolitik.

Den *första vågens aktiveringspolitik* var orienterad mot utvecklingen av kontraktliknande relationer mellan den enskilde och samhället. I fokus ligger krav på aktivitet i utbyte mot bidrag, företrädesvis för unga socialbidragstagare. Den första vågen karaktäriseras vidare av tilltro till reformer för att decentralisera aktivering (av socialbidragstagare för Sveriges räkning). Argumenten handlar om att kunna anpassa aktiveringsinsatser till lokala förhållanden. En genomgående idé var att ökat inflytande över aktiveringen för den enskilde kunde uppnås genom handlingsplaner upprättade mellan den enskilde och socialarbetare eller motsvarande. Eftersom avhandlingens material härrör från åren 2002 och 2003 kan aktiveringen förväntas avspegla den första vågen av aktiveringspolitik.

Under den senare delen av 2010-talet märks en *andra våg av aktiveringspolitik*. I ett internationellt perspektiv riktar den andra vågen tydligare fokus på styrning och tillämpning av aktivering. I många länder märks detta genom två tendenser. Den ena tendensen är recentralisering inom arbetsmarknadspolitik. Den innebär att ansvaret för aktivering av vissa grupper förts tillbaka på staten. Den andra tendensen är ett ökat fokus på

betydelsen av samarbete mellan aktörer som arbetsförmedling, socialtjänst och försäkringskassa (Bergmark & Minas, 2010; Finansdepartementet, 2006; Minas, 2009; Minas & Øverbye, 2010; Serrano Pascual, 2007; van Berkel & Borghi, 2008).

## Aktiveringspolitik i Norden

De nordiska länderna delade många institutionella förutsättningar inför 1990-talets förstärkta aktiveringspolitik. Internationellt sett har de nordiska länderna spenderat jämförelsevis hög andel av BNP på aktiva insatser för arbetslösa (Hvinden, 1999). Vidare karaktäriseras regleringen av socialtjänstens service, till vilken aktivering räknas, i de nordiska länderna av frihet på lokal nivå med central styrning via ramlagstiftningar. Men det finns också skillnader mellan de nordiska länderna. Dit hör att den första vågens aktivering började betydligt tidigare i Danmark än i övriga Norden. I Sverige och Norge är den statliga styrningen av aktiveringspolitiken svag och den kommunala handlingsfriheten betydande jämfört med Danmark och Finland. I Sverige och Norge betonas den enskildes skyldigheter att delta i aktivering medan samhällets skyldigheter att erbjuda aktivering är mindre uttalad. I exempelvis Danmark är samhällets skyldighet att erbjuda aktivering tydligare. I Finland överfördes aldrig genomförandet av aktivering på kommunerna medan kommunerna i Danmark sedan lång tid haft ett betydande ansvar för aktivering av arbetslösa såväl med som utan a-kassa.

Tendensen till recentralisering i den andra vågens aktivering återspeglas i Sverige genom att ansvaret för unga socialbidragstagare återförts till arbetsförmedlingen. Kommunernas så kallade ungdomsgaranti har ersatts av arbetsförmedlingens jobbgaranti för ungdomar (Minas & Øverbye, 2010).

Den andra tendensen, att verka för institutionell samverkan mellan socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa, har inte fått genomslag i Sverige, vilket den haft i Norge (NAV, Ny Arbeids- og velferdsforvaltning), Danmark (Jobcentre) och Finland (JOIS, Joint Service Centers) (Albrekt Larsen, 2002; Bergmark & Minas, 2007; Bradshaw & Terum, 1997; Finansdepartementet, 2006; Minas, 2011; Møller, Lind & Hansen, 2008).

## Aktivering inget nytt i kommunerna

Medan diskursen om aktivering är relativt ung – både i politik och i forskning – tyder lokala kartläggningar på att kommunala arbetsmarknadsprojekt förekommit i landets kommuner långt innan ändringarna år 1998 i socialtjänstlagen tydliggjorde klientens skyldigheter att delta i aktivering. Villkor, som att klienter måste stå till arbetsmarknadens förfogande, medverka till utredning av arbetsförmåga samt delta i svenskundervisning

(för invandrare) och i lokala sysselsättningsalternativ, förfaller ha varit legio (Klingensjö, 1994; Socialstyrelsen, 1990, 2005; Torstensson, Berndtsson, Andersson, Johansson & Fransson-Lund, 1994; Trygged, 1996, 1998).

Under de senaste decennierna har lokala modeller för socialbidragsarbete som betonat bidragstagares skyldigheter återkommande dykt upp. Kända exempel är Alby-modellen på 1980-talet, Uppsala-modellen på 1990-talet och Skärholms-modellen på 2000-talet. Dessa har studerats och debatterats i forskarsamhället utifrån frågor om stöd och kontroll i hanteringen av fattiga (Ekström, 2005; Milton, 2006; Svedberg, 2003). De lagstiftningsmässiga förändringarna 1998 bekräftade således en utveckling som fanns på lokal nivå under föregående decennier.

Traditionen att systematiskt undersöka och utvärdera socialtjänstens arbete på individnivå är relativt svag i Sverige (Dellgran & Höjer, 2011; Tengvald, 1995). Kunskap om hur aktivering i praktiken förändrats över tid saknas. Vi vet följaktligen relativt lite om hur de socialpolitiska skiftningarna har påverkat socialtjänstens arbete med socialbidragstagare.

## Sammanfattning

Den förstärkta aktiveringspolitiken är en internationell företeelse som härrör ur initiativ på EU- och OECD-nivå. Avhandlingsmaterialet samlades in några år efter att Sverige år 1998, genom förstärkta paragrafer om aktivering i socialtjänstlagen, anslutit sig till den internationella aktiveringspolitikens första våg. Denna karaktäriserades av en betoning av klientens skyldigheter och decentralisering av aktivering.

De nordiska länderna har haft skiftande utgångsläge inför den förstärkta aktiveringspolitiken som följaktligen har tagit sig olika uttryck i Norden. Sverige präglas exempelvis tillsammans med Norge av relativt stor handlingsfrihet i socialtjänstens tillämpning av aktiveringspolitiken.

Den förstärkta aktiveringspolitiken kan ge intrycket att aktivering av socialbidragstagare är en nyhet i kommunerna. Mycket talar dock för att det i kommunerna finns en långlivad och utbredd tradition av att erbjuda och ställa krav på aktivering. I brist på studier har vi dock begränsad kunskap om hur detta arbete varierat över tid, mellan kommuner och mellan grupper av bidragstagare.



# Socialbidragets kontext

Socialbidraget hanteras inom socialtjänsten i landets kommuner. Socialtjänsten är en sammanfattande term för den kommunala verksamhet som svarar för lokalpolitiskt och praktiskt verkställande av socialtjänstlagen, som bland annat reglerar rätten till socialbidrag. Formellt sett är de folkvalda nämndpolitikerna ansvariga för beslut om rätten till socialbidrag, men i praktiken är besluten delegerade till de professionella inom socialtjänsten.

Socialtjänsten omfattar tre huvudsakliga ansvars- eller verksamhetsområden: individ- och familjeomsorg (IFO), äldreomsorg samt omsorg om personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. IFO-verksamheten svarar för cirka 20 procent av socialtjänstens kostnader (Bergmark, Lundström, Minas & Wiklund, 2008).

Socialbidraget är en behovsprövad, så kallad selektiv, bidragsform och avviker på så sätt från det generella välfärdssystemet. Kommunerna har en skyldighet att pröva rätten till socialbidrag när en person väljer att ansöka. I princip görs prövningen av rätten till bidrag varje månad under en period av bidragstagande. Ibland har kommunen en särskild mottagningsenhet som förstagångssökande hänvisas till. Mottagningsenheter kan fylla en så kallad grindvaktsfunktion eftersom man här informerar om de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ha rätt till bidrag (Minas, 2005). Dessa förutsättningar omfattar både ekonomiska förhållanden, som vilka inkomster den enskilde haft under månaderna innan ansökan, och tillgångar i form av t.ex. bil och besparingar (som måste användas i första hand). Den enskildes skyldigheter, som att söka andra möjliga ersättningar (t.ex. a-kassa och bostadsbidrag) samt att vara inskriven vid arbetsförmedlingen, utgör också förutsättningar för rätten till bidrag.

År 2011 fick 4,4 procent av befolkningen socialbidrag någon gång under året, vilket var något färre än föregående år. Av de drygt 418 000 personer som hade bidrag år 2011 (cirka 280 000 vuxna och nära 137 000 barn) fick 39 procent av de vuxna biståndsmottagarna bidrag under minst tio månader under kalenderåret och definieras därmed som långvariga biståndsmottagare i den officiella statistiken (Socialstyrelsen, 2012). Under mitten av 1990-talet hade omkring 700 000 personer bidrag någon gång under ett år och över 200 000 hade långvarigt bistånd. Under det senaste decenniet har antalet personer med bidrag någon gång under ett år sjunkit kraftigt medan antalet långvariga bidragsmottagare är stabilare. Forskning om orsaker till social-

bidrag och förändringar i sammansättning av socialbidragstagare beskrivs närmare i avsnittet tidigare forskning om socialbidrag.

## Socialbidragets plats inom IFO

Socialbidragshanteringen har av tradition räknats till det sociala arbetet i Sverige. Det beror på att socialbidraget hör till IFO och i likhet med de övriga IFO-verksamheterna regleras av socialtjänstlagen. Samtidigt är socialbidragstagande en produkt av strukturella faktorer på ett tydligare sätt än exempelvis missbruk eller barnmisshandel. Det visar inte minst den tydliga kopplingen mellan arbetslöshet och socialbidragstagande (Brännström & Stenberg, 2007; Gustafsson, 1984; Halleröd, 2003; Korpi, 1971; Stenberg, 1998).

I en statlig utredning på 1970-talet, ”Socialtjänst och socialförsäkrings-tillägg” (SOU 1977:40), föreslogs att socialbidragstagare utan andra problem än försörjningssvårigheter (med låga ersättningar från exempelvis a-kassa, sjukpenning, pension eller arbete) skulle tillförsäkras en statlig finansierad grundtrygghet administrerad via försäkringskassorna. Det så kallade SOFT-förslaget (lag om socialförsäkringstillägg) gick ut på att komma ifrån den regelbundna prövningen av rätten till socialbidrag. Avsikterna bakom förslaget var bland annat att minska granskningen av de sökande, att förenkla ansökningsförfarandet samt att minska arbetsbördan för socialsekreterare. SOFT-förslaget kontrasterade mot förarbetet bakom 1970 års socialtjänstlag som uttryckligen förordade en helhetssyn i arbetet med socialtjänstens klienter (Bergmark, 1987, 1994).

I den påföljande debatten om SOFT framställdes en specialiserad socialbidragshandtering, skild från övriga socialtjänsten, som ett steg mot ett byråkratiskt förhållningssätt fokuserat på administration av bidraget och inte på sociala problem. Förtjänster som enhetlighet, rättssäkerhet och integritet för klienterna framhölls som argument för en specialiserad handläggning. Kontrollen av uppgifter antogs bli tydligare kopplad till försörjningsfrågor. Invändningarna mot en specialiserad handläggning pekade på bristande möjligheter att se och ge stöd för andra behov än de försörjningsrelaterade (Bergmark, 1994).

Argumenten för att socialbidragshanteringen i stället skulle vara integrerad med den övriga IFO handlade om värdet av att upptäcka och bistå klienter med andra problem än försörjningsproblem. Invändningarna mot ”helhetssynen” handlade om socialarbetarens utrymme för kontroll av klienten utifrån diffusa kriterier. Oklara kriterier kring kontroll riskerar att göra klienten beroende av socialarbetarens välvilja menade kritikerna (Bergmark, 1994; Lundström & Sunesson, 2000; Pettersson, 1986; Sunesson, 1981). Frågor om stöd och kontroll har med andra ord varit centrala i diskussionerna om organiseringen av socialbidragshandtering.

Den föreslagna lagförändringen i SOFT-förslaget genomfördes aldrig. Tillämpning av vad som ofta kallas SOFT-handläggning, en förenklad handläggning av vissa socialbidragsärenden, prövades dock i ett flertal kommuner (Bergmark, 1987; Stranz, 2007). Nationella kartläggningar tyder på att en majoritet av landets kommuner har särskilda enheter för socialbidragshantering och att dessa ofta har en förenklad handläggning (Bergmark & Lundström, 1998). Detta kan ses som ett bland flera uttryck för en trend mot ökad specialisering av socialbidragsarbete. Specialisering inom socialtjänsten kan exempelvis handla om inrättande av särskilda mottagningsfunktioner eller särskilda funktioner för klienter med arbetslöshetsproblematik (Bergmark & Lundström, 1998, 2005; Minas, 2005). På senare år finns det exempel på organisatoriska förändringar som innebär att socialbidragshanteringen placeras under arbetsmarknadsnämnden i stället för under socialnämnden (Nybom, Puide, Roselius & Hjulström, 2005).

## Rätten till bistånd i socialtjänstlagen

Rätten till bistånd har formulerats och omformulerats i socialtjänstlagen vid tre tillfällen (1980, 1998 och 2002). År 1980 fastslog riksdagen socialtjänstlagen i dess innevarande ramlagskonstruktion. Ramlagskonstruktionen ersatte de tidigare socialhjälp-, barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna. I 1980 års ramlagstiftning formulerades rätten till bistånd enligt följande:

*Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.*

*Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv (SoL 1980:620 § 6).*

Lagtexten från 1980 innehöll få direktiv kring hur rätten till bistånd skulle preciseras eller inskränkas och i kommunerna var det oklart vilken nivå på socialbidraget den enskilde hade rätt till. Lagen gav individen långtgående rätt att överklaga avslag på bidragsansökningar. Detta gav domstolar en central roll i avgörandet om skälig levnadsnivå. Så småningom kom Socialstyrelsen att ange riktning för bedömningar av skälig levnadsnivå genom allmänna råd (SOSFS 1998:11). När socialtjänstlagen reviderades 1998 infördes en schabloniserad enhetlig riksnorm för bidraget. Samtidigt begränsades individens möjligheter att överklaga socialnämndens beslut om socialbidrag.

År 1998 infördes de två nya paragrafer (6 c § och 6 d §) i socialtjänstlagen som utgör kärnan i aktiveringspolitik riktad mot socialbidragstagare (Lag 1 997:313). Paragraf 6c förtydligar att socialnämnden får begära att bidragstagare under 25 år, eller klienter som är i behov av kompetenshöjande verksamhet, deltar i en av kommunen anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet. En nyordning är att socialbidragstagare under 25 år pekats ut som särskild målgrupp för aktivering. Praktik och kompetenshöjande verksamheter skall enligt paragrafen syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att försörja sig själv i framtiden. Deltagandet ska utformas med skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Paragraf 6d tydliggör socialtjänstens rätt att ge avslag på hela eller delar av socialbidraget om klienten utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Förtydligandet av kommunernas rätt att ställa krav på aktiveringsinsatser skedde vid ungefär samma tidpunkt som införandet av den så kallade utvecklingsgarantin. Denna innebar att ansvaret för att anordna utbildning, praktik eller sysselsättning för ungdomar mellan 20 och 24 år, som varit arbetslösa mer än 90 dagar, flyttades från arbetsförmedlingen till kommunerna (SFS 1997:1 268). Utvecklingsgarantin innebar inte att kommunerna var skyldiga att anordna verksamhet för ungdomarna, men gav dem möjlighet att teckna kontrakt och få finansiering av staten om de ville ta på sig ett ansvar för de långtidsarbetslösa ungdomarna.

Den beskrivna utvecklingen illustrerar den första vågens decentralisering av aktivering. Den medförde att aktivering av socialbidragstagare placerades tydligare inom ramen för socialbidragets behovsprövande ordning. Decentraliseringen antas innebära att insatser från arbetsförmedlingen i tilltagande utsträckning reserveras för arbetslösa med a-kassa (Salonen, 2006; Ulmestig, 2007). Utvecklingen beskrivs som att arbetslösa delas in i två grupper som får stöd enligt skilda institutionella ordningar beroende på ersättningsform (Minas, 2009; Salonen, 2006; Ulmestig, 2007).

År 2002 trädde dagens socialtjänstlag i kraft. Paragraferna om aktivering är innehållsmässigt oförändrade (men anges nu i 4 kap. 4 § och 5 §). Enligt nuvarande lag har den enskilde åter rätt att överklaga nämndens beslut i fråga om bistånd. Den återinförda rätten att överklaga beslut omfattar möjligheten att överklaga krav på aktivitet som ställs på den enskilde.

I 2002 års lag är formuleringen om den enskildes rätt till bistånd snarlik men inte identisk med formuleringen i 1980 års lag. En skillnad mellan lagtexterna är att biståndet enligt 2002 års formuleringar ska utformas så att det stärker individens *möjligheter* till ett självständigt liv, medan biståndet enligt 1980 års lag skulle utformas så att det stärkte den enskildes *resurser* att leva ett självständigt liv. Det kan förefalla som en betydelselös skillnad, men som vi kommer att se är just frågan om resurser och resursstärkning central i frågor om aktivering.



## Socialtjänsten som frontlinjebyråkrati

Som utförare av aktiveringspolitiken ska socialtjänsten bedöma vilka socialbidragstagare som är i behov av aktiveringsinsatser samt hur kopplingen mellan rätten till socialbidrag och aktivering ska utformas. Förutsättningarna för socialtjänstens bedömningar och beslut präglas av att socialtjänsten är en frontlinjebyråkrati ('street-level bureaucracy').

Frontlinjebyråkratier är organisationer där samhället möter medborgarna via de professionella vars uppgift är att forma politik till praktik (utöver socialtjänsten exempelvis försäkringskassan och arbetsförmedlingen). Dessa organisationer karaktäriseras av att professionella, som socialarbetare inom socialtjänsten, har ett betydande handlingsutrymme i uttolkning och tillämpning av lagar och andra socialpolitiska styrinstrument (Ahrne, 1993; Hasenfeld, 1983, 1992; Johansson, 1992; Lipsky, 1980; Prottas, 1979).

Handlingsutrymmet har bland annat att göra med att lagarna som styr arbetet inte kan reglera alla tänkbara situationer som kan uppstå i en frontlinjebyråkrati. Socialtjänstlagens utformning som ramlag medger stort handlingsutrymme i tillämpningen. Det är nödvändigt om hänsyn till individens egna förutsättningar och önsksningar ska kunna vägas in i beslut om exempelvis aktiveringsinsatser.

Frontlinjebyråkratier är beroende av att deras verksamhet uppfattas som legitim i sin omvärld (hos politiker, andra myndigheter och medborgare). För att uppnå legitimitet ägnar organisationen möda åt att framställa sitt arbete som rationellt och baserat på de värderingar som vid tidpunkten genererar mest legitimitet. Samtidigt försvårar de enskilda socialarbetarnas handlingsutrymme styrning av verksamheten i den riktning som förespeglas i framställningar avsedda för omvärlden (Lipsky, 1980; Prottas, 1979). En lösning på dilemmat att behöva framstå som legitim, men samtidigt ha begränsade förutsättningar att styra det faktiska arbetet, är att tillåta en relativt lös koppling mellan organisationens formella mål och kärnarbetet med klienterna (Meyer & Rowan, 1977; Powell & DiMaggio, 1991).

Handlingsutrymmet tilldelar enskilda socialarbetare makt över eller ansvar för (beroende på perspektiv) det som sker mellan klient och socialarbetare. Samtidigt gör handlingsutrymmet att det är svårt för verksamhetsansvariga att veta hur varje socialarbetare arbetar. Arbetet med att passa in klienter i organisationens problem- och åtgärds-kategorier, som i sin tur kan kopplas till regler och formulerade mål, är därför ofta centralt för styrning i frontlinjebyråkratier. Processen som inordnar klientens situation i organisationens kategorier förvandlar personen med ett hjälpbehov till organisationens klient (Lipsky, 1980).

Hasenfeld (1983) talar om att frontlinjebyråkratier kan ha olika syften bakom den klientskapande processen; people-processing, people-sustaining och people-changing. Enkelt uttryckt kan man säga att people-processing har syftet att utreda och bedöma om personen kan komma i fråga som klient för

organisationen eller möjligen för en viss insats. People-sustaining kännetecknas av en strävan att ge stöd och hjälp till den enskilde för att upprätthålla eller undvika försämring av dennes välfärd men utan syfte till förändring till det bättre. Med people-changing åsyftas en strävan efter att förändra den enskilde eller den enskildes situation för att öka dennes välfärd (Handler & Hasenfeld, 1991; Hasenfeld, 1983).

Den del av socialbidragsarbetet som handlar om prövningen av rätten till socialbidrag handlar främst om people-processing. Politikens inriktning på aktivering i kombination med arbetsmarknadens förändringar innebär att socialarbetare i tilltagande utsträckning behöver kategorisera personers ”behov av kompetenshöjande verksamhet” (SoL 4 kap. 4 §) och göra val av insatser och kontroll för att åstadkomma en förändring. Som påpekats i aktuell internationell forskning flyttar aktiveringspolitiken arbetet med socialbidragstagare närmare people-changing (van Berkel & van der Aa, 2012; van Berkel, van der Aa & van Gestel, 2010). People-changing införlivar i sin tur ett moraliskt inslag i arbetet eftersom lagstiftningen alltid inbegriper de för tiden institutionaliserade normer som ska tillämpas av socialarbetaren (Hasenfeld, 1983, 1992). Socialbidragsarbetets moraliska prägel, i kombination med handlingsutrymmet för dess tillämpning, utgör tunga skäl för att synliggöra mönster och underliggande värderingar i arbetet (Levin, 2008).

## Professionalisering och socialbidragsarbete

Det är relevant att fråga sig vad arbetet med att tillämpa aktiveringspolitiken ställer för krav på de professionella. I internationell litteratur ställs frågan om de som arbetar med aktivering är en ”profession utan professionalitet” (van Berkel, et al., 2010). I den mån aktiveringspolitiken förändrat socialarbetares syfte och mål från people-processing mot people-changing kan arbetet inte i samma utsträckning som tidigare hanteras med hjälp av regler och standardisering. Om aktiveringspolitikens people-changing ska kunna genomföras med hänsyn till individuella förutsättningar och önskemål, som det uttrycks i socialtjänstlagen, ställer det rimligen vissa krav på förutsättningar för professionalitet (van Berkel & van der Aa, 2012; van Berkel, et al., 2010).

Dellgran & Höjer (2005) fann att socialbidrag fick låga poäng på professionaliseringsindikatorer jämfört med andra områden inom socialt arbete. Få av de verksamma på socialbidragsområdet fick handledning jämfört med verksamma inom andra områden, färre hade magisterexamen och relativt sett fler var missnöjda med graden av handlingsutrymme i arbetet. I samma studie analyserades verksamma socialarbetares förflyttningar inom socionomkollektivet. En tydlig förflyttning från socialbidrag till andra verksamhetsområden noterades, och socionomstudenter visade ett relativt lågt intresse för att arbeta med socialbidrag. Författarna pekar på att

kombinationen av myndighetsutövning och låg grad av (upplevt) handlingsutrymme kan vara en möjlig förklaring till det låga intresset.

Enligt en attitydundersökning bland socialarbetare i Norden anser fler verksamma på socialbidragsområdet än kollegor på andra områden att klienter i samma situation behandlas lika (Blomberg-Kroll & Meeuwisse, 2011). Fler anser också att det förekommer långtgående kontroll av klienterna och att de är begränsade av lagar och regler i sin yrkesutövning. Socialarbetare på socialbidragsområdet instämmer inte i att behandlingen av socialbidragstagare präglas av stora kommunala olikheter och de upplever sitt handlingsutrymme som relativt kringskuret. Författarna konstaterar att en intention bakom specialiseringen av socialbidragshanteringen är att öka lika-behandling och rättssäkerhet genom tydligare regler, fastställda normer och enhetligare bedömningar. De väcker frågan om arbetet med socialbidrag är förvaltningsstyrt snarare än professionsstyrt, dvs. styrt av formella roller och socialadministrativa regler mer än av kunskap och kompetens och professionella överväganden.

Graden av professionalisering är också en produkt av statens strategier för ett visst område, så kallad professionalisering uppifrån (Dellgran, 2008). Också ur denna aspekt verkar socialbidragsarbetet ha ogynnsamma förutsättningar för professionalisering. Enligt Bergmark och Lundström (2005) är till exempel personaltätheten relativt sett låg på socialbidragsområdet. Hur politiker och tjänstemän värderar olika verksamhetsområden kan vara en förklaring till hur resurser fördelas mellan olika områden i socialt arbete. I en attitydundersökning bland politiker och tjänstemän i 95 av landets kommuner kom det fram att socialbidragstagare tillsammans med invandrare och flyktingar samt funktionshindrade tenderar att hamna långt ner på listan i prioriteringsdiskussioner (Wörlén, 2010).

En ytterligare aspekt på professionalisering är den ackumulerade kunskapsutvecklingen på ett verksamhetsområde. Här förefaller socialbidraget återigen vara jämförelsevis lågt prioriterat. Enligt en analys av avhandlingar i socialt arbete under perioden 1999-2009 avtar intresset för socialbidrag medan det ökar för exempelvis social barnavård. Andelen avhandlingar som är relaterade till socialbidrag halverades mellan de två undersökta delperioderna 1999-2004 och 2005-2009. Medan metodfrågorna är vanliga inom barn- och ungdomsvårdsforskningen har främst klientförhållanden varit i fokus för forskningen på socialbidragsområdet (Dellgran & Höjer, 2011).

Före 1990-talet fick en majoritet socialbidragstagare med arbetsförmåga arbete vid minskad arbetslöshet med viss automatik. Detta förhållande kanske kan förklara att socialbidragsarbete fått klara sig med jämförelsevis svaga förutsättningar för professionalisering. I dag ser situationen på arbetsmarknaden annorlunda ut. Socialbidragsarbetets professionella förutsättningar påverkar troligtvis socialtjänstens möjligheter att uppfylla

aktiveringspolitikens mål, att med aktivering integrera arbetslösa socialbidragstagare på arbetsmarknaden.

## Sammanfattning

Socialbidragshandlingen sker inom kommunernas socialtjänst, oftast som en del av den så kallade individ- och familjeomsorgen. Socialtjänstlagen reglerar socialbidragsarbetet men kommunerna har en stor lokal frihet i att organisera det. För- och nackdelar med olika organisationsformer har ofta debatterats i forskning utifrån stöd- och kontrollaspekter.

Som frontlinjebyråkrati präglas socialtjänsten teoretiskt sett av ett betydande handlingsutrymme för socialarbetarnas agerande i enskilda socialbidragstagares ärenden. Socialarbetare som arbetar med socialbidrag uppfattar dock att deras handlingsutrymme är begränsat och att klienter behandlas mer lika på socialbidragsområdet än på andra områden inom socialt arbete. Socialbidragsarbete framstår således som mindre professionaliserat än övriga områden inom socialt arbete, något som kan tyckas problematiskt med tanke på de utmaningar som möter socialarbetare i deras uppgift att åstadkomma förändring med aktivering.

# Tidigare forskning om aktivering

I det här avsnittet presenteras forskning om aktivering. Eftersom utvecklingen av dagens aktiveringspolitik är gemensam för Västeuropa och USA innehåller genomgången internationella utblickar. Presentationen följer de tre spåren inom aktiveringsforskning som nämndes inledningsvis. Dessa spår är inte sinsemellan uteslutande.

## Aktivering på policynivå

De senaste decenniernas socialpolitiska förskjutning mot ökade aktiveringskrav har varit en genomgående trend i OECD-ländernas strategier för att bemöta problem med arbetslöshet och marginalisering (Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough & Whiteford, 1996; Heikkilä & Keskitalo, 2001; Lødemel & Trickey, 2001). Först ut var det amerikanska Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) (Moffitt, 2008). Initiativet bestod i att begränsa tidsperioden som det var möjligt att ha socialbidrag och samtidigt ”rusta” klienterna för arbete genom aktiveringsinsatser. Grundprincipen likaväl som själva insatserna inom PRWORA benämns ofta som welfare-to-work eller bara workfare (Moffitt, 2008). Workfare ”importerades” till Storbritannien i form av ”New Deal” och fortsatte sen att sprida sig över Västeuropa.

I internationell forskning förekommer termerna workfare och activation omväxlande. Termen workfare kopplas ofta till aktivering som motprestation för att beviljas behovsprövat stöd. Termen activation kan ha en vid betydelse och inbegripa såväl aktivering bland arbetslösa i allmänhet (så kallad ALMP, Active Labour Market Policies) som aktivering bland socialbidragstagare. Forskning som presenteras här gäller primärt aktivering av bidragstagare.

Policyspåret i forskningen består av studier som fokuserar på utveckling och spridning av aktiveringspolitiken. Ett flertal komparativa studier är inriktade på hur lagstiftningarna i olika länder beskriver rättigheter och krav kopplade till socialbidraget eller motsvarande ekonomiska skyddsnät (Eardley, et al., 1996; Hanesch, 1999; Heikkilä, 1999; Heikkilä & Keskitalo, 2001; Lødemel & Trickey, 2001; van Berkel & Møller, 2002). En beskrivning av socialbidragets institution i olika länder faller utanför syftet med denna genomgång.

Vissa studier inom policyspåret beskriver hur aktiveringspolitiken tagit sig uttryck i ett enskilt lands policy (Peck & Theodore, 2000; Theodore & Peck, 1999; van Berkel, 2006). Daguerre (2004) och Levitas (2005) noterar bland annat att Storbritannien följer USA tätt i spåren genom fokus på krav och på bidragstagarnas beteende samt en relativt avreglerad arbetsmarknad som riskerar att pressa bidragstagare att ta lågbetalda osäkra anställningar. I Danmark och Nederländerna har några forskningsbidrag ifrågasatt i vilken utsträckning aktiveringspolitikens synbara framgång i stället ska tillskrivas det faktum att länderna klarade sig relativt väl i den europeiska ekonomiska 1990-talskrisen (Albrekt Larsen, 2002; Torfing, 1999; van Oorshot, 2002).

Analyserna av aktiveringspolitiken identifierar två skilda inriktningar inom aktivering. *Workfare*, eller *jobbaktivering* som det här kommer att kallas, handlar om att få in folk på arbetsmarknaden så fort som möjligt. Human resource development, eller *resursaktivering* som det fortsättningsvis kommer att kallas, handlar i stället om att öka klientens resurser för att på sikt uppnå ett stabilt fotfäste på arbetsmarknaden. Antaganden om de två inriktningarna utgör utgångspunkter i avhandlingens andra artikel och beskrivs närmare i avsnittet teoretiska utgångspunkter.

Ett genomgående tema i policyforskningen är huruvida förstärkta krav på motprestationer (i form av aktivering) för att få bidrag underminerar dagens medborgarskap. Flera forskare behandlar denna fråga, ofta med fokus på om medborgarskapet förändras från att bygga på sociala rättigheter till att bygga på kontrakt (Abrahamson, 1998; Handler, 2003; Handler & Hasenfeld, 1991; Hibbert, 2007; Lødemel, 1998; Peck & Theodore, 2000). Enstaka författare ifrågasätter dock om aktiveringspolitiken innebär en fundamental förändring av medborgarskapet. De ser aktiveringspolitiken som ett uttryck för samhällets och arbetsmarknadens flexibilitet eller förmåga att anpassa sig till omvärldens förändringar (Dostal, 2008; Halvorsen & Jensen, 2004).

Det finns flera svenska studier inom policyspåret. Analyser av nationella och kommunalpolitiska dokument lyfter fram hur aktiveringskrav på socialbidragstagare förstärker en gräns mellan de som är hänvisade till det behovsprövade socialbidraget och de som omfattas av de generella socialförsäkringarna. I den mån aktiveringspolitiken undergräver rättigheter och rättssäkerhet kopplad till bidragstagande, ökar avståndet mellan socialbidragstagare och de medborgare som omfattas av det sociala medborgarskapet. Det sociala medborgarskapet grundas på sociala rättigheter giltiga och lika för alla, konkretiserade i välfärdsinstitutioner såsom utbildningsväsende, bostadspolitik och socialförsäkringssystem. Socialbidragets selektiva utformning och villkorade karaktär står i kontrast till sociala rättigheter (Johansson, 2001, 2008).

Historiska analyser av svenska social- och arbetsmarknadspolitiska dokument visar att innebörden av samhällets ”arbetslinje” har förändrats sedan 1930-talet. 1970-talet utmärker sig som en period då människors rätt till arbete och rehabilitering till arbete betonades. På 1990-talet börjar kravet

på att enskilda själva tar ökat ansvar för sitt inträde på arbetsmarknaden betonas. Detta på bekostnad av idéer om samhällets ansvar för att grupper med olika behov ska ha tillträde till arbetsmarknaden. De reformer av arbetslöshetsförsäkringen och socialtjänstlagen som skedde under 1990-talet motiverades med argument om att stärka den enskildes incitament att arbeta, trots att det under perioden fanns få arbeten att söka (Junestav, 2004; Lindqvist & Marklund, 1995; Wallentin, 1999).

## Aktivering i organisationer

Det andra spåret i aktiveringsforskningen inriktar sig på de organisationer som utför aktiveringen. Metodologiskt kan detta spår innehålla både kvantitativa och kvalitativa studier. Hit hör en mängd studier om de amerikanska welfare-to-work-programmen. De visar bland annat på stora variationer mellan delstater och kontor i fråga om attityder till sanktioner, personlig rådgivning och huruvida socialarbetare ser sig som företrädare för klienterna (advocacy) (Fording, Soss & Schram, 2007; Hasenfeld & Weaver, 1996; Riccio & Hasenfeld, 1996). De amerikanska welfare-to-work-programmen riktar sig främst till ensamstående mödrar. Det är därför osäkert hur giltig kunskap om programmets karaktär och tillämpning är i ett svensk sammanhang.

Ett flertal svenska studier kan räknas till detta forskningsspår. En omfattande inventering av aktivering gjordes av Salonen & Ulmestig (2004) i form av en enkätstudie ställd till chefer inom socialbidragsområdet i 201 kommuner. De tillfrågades uppskattningar tyder på att omkring 40 procent av arbetslösa socialbidragstagare deltar i kommunal aktivering (Salonen & Ulmestig, 2004). Enligt studien varierar innehåll och syfte med aktiveringen kraftigt mellan olika kommuner. Studier om de arbetsmarknadspolitiska institutionerna, utifrån intervjuer med företrädare för kommunal arbetsmarknadspolitik och forskare inom arbetsmarknadspolitik, tyder på att decentralisering av aktiveringspolitiken drivits fram av den statliga arbetsmarknadspolitikens begränsade service till socialbidragstagare (Ulmestig, 2007, 2009a).

Forskning med deltagande observationer och fokusgrupper tyder på att socialtjänsten främst anvisar klienterna till aktivering för att uppfylla politiska policybeslut. Vidare tyder de på att den kontroll som utövas handlar om att testa klienternas arbetsmotivation och att sanktioner eller hot om sanktioner används även för att avskräcka från fortsatt bidragssökande. Om klienterna inte får tag i jobb tenderar socialarbetarna att skylla på klienten (Hjertner Thorén, 2005; Hjertner Thorén, 2009; Hollertz, 2010).

Studier av verksamheten i aktiveringsinsatser visar att det råder ett asymmetriskt maktförhållande mellan deltagare i aktivering och personal i verksamheten, vilket upprätthålls genom regler. Personalen förefaller delvis

omedveten om asymmetrin och värjer sig mot tanken på att de besitter makt över deltagarna. Deltagare i aktivering är kritiska till att det stöd de får inte är individuellt anpassat till deras situation och behov (Ulmestig, 2009b).

Hedblom (2004, 2009) analyserar enligt vilka principer socialbidragstagare med invandrarbakgrund differentieras (hänvisas) till aktiveringsinsatser samt möjliga konsekvenser för bidragstagarnas möjligheter till arbete. Hon finner att en så kallad pragmatisk differentieringsmodell har störst förutsättningar att ge klienter ökade möjligheter till arbetsmarknads-etablering. Modellen innehåller få kategoriseringar av klienter och bygger på en ”funktionell” bedömning av klientens kompetens och hinder samt inkluderar ett generöst förhandlingsutrymme. Hon finner vidare en stereotyp differentiering som bland annat innebär att invandrarkvinnor ”befrias” från aktivitetskrav. De blir bortprioriterade från den potentiella möjligheten som ligger i att delta i aktivering och får en i förlängningen oförändrad position gentemot arbetsmarknaden.

## Aktivering på individnivå

Det tredje spåret rymmer studier om aktiveringens olika inslag på individnivå och uppföljningar av aktiveringens utfall<sup>1</sup>. Befintliga studier följer ofta upp hur många som är självförsörjande vid en viss tidpunkt efter aktivering eller andel personer i självförsörjning före och efter ett aktiveringsdeltagande. För att kontrollera för bakgrundsfaktorer och eventuella selektionseffekter begagnas multivariata analysmetoder eller matchning av undersökningsgrupp och jämförelsegrupp (Johansson & Møller, 2009). En matchad jämförelsegrupp, det vill säga en jämförelsegrupp som liknar undersökningsgruppen i relevanta avseenden, är central i utvärderingar.

Generellt sett får vi säkrast kunskap om insatsers utfall från studier som tillämpar en så kallad randomiserad kontrollerad design. Många forskare talar om *effekter* bara i samband med denna design (jag använder fortsättningsvis terminologin i respektive studie som beskrivs). Randomiserade kontrollerade studier är ovanliga i Sverige, relativt ovanliga i Europa och ganska vanliga i USA (Bergmark et al., 2011; Jergeby, 2008). För ytterligare resonemang kring värdet av olika slags evidens och evidensläget i fallet aktivering i aktuell forskning hänvisas till Bergmark et al. (2011).

I Smedslunds (et al., 2006) omfattande systematiska översikt och meta-analys om effekter av aktivering ingår främst utvärderingar av amerikanska aktiveringsprogram (med krav på randomiserad kontrollerad studiedesign).

---

<sup>1</sup> En mängd studier undersöker utfallet av arbetsförmedlingens aktiva arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa (ALMP). Personer med socialbidrag kan ingå i dessa. Av utrymmesskäl presenteras inte den forskningen här. Sammantaget förefaller effekterna av ALMP i Sverige att vara relativt små (Calmfors, Fuller & Hemström, 2002; Hvinden, 1999).



Enligt meta-analysen i översikten har aktiveringsprogram blygsamma positiva effekter. Omräknat till det som kallas ”numbers needed to treat” måste 33 personer delta i aktivering för att ytterligare en person ska uppnå anställning jämfört med kontrollgrupper som inte får aktivering. Aktiveringsprogram som innehöll jobbsökaraktiviteter var något mer effektiva än program som inte gjorde det. Resultaten i översikten tyder på att aktiveringsprogram skulle vara mer effektiva om de inriktade sig på kvinnor, på icke-vita målgrupper och inte innehöll sanktioner.

Enligt en sammanställning av utvärderingar med varierande design (utan meta-analys) tenderar jobbsökarprogram att vara mer effektiva om de kombineras med sanktioner. Den antyder vidare att individuellt stöd spelar stor roll för personer med stora försörjningshinder. Antalet personliga rådgivare och deras kompetens var viktigt för hur väl programmen fungerade (Ochel, 2005).

Enligt Dyke et al. (2006) ger jobbsökaraktiviteter små effekter på inkomster jämfört med om klienten bara får en bedömning av sin situation. Intensiv service och träning ger däremot ökade inkomster jämfört med om klienten bara får en bedömning av sin situation. Personligt stöd hade stor betydelse för hur aktiveringen fungerar också i deras studie. Betydelsen av personligt stöd kan vara en förklaring till att stor ärendebelastning tycks minska chanserna för goda utfall av aktivering vilket Bloom, Hill & Riccio (2003) funnit.

Inkomsteffekter av aktivering inriktad på utbildning och träning i arbetsrelaterade färdigheter (det som i avhandlingen klassificeras som resursaktivering) tycks inträffa senare och vara varaktigare än effekter av aktivering inriktad på jobbsökaraktiviteter (Greenberg, Ashworth, Cebulla & Walker, 2004; Hotz, Imbens & Klerman, 2006).

I en bred sammanställning över utvärderingar med olika design av New Deal (aktiveringsinsatser för olika målgrupper) i Storbritannien, konstateras att den personliga rådgivaren (personal advisor), som möter och följer deltagare genom New Deal, spelar en central roll för aktiveringens resultat. Den förklaring forskarna finner är att ”timing” verkar vara viktigt för hur framgångsrik en aktiveringsinsats blir och att den personliga rådgivaren har goda förutsättningar att bedöma när timingen är rätt. En slutsats i sammanställningen är att den personliga rådgivaren bör ha stor flexibilitet för att kunna göra nödvändiga anpassningar i samband med olika insatser och på så sätt bidra till god timing (Hasluck & Green, 2007).

En omfattande utvärdering av den tyska aktiveringsreformen Hartz IV som lanserades 2005 visar att olika aktiveringsinsatser fungerar olika för subgrupper av bidragstagare. Welfare-to work-insatsen i Hartz IV (arbete i offentlig sektor utan lön eller lönebidrag i utbyte mot socialbidrag) fungerade för män med tysk bakgrund som inte var ensamstående föräldrar. Utbildningar, oavsett om de var korta eller längre, hade goda effekter för unga och för personer med invandrabakgrund. Specifikt korta utbildningar

hade god effekt för äldre personer och för personer med små barn (Huber, Lechner, Wunsch & Walter, 2009).

I Norge har Dahl (2003) visat att socialbidragstagares deltagande i aktiveringsprogram generellt sett inte har något positivt inflytande på möjligheten att få arbete, men att små positiva effekter kan finnas i subgrupper. Vidare visar Dahl att aktiveringsinsatser har vissa goda effekter för långvariga socialbidragstagare förutsatt att de inte är ensamstående mödrar eller invandrare. För ungdomar kan däremot effekten av aktiveringsprogram vara negativ (Lorentzen & Dahl, 2005; Rønsen & Skarøhamar, 2007).

Slutsatser om att aktiveringsinsatser behöver anpassas och matchas till den enskilda klientens situation och behov i vid mening (barnomsorg, rehabilitering, utbildning etc.) har stöd i en mängd studier (Danziger, Kalil & Anderson, 2000; Nicaise et al., 1995; Norris & Speigman, 2003).

I Giertz (2007, 2009) genomgång av internationell forskning om utfall av aktiveringsinsatser och sanktioner tillämpas mindre strikta krav på studie-design än i exempelvis Smedslunds översikt. Det innebär att ett antal nordiska och europeiska studier är inkluderade och att ingen meta-analys genomförts. En försiktig slutsats från denna översikt är att aktiveringsinsatser som liknar vanligt arbete, som praktik i privata företag, har större positiv effekt än exempelvis arbetsträning i kommunal verksamhet. Ett övergripande mönster är också här att utfall av aktivering varierar för olika subgrupper.

I en svensk kontext har ett flertal studier adresserat utfall av aktivering, företrädesvis med uppföljning utan kontrollgrupp. Redan i slutet på 1980-talet visade en treårsuppföljning av ett försöksprojekt med aktiva insatser för bidragstagare att noggranna utredningar av klientens situation och behov, ett målinriktat arbete samt gott om tid och engagemang från personalen gynnade klienternas möjlighet att få arbete. Omkring en tredjedel i studiens relativt belastade klientgrupp fick stadigvarande arbete och ytterligare fler arbetade periodvis (Jonasson, 1989).

Enligt en kvasiexperimentell utvärdering av den redan omnämnda Uppsalamodellen innebar detta arbetssätt inga eller möjligtvis negativa effekter för klienterna jämfört med jämförelsegruppen. Cirka 26 procent av klienterna lämnade socialbidrag för lönearbete (utfallsmåttet arbete hämtades från avslutsorsaken i klientens akt). Chansen för de undersökta bidragstagarna att lämna socialbidrag för arbete var betydligt större under år 1990 än 1992, vilket illustrerar arbetsmarknadens betydelse för utflödet från socialbidragstagande. Klienter med utbildning och tidigare erfarenhet av arbete hade relativt hög sannolikhet att finna arbete medan klienter med svag hälsa och långvarigt socialbidragstagande hade lägre sannolikhet (Milton & Bergström, 1998). Enligt senare analyser av materialet återkom kvinnor mer sällan än män med en ny socialbidragsansökan (Milton, 2006).

En utvärdering av åtta lokala aktiveringsinsatser i Malmö med matchad jämförelsegrupp visar att aktiveringen hade begränsade effekter, såväl

kommunalekonomiskt som på deltagarnas inkomster och övergång till arbete (Giertz, 2004).

I en registerstudie studerades hur införandet av aktiveringskrav i Stockholm (obligatorisk närvaro på de så kallade jobbtorgen) påverkade anställning, löneinkomster och socialbidragsinkomster i befolkningen i Stockholm. Resultatet visar att sannolikheten att söka socialbidrag minskade med knappt sex procent i de stadsdelar där aktiveringskrav hade införts (Dahlberg, Johansson & Mörk, 2008).

Sanktioner, det vill säga avslag på ansökan om socialbidrag (eller motsvarande) när krav på aktivering inte uppfylls, är en central del av aktiveringspolitiken. Tillämpning och utfall av sanktioner har ofta studerats separat. Flera internationella studier visar att sanktioner ofta riktas mot personer med många försörjningshinder, det vill säga mot personer som kan antas stå långt från arbetsmarknaden (Hasenfeld, Ghose & Larson, 2004; Riccio & Hasenfeld, 1996; Wu, Cancian, Meyer & Geoffrey, 2006). Studier som genom sin design kontrollerar för denna selektion tyder på att sanktioner kan gynna och påskynda övergång till arbete (Cherlin, Bogen, Quane & L, 2002; Pavetti, Derr & Hesketh, 2003; Peck, 2007; van den Berg, van den Klaauw & van Ours, 2004). Andra studier visar samtidigt att sanktioner medför materiell nöd för de utsatta (Lee, Slack & Lewis, 2004).

Enligt Smedslunds (et al., 2006) meta-analys hade aktiveringsinsatser som skedde frivilligt större positiv effekt än de obligatoriska. Eftersom randomiseringen i de ingående studierna inte gällde frivilliga eller obligatoriska program och skillnaden mellan dessa program inte var signifikant, ska resultatet tolkas försiktigt. I de brittiska utvärderingarna av New Deal-programmen fick bidragstagare som deltog frivilligt i aktiveringsinsatser bättre utfall än deltagare i obligatoriska insatser (Hasluck & Green, 2007). Här kan selektionen till de frivilliga aktiveringsinsatserna vara en del av förklaringen till skillnaderna.

En studie från Finland visar att obligatoriskt deltagande i aktivering kan ge goda effekter för personer nära arbetsmarknaden men leda till negativa effekter för personer långt ifrån arbetsmarknaden (Malmberg-Heimonen, 2005).

Ett genomgående drag i forskning om utfall av aktiveringsinsatser och sanktioner är att dessa företeelser har undersökts separat. Det kan delvis bero på att många studier utgår från populationer där alla omfattas av kravet på att delta i aktiveringsinsatser, exempelvis i USA. Utfallsstudierna gäller då antingen deltagandet i sig alternativt effekten av sanktioner.

Samtidigt framgår det av forskning på policynivå och forskning om aktivering i organisationer att deltagande i aktiveringsinsatser och sanktioner kan kombineras på olika sätt i den praktiska tillämpningen. Det är i sin tur liktydigt med att stödjande och kontrollerande element kan finnas i olika kombinationer som i sig kan variera över kommuner och klientgrupper.

## Sammanfattning

Det här avsnittet har beskrivit tidigare forskning om aktivering av socialbidragstagare utifrån tre spår, policyforskning, forskning om aktivering i organisationer och forskning om aktivering på individnivå.

Såväl svensk som internationell policyforskning har framhållit att aktiveringspolitiken som vuxit fram efter 1980- och 90-talen riskerar att äventyra grundläggande sociala rättigheter för de personer som politiken riktar sig mot. Denna farhåga grundar sig framför allt på kopplingen mellan obligatoriskt deltagande i aktivering och rätten till socialbidrag.

Svenska studier av aktivering i organisationer tyder på att aktivering främst fyller en kontrollfunktion och sker utan det personliga stöd och den individuella anpassning som enligt internationell forskning gynnar ett gott utfall av aktivering. Samtidigt tyder både svenska och internationella studier på att det finns stora lokala variationer, vilket betyder att de nämnda inslagen troligtvis varierar.

När det gäller studier på individnivå är en central fråga vilket utfall aktivering har för klienterna. De studier som här har redovisats tyder på blygsamma resultat av aktivering och en mångtydig bild av vad som fungerar. Denna bild bekräftas i en nyligen genomförd genomgång av evidensläget för aktiveringsinsatser (Bergmark, et al., 2011). Smedslunds (et al., 2006) metodologiskt sett tungt vägande sammanställning av aktiveringsstudier visar på små positiva effekter i en amerikansk kontext. Det är oklart i vilken mån dessa resultat kan överföras till ett svenskt sammanhang. Europeiska studier har genomgående problem med hantering av selektionen till olika aktiveringsprogram. De små effekter av aktivering som kan skönjas, som till exempel tendensen att aktiveringsinsatser kopplade till den privata sektorn är lovande, är därför osäkra. Ett ytterligare problem är att beteckningen aktivering, i europeiska studier, tycks rymma stora variationer med avseende på målgrupp, metodinnehåll, organisering och ambitionsnivå (Bergmark, et al., 2011). Den viktigaste slutsatsen är att kunskap om utfallet av aktivering är begränsad och att selektionseffekter gör tendenser kring aktiveringens utfall osäkra. I ett svenskt sammanhang saknas studier som skiljer ut kontrollelement från deltagande i aktiveringsinsatser. Det saknas också empiriska studier som undersöker urvalsmekanismerna till aktiveringsinsatser och tillhörande element av stöd och kontroll (Bergmark, et al., 2011).

# Tidigare forskning om socialbidrag

I det här avsnittet presenteras tidigare socialbidragsforskning utifrån tre infallsvinklar: orsaker till bidragstagande, forskning om upplevelser av att vara socialbidragstagare samt forskning om organisering och metoder inom socialbidragsarbete. Syftet med avsnittet är att ge en bild av socialbidragstagare i Sverige. Fokus i presentationen ligger därför på svensk empirisk forskning.

## Orsaker till socialbidragstagande

Sammansättningen av socialbidragstagare, det vill säga vilka personer som blir socialbidragstagare och vilka situationer som leder till bidragsbehov, varierar över tid. Under det förra seklets början var den typiska bidragstagaren en frånskild kvinna eller änka på landsbygden som var beroende av samhällets skydd. Vid slutet av seklet var lika många män som kvinnor och många unga arbetsföra personer bidragstagare (Salonen, 2000).

Variationer i vilka som behöver söka socialbidrag vid en viss tidpunkt beror till stor del på strukturella faktorer som arbetsmarknadens karaktär och socialförsäkringarnas utformning. Dessa institutioners utformning avgör, tillsammans med individuella förhållanden, vilka som hänvisas till socialbidrag vid en given tidpunkt. Människors levnadsförhållanden förändras i sin tur över livsloppet och behovet av samhällets stöd ser olika ut under olika faser i människors liv. Bidragstagargrupper som invandrare och ungdomar fylls kontinuerligt på med nya ”medlemmar” som saknar a-kassa och därmed är hänvisade till socialbidrag. Att vara ung och att vara invandrad med relativt kort vistelsetid utgör sårbara positioner i ett livslopp (Biterman & Franzén, 2008; Franzén, 2002). Förändringar av fattigdom och bidragsbehov över längre tidsperioder, vilket ligger utanför denna avhandlings fokus, studeras således bäst med ett dynamiskt perspektiv (Bane & Ellwood, 1986; Duncan, 1984; Leibfried & Leisering, 1999; Socialstyrelsen, 2010).

När det gäller strukturella faktorer har forskning tydligt visat på sambanden mellan förändringar på samhällsnivå och omfattning samt sammansättning av bidragstagare. Den ekonomiska krisen och en ökad invandring på 1990-talet hade ett tydligt samband med ökat socialbidragstagande (Bergmark, 1996; Gustafsson, 1984; Halleröd, 1991; Isaksson, Stål & Svedberg, 1993). Ungefär samtidigt förändrades de generella

socialförsäkringarna genom skärpta krav på arbetslivserfarenhet för att få rätt till a-kassa och inskränkningar av vissa rättigheter som exempelvis möjligheten att få bostadsbidrag. Detta innebar att kostnader vältrades över från staten till kommunen och att socialbidragstagande kom att bli tydligt kopplat till arbetslöshet i kombination med avsaknad av a-kassa (Salonen 1996).

De beskrivna förändringarna innebär att personer som jämförelsevis ofta saknar arbetslivserfarenhet i ökad utsträckning hänvisas till socialbidrag tillsammans med traditionella grupper såsom ensamstående kvinnor med barn samt sjuka och äldre utan försäkringsskydd (Bergmark & Palme, 2003; Biterman & Franzén, 2008; Lindqvist & Marklund, 1995; Marklund & Svallfors, 1987; Salonen, 1994).

Utvecklingen efter 90-talet karaktäriseras av att högkonjunkturer och ökat utbud av arbetstillfällen inte i samma utsträckning som tidigare medför att socialbidragstagare med arbetsförmåga kommer ut i arbete. Också här har förklaringar på strukturell nivå förts fram. Kraven på arbetskraftens kvalifikationer har generellt sett ökat. Enklare arbeten med lägre kvalifikationskrav har blivit färre. Samtidigt medför en växande andel välutbildade i befolkningen att många söker arbeten som de är överkvalificerade för. Personer med svaga resurser får då svårare att konkurrera om okvalificerade arbeten (Brulin & Bäckström, 2006; Eardley, et al., 1996; Esping-Andersen, 1996; le Grand, Szlukin & Tåhlin, 2001; Wilson, 1997; Åberg, 2003).

När det gäller orsaker till bidragstagande på individuell nivå visar forskning att många socialbidragstagare saknar de resurser som efterfrågas på arbetsmarknaden, exempelvis utbildning, arbetslivserfarenhet och goda kunskaper i svenska. Långvarigt bidragstagande är, vid sidan av arbetslöshet och avsaknad av a-kassa, särskilt kopplat till att ha låg utbildning, att ha invandrarbakgrund samt till fysisk och psykisk ohälsa (Halleröd, 2003; Socialstyrelsen, 1999). Aktuella analyser av möjligheter till fotfäste på arbetsmarknaden visar att genomgången gymnasieutbildning, i synnerhet de nationella gymnasieprogrammen, är positivt kopplat till arbetsmarknadsförankring (Bäckman, 2011).

Studier som undersöker problem eller orsaker bakom bidragstagande utifrån klienters egna uppgifter nyanserar bilden något (Bach, Larsen & Rosendahl, 1998; Bergmark, 1991; Clausen, 1996; Fridberg, 1993; Isaksson, et al., 1993; Jonasson, 1996). Isakssons och Svedbergs (1989) studie av 100 manliga socialbidragstagare i Stockholm visade till exempel att missbruk tillsammans med mental ohälsa snarare än missbruk i sig tycktes förknippat med varaktigt bidragstagande. Vidare visade studien att bristfälligt socialt stöd, som ofta antas ha samband med socialbidragstagande, inte hade samband med bidragsbehovets längd. Kvarstående skulder uppfattas av många klienter som ett skäl bakom svårigheten att bryta bidragsberoendet (Bergmark, 1991).

Utsikterna för långvariga bidragstagare att komma in på arbetsmarknaden har försämrats betydligt under de senaste decennierna. Bland bidragstagarna har ensamstående män, ensamstående kvinnor med barn (i synnerhet ensamstående mödrar med invandrarbakgrund), vissa invandrargrupper och ungdomar jämförelsevis små chanser till etablering eller återetablering på arbetsmarknaden (Bergmark & Bäckman, 2004, 2007, 2011; Bergmark & Palme, 2003; Franzén, 2002; Socialstyrelsen, 2006, 2010; Stranz & Wiklund, 2011).

## Upplevelser av socialbidragstagande

Socialbidragstagares upplevelser av mötet med socialtjänsten och av bidragstagande har varit föremål för många studier som ger delvis motstridiga bilder. Vissa studier tyder på att klienter ofta uppfattar sig nöjda med bemötandet på socialtjänsten och den hjälp de får. Samtidigt upplever många det som negativt och skamfyllt att vara en person som behöver socialbidrag (Abrahamsson, 1991; Angelin, 2009; Fridberg, 1993; Jonsson, 2001; Karlsson, 2006; Puide, 1981; Ulmestig, 2007).

I Jönssons och Starrins (1999) studie upplevde till exempel arbetslösa personer med socialbidrag starkare känslor av skam och misslyckande än arbetslösa utan socialbidrag. Arbetslösa med socialbidrag trodde också i högre utsträckning än andra att omgivningen uppfattade dem som lata och omtiverade. I en studie om kvinnor utan barn med socialbidrag framkom känslan av skam men också en upplevelse av bristande uppmärksamhet från socialtjänsten (Gunnarsson, 1993). I Jonassons (1996) studie av långvariga socialbidragstagare var klienterna nöjda med hur ofta de träffade socialarbetaren men inte lika nöjda med sitt inflytande över den hjälp de fick av socialtjänsten.

Den upplevda skammen hänförs i forskningen ofta till den asymmetriska maktfördelningen mellan klient och socialarbetare. Ofta beskrivs processen där den hjälpsökande individen passas in i problem- och åtgärds-kategorier som negativ för klienten (Bernler & Johnsson, 1995; Billquist, 1999; Gunnarsson, 1993; Hermodsson, 1998; Hydén, 1991; Kullberg, 1994; Svedberg, 1994).

Det är i dialogen mellan klient och socialarbetare som klienten konstrueras i kategorier av problem, behov och berättigande (Linell, 2002). Socialarbetaren har makten att styra samtalens innehåll (Hydén, 1991; Kullberg, 1994; Linell, 1990). Studier av samtalen kring ansökan om socialbidrag antyder att inslag av moral och personliga värderingar ingår i socialarbetarens bedömningar av klienten och att samtalen styrs av stereotypa förhållningssätt till kvinnor och män (Billquist, 1999; Hydén, 1991; Kullberg, 1994). Med kvinnor diskuteras familj och barn medan arbete och sysselsättning är i fokus för samtal med män (Kullberg, 2006).

Bilden av maktfördelningen mellan klient och socialarbetare nyanseras av studier som har lyft fram socialarbeters egna upplevelser av maktlöshet och otillräcklighet i arbetet. Önskan att vara ”snäll”, en rädsla att tränga sig på och en osäkerhet över var gränsen går för legitimiteten i den egna maktutövningen är några av de känslor som socialarbetare brottas med (Cedersund, 1992; Jonasson, 1989; Sunesson, 1981).

Ett mönster i klientstudier som framhålls mer sällan än upplevelsen av skam är bidragstagarnas genomgående önskan att få arbete och att slippa ha socialbidrag. Många bidragstagare önskar sig mycket stöd av socialtjänsten för att få arbete, ofta mer än vad de faktiskt får (Angelin, 2009; Fridberg, 1993; Jonsson, 2001; Karlsson, 2006; Puide, 1981). Arbetslösa och socialbidragstagare har en arbetsmotivation jämförbar med befolkningens i övrigt (Bergmark, 1991; Boll & Christensen, 2002; Furåker, 1997; Jonasson, 1996; Nordenmark, 1999). Arbetslösa kvinnor och arbetslösa personer med invandrarbakgrund tycks ha särskilt stark arbetsmotivation (Hedblom, 2004; Nordenmark, 1999).

## Organisering och metoder inom socialbidragsarbete

Organiseringens betydelse har undersökts i flera studier. Dessa visar att organisatoriska lösningar ofta har metodologiska förtecken och att förändringar i organisering delvis kan ses som liktydigt med förändring av arbets sätt. Utvecklingen mot en ökad specialisering inom socialtjänsten kan därför delvis ses som en förändring av det praktiska arbetet (Bergmark, 2000b; Bergmark & Lundström, 1998, 2005).

Som redan beskrivits började socialbidragshandlingen skiljas ut från de integrerade servicecentralerna/socialbyråerna under 1980-talet. Detta skedde trots att förarbetet bakom 1980 års socialtjänstlag uttryckligen förordade en helhetssyn i arbetet med socialtjänstens klienter (Bergmark & Lundström, 2005). Specialiseringen kan innebära att en särskild enhet på ett socialkontor har hand om socialbidrag. Den kan också innebära att arbetet på en bidragsenhet delas upp i olika funktioner, som exempelvis en särskild mottagningsfunktion (Bergmark & Lundström, 2005; Byberg, 2002; Minas & Stenberg, 2000; Nybom, et al., 2005).

Några studier har undersökt hur bidragstagare uppfattar integrerad respektive specialiserad handläggning i samband med lokala tillämpningar av det omdebatterade SOFT-förslaget som beskrivits tidigare. Bergmark (1987) visar exempelvis att mängden personlig information som klienten fick lämna i samband med ansökan inte minskade nämnvärt i och med SOFT-handläggningen och att klienterna uppfattade frågor som inte rörde ekonomi som integritetskränkande. Enligt Abrahamsson (1991) var klienter med SOFT-handläggning missnöjda med att socialarbetarna endast ägnade sig åt kontroll av uppgifter och inte uppfattade deras behov av annat stöd. I



Edholms (1994) studie fokuserade specialiserade bidragshandläggare på att besluten skulle vara rättvisa medan socialsekreterare talade om vikten av helhetssyn och socialbidraget som en del av en större biståndsinsats.

I studier som försökt undersöka metoder, i meningen strukturerade och replikerbara arbetssätt, inom socialbidragsarbetet har det kommit fram att både metoder för förändring liksom metoder för bedömning av klientens situation förekommer sparsamt (Bergmark & Lundström, 1998, 2005; Socialstyrelsen, 2004). Enligt en enkätstudie ställd till verksamhetsledare och chefer på 147 socialbidragsenheter runt om i landet var hänvisning till skuldrådgivare och ”motiverande samtal” med bidragstagarna de mest förekommande insatserna i arbetet (Bergmark & Lundström, 1998). Motiverande samtal förefaller inte vara en strukturerad insats, utan ett uttryck för att socialarbetare använder samtal med klienten som ett verktyg för att åstadkomma förändring. Vid denna tidpunkt uppgav omkring fyrtio procent av enheterna att man arbetade enligt Uppsalamodellen (Bergmark & Lundström, 1998).

Tidigare resonemang har berört möjligheten att låg grad av professionalisering kan förklaras av att förändringsarbete med socialbidragstagare varit perifert under decennierna när goda konjunkturen med automatik innebar ett ökat utflöde från socialbidrag. Frånvaron av metoder på socialbidragsområdet kan tänkas ha liknande förklaringar.

Själva prövningsprocessen har varit föremål för flera studier, bland annat i vinjettstudier där socialarbetare får bevilja eller avslå en hypotetisk socialbidragsansökan som inkluderar de klientförhållanden och karaktäristika vars betydelse man vill undersöka. Resultaten från sådana studier visar att socialarbetares åsikter om rätten till bidraget och storlek på berättigat bidrag varierar på ett till synes godtyckligt sätt (Gustafsson, Hydén & Salonen, 1990; Hydén, Kyhle-Westermarck & Stenberg, 1995; Stranz, 2007). Socialarbetares benägenhet att bevilja socialbidragsansökningar och bevilja högre belopp tycks vara större i specialiserade och hierarkiska organisationer (Stranz, 2007). Detta resultat kontrasterar mot en studie som visar att kommuners kostnader för socialbidrag är relativt sett lägre i kommuner med specialiserad organisation (Byberg, 2002). Minas (2005) avhandling visar att möjligheten för förstagångsansökande att kunna komma in med en ansökan var mindre i organisationer som specialiserat sig i form av särskilda mottagningsfunktioner. Detta kan vara en förklaring till lägre kostnader i kommuner med en specialiserad organisation för socialbidragsarbete.

Utifrån de studier som visar att beslut om socialbidrag och beviljade belopp varierar på ett godtyckligt sätt kan vi anta att aktivering, det vill säga förändringsinriktat arbete med enskilda socialbidragstagare, också varierar i olika avseenden.

## Sammanfattning

Det här avsnittet har beskrivit tidigare socialbidragsforskning utifrån tre infallsvinklar; orsaker till bidragstagande, upplevelser av att ha socialbidrag samt organisering och metoder inom socialbidrag.

Den presenterade forskningen ger flera exempel på hur samhällets strukturer i kombination med bidragstagares levnadsförhållanden utgör orsaker till bidragstagande. Den visar också att många upplever bidragstagandet som skamfyllt även om en majoritet förefaller nöjda med socialtjänstens bemötande. Genomgående önskar sig klienterna arbete och mycket stöd från socialtjänsten för att få arbete. Forskningen som inriktat sig på metoder i socialtjänsten visar att det generellt sett är ont om strukturerade, replikerbara metoder på socialbidragsområdet. Organisatoriska förändringar inom socialbidragsarbetet förefaller dock ofta handla om förändring av arbetssätt, som till exempel inriktning på arbetslösa socialbidragstagare.

# Teoretiska utgångspunkter

I avhandlingens fyra artiklar behandlas bedömningar av försörjningshinder, aktivering i kommuner och bland olika klientgrupper samt samband mellan aktivering och klienternas försörjningssituation under två år. I det här avsnittet beskrivs de teoretiska utgångspunkterna i artiklarna. De hämtas främst från tidigare forskning om aktivering och socialbidrag. Av presentationen framgår hur stöd- och kontrollperspektivet beaktas i de olika artiklarna.

## Artikel I

Avhandlingens första artikel analyserar hur socialarbetare bedömer försörjningshinder hos socialbidragstagare. Artikeln tar sin utgångspunkt i forskning som visar att synen på socialbidragstagare och orsaker till bidragsbehov varierat genom historien.

Genom fattigvårdens historia har hjälpsökande sorterats i berättigade och icke-berättigade, en uppdelning som i forskning ofta benämns som värdiga och ovärdiga mottagare av bistånd (Geremek, 1994). Personer som med samtidens mått saknat arbetsförmåga eller arbetsmöjligheter, såsom änkor och sjuka, har generellt sett varit värdiga bidragstagare. Ovärdiga bidragstagare har utgjorts av personer vars arbetsmoral varit ifrågasatt till exempel på grund av utsvävande leverne och det som under fattigvårdens dagar kallades lösdriveri (Midré, 1990). På de ovärdiga har samhället ställt krav på arbete och utförande av uppgifter i utbyte mot rätten till bistånd. Detta så kallade arbetstest har fyllt en kontrollfunktion, en slags garanti att bistandsbehov finns. Betoningen på den enskildes motivation att arbeta och arbetsmoral förlägger indirekt orsaken till bidragsbehovet på individen.

Under 1970- och 80-talens expansionistiska period var frågor om arbetsmarknadens utbud och statens möjligheter att påverka utbudet framträdande i den socialpolitiska argumentationen. Under denna period byggdes arbetsmarknadspolitiken ut för att mildra den tidigare strukturomvandlingens och arbetslöshetens konsekvenser för medborgarna. Detta reflekterade ett politiskt synsätt som indirekt förlägger orsaken till bidragsbehov på samhällets struktur (Midré, 1990).

Sett över lång tid har alltså den socialpolitiska synen på bidragsbehövande rört sig från att vara moraliserande och inriktad på tvång till en beto-

ning på att stärka individers resurser och bistå med rehabilitering byggd på frivillighet. Kontroll av arbetsviljan utgjorde kärnan i det traditionella fattigvårdsarbetet, ett förhållningssätt som många befarar återinträtt till följd av aktiveringspolitiken (Bergmark, 1993; Geremek, 1994; Handler & Hasenfeld, 1991; Hasenfeld & Weaver, 1996; Katz, 1995, 1996; Levin, 2008; Lindqvist & Marklund, 1995; Midré, 1990; Wallentin, 1999).

I denna avhandling som behandlar hur aktiveringspolitiken tillämpas bland enskilda klienter är det relevant att klargöra socialarbetsares syn på försörjningshinder hos sina klienter. Det gör det möjligt att följa kopplingen mellan uppfattning om försörjningshinder och tillämpning av aktivering i enskilda ärenden. Den första artikeln undersöker därför socialarbetarnas bedömningar av sina klienters försörjningshinder i relation till en begreppsmodell hos Midré (1990) som tar fasta på att hjälpsökandes moral, de hjälpsökandes resurser och samhällets ansvar kan betonas i olika utsträckning. Försörjningshindren klassificeras inledningsvis i relation till Midrés dimensioner. Försörjningshinder som var svåra att klassificera på förhand placerades hypotetiskt i gränslandet mellan moral och resurs (se figur 1).

Moral	Moral/Resurs	Resurs	Marknad
Bristande motivation, Missbruk	Bristande självförtroende, Ej diagnosticerad ohälsa, Trasslig uppväxt	Bristande utbildning, Bristande arbetslivserfarenhet, Ohälsa, Hög ålder	Svår arbetsmarknad

**Figur 1.** Försörjningshinder hos socialbidragstagare klassificerade enligt Midrés tre dimensioner moral, resurs och marknad.

Midrés modell är ursprungligen utformad för att analysera argument i policydokument såsom lagstiftningar och propositioner. Ett implicit grundantagande i policyforskning är att det finns ett samband mellan de värderingar och argument som förekommer i policys och det som sker i mötet mellan individ och samhälle.

Policyforskning om aktiveringspolitik över tid tyder på att 1990-talets aktiveringspolitik betonar individens eget beteende och moral som en orsak till biståndsbehov i sina argument (van Berkel & Valkenburg, 2007). Dimensionerna i Midrés modell syftar till att särskilja argument om individens moral från argument om betydelsen av resursbrister och av marknadens inflytande. Det gör modellen lämplig för att relatera socialarbetsares uppfattning om försörjningshinder till aktiveringspolitik.

I artikel I återspeglas stöd- och kontrollperspektivet genom att försörjningshinder inom de olika dimensionerna moral, resurs och marknad antas återspegla underliggande uppfattningar om orsaker till biståndsbehov. Dessa

synsätt antas kunna ha betydelse för inriktning mot stöd respektive kontroll i tillämpningen av aktiveringspolitiken som undersöks i artikel III.

## Artikel II

I avhandlingens andra artikel skapas en analysmodell över de två inriktningar på aktivering som policyforskningen identifierat. Benämningarna på de två inriktningarna varierar. I internationella sammanhang ser man ofta uppdelningen Labour Market Attachment och Human Resource Development (eller Human Capital Development) och ibland beteckningen negativ och positiv aktivering eller ”piska och morot” (Dahl, 2003; Hanesch, 1999; Heikkilä, 1999; Lødemel, 1997; Lødemel & Trickey, 2001; van Berkel & Møller, 2002). Labour Market Attachment symboliserar piskan i aktivering och kallas i modellen för *jobbaktivering*. Human Resource Development betraktas oftare som moroten i aktivering och den kallas för *resursaktivering* i modellen.

Jobbaktivering antas något tillspetsat syfta till att få ut socialbidragstagare i vilket arbete som helst och så fort som möjligt. Innehållet handlar därför om krav på intensivt jobbsökande eller sysselsättningar som gör socialbidragstagandet mindre attraktivt än att söka och ta ett reguljärt arbete. Kontroll och sanktioner antas mer eller mindre explicit vara vanligare i samband med jobbaktivering eftersom de likaledes antas göra socialbidragstagande mindre attraktivt. Jobbaktivering anses genom sin förmodat avskräckande funktion (internationellt används ofta termen ”detering”) vara besläktad med fattigvården. De amerikanska welfare-to-work programmen beskrivs ofta som jobbaktivering.

Resursaktivering kopplas i stället till en strävan efter att öka individens resurser för en långsiktig förankring på arbetsmarknaden. Resursaktivering förknippas med statlig aktivering som har innehåll i form av utbildning, praktik på reguljära arbetsplatser eller kurser i yrkesinriktade färdigheter. Resursaktivering antas ha mer gemensamt med en universell välfärdslogik och bygga på frivillighet snarare än på hot om sanktioner (Hanesch, 1999; Heikkilä, 1999; Lødemel, 1997; Lødemel & Trickey, 2001; van Berkel & Møller, 2002).

Utifrån ovanstående antaganden skapas i den andra artikeln en modell över fem olika ”aktiveringsselement” som hypotetiskt sett intar olika lägen i jobbaktivering respektive resursaktivering (se figur 2).

Elementen grupperas som strukturelement och processelement. Uppdelningen reflekterar att socialarbetarna har mindre inflytande över strukturelement (t.ex. över vilka aktiveringsinsatser som kommunen har tillgång till) än över processelement (t.ex. om en klient ska få avslag för frånvaro i en aktiveringsinsats). Strukturelementen utgörs av aktiveringsinsatsernas organisatoriska nivå och innehåll. Processelementen består av krav (på

deltagande i aktiveringsinsatsen), sanktioner för bristande aktivitet och individuellt bemötande.

	Strukturelement		Processselement		
	Organisatorisk nivå	Huvudsakligt innehåll	Krav	Sanktioner	Individuellt bemötande
Jobbaktivering	Kommunal	- Jobsökande - Obetalt arbete - Jobbträning	Hög nivå	Ja	Låg
Resursaktivering	Statlig	- Utbildning - Behovsbedömning - Praktik på arbetsplats	Låg nivå	Nej	Hög

**Figur 2.** Typologi över element inom jobbaktivering och resursaktivering.

Artikeln analyserar vilken slags aktivering som förekommer i kommunerna och hur den varierar genom att undersöka och jämföra elementens beskaffenhet och deras inbördes relation i de fyra kommunerna.

Stöd- och kontrollperspektivet införlivas här genom att elementen speglar såväl potentiellt stödande som potentiellt kontrollerande inslag i aktivering.

### Artikel III

I avhandlingens tredje artikel undersöks hur aktiveringspolitiken inklusive dess stödande och kontrollerande inslag tillämpas för klienter med olika karaktäristika och försörjningshinder.

En utgångspunkt i artikeln är att det inom ramen för de professionellas handlingsutrymme ofta utvecklas ett ”institutionaliserat sunt förnuft” som påverkar exempelvis socialarbetares handlande och att detta reflekterar en eller flera underliggande logiker (ordnande principer) utan att de professionella själva nödvändigtvis är medvetna om detta (Berger & Luckmann, 1967; March & Olsen, 2006).

Ett flertal tänkbara logiker kan utgöra de ordnande principerna i fördelningen av aktiveringspolitikens olika element. Den sammanställning över olika tänkbara logiker som skapas i den tredje artikeln är snarlik modeller som förekommit i andra analyser (se t.ex. Dahl, 2003). En skillnad är att innevarande sammanställning inkluderar könslogik som en möjlig ordnande princip.

*Arbetstestlogiken* innebär att socialtjänsten främst är upptagen av frågor om huruvida klienterna har den rätta viljan och motivationen att arbeta. Denna logik är kopplad till den redan beskrivna sorteringen i värdiga och

ovärdiga klienter. Arbetstestlogiken karaktäriseras av att aktivering och sanktioner främst riktar sig till personer som misstänks sakna arbetsmotivation (se tidigare resonemang).

*Framgångslogiken*, en försvenskning av det engelska uttrycket ”creaming”, tar fasta på att socialtjänsten som en frontlinjebyråkrati behöver uppfattas som legitim i sin institutionella omvärld. För att uppnå goda resultat anvisas i första hand de klienter som har starkast resurser och bäst utsikter att få arbete till aktiveringsinsatser (Prottas, 1979).

*Behovslogiken* utgår från att socialtjänsten låter klienter med goda resurser klara sig själva för att i stället träda in med aktivering om försörjningshindren är av allvarligare slag. Enligt behovslogiken hänvisar socialtjänsten klienter som själva kommer att ha svårt att skaffa arbete till aktivering och använder inte aktivering i syfte att avskräcka arbetsovilliga från bidrag. Vitt skilda betingelser, som att socialtjänstlagen föreskriver att aktivering ska anvisas med utgångspunkt i individens önskemål och förutsättningar liksom socialtjänstens begränsade resurser, kan tala för att en behovslogik kan finnas.

*Könslogiken* tar fasta på att kvinnor historiskt sett sorterats som värdiga socialbidragstagare, det vill säga berättigade utan krav på motprestation på grund av begränsade arbetsmöjligheter och omsorgsansvar (Salonen, 2000). Den beaktar också att kön är en strukturerande faktor för välfärdssamhällets institutioner eftersom obetalt arbete (omsorg om barn och hemarbete etc.) vanligtvis intar olika plats i kvinnors och mäns liv. Normer och fördelning av betalt och obetalt arbete påverkar individens position på arbetsmarknaden och i socialförsäkringssystemen (Fraser, 1994; Hobson, 1994; Korpi, 2000; Lewis, 1992; Levitas, 2005; Orloff, 1993). Det är ett rimligt antagande att socialarbetares tillämpning av aktivering, som är starkt kopplat till just arbetsmarknad och arbete, kan införliva den könslogik som präglar arbetsmarknads- och välfärdsinstitutioner i allmänhet.

*Policylogiken* utgår från att socialarbetare i möjligaste mån försöker verkställa aktiveringspolitiken så som den formuleras i lagen. Om så är fallet kan vi förvänta oss att bidragstagare yngre än 25 år och personer som är i behov av kompetenshöjande insatser på olika sätt står i fokus i tillämpningen av aktiveringspolitiken.

I artikeln analyseras samband mellan å ena sidan olika slags aktiveringsinsatser, sanktioner och undantag från sanktioner och å andra sidan klienternas karaktäristika och försörjningshinder. Sambanden diskuteras utifrån de fem logikerna.

Stöd- och kontrollperspektivet införlivas här genom att jobbaktivering och resursaktivering analyseras separat och genom att både sanktioner och undantag från sanktioner undersöks.

## Artikel IV

Kunskap om samband mellan aktivering och framtida självförsörjning för klienterna är viktig för att kunna förstå och värdera företeelsen aktivering. Det formella målet med aktiveringspolitiken är att socialbidragstagare ska bli självförsörjande genom arbete. Det är också vad en tydlig majoritet av socialbidragstagare själva önskar. I uppföljningen av klienternas försörjning undersöks samband mellan å ena sidan utfallen arbete och fortsatt socialbidrag, och å andra sidan olika kombinationer av aktiveringsinsatser och sanktioner i de enskilda socialbidragstagarnas ärenden.

Artikeln tar avstamp i de resonemang som förts i föregående artiklar och i viss mån resultat från dessa.

Stöd- och kontrollperspektivet uttrycks här genom att olika kombinationer av potentiellt stödjande aktiveringsinsatser och potentiellt kontrollerande sanktioner relateras till klienternas utfall.

## Sammanfattning

I det här avsnittet har de teoretiska utgångspunkterna för avhandlingens fyra artiklar presenterats. I artiklarna analyseras bedömningar av försörjningshinder, innehåll i aktivering och fördelning av aktivering bland bidragstagarna samt utfall av aktiveringen utifrån teorier och antaganden i tidigare forskning med fokus på stöd och kontroll. I den första artikeln relateras socialarbetarnas bedömningar av sina klienters försörjningshinder till Midrés (1990) begreppsmodell som tar fasta på att hjälpsökandes moral, de hjälpsökandes resurser eller samhällets ansvar kan betonas av socialarbetare i olika utsträckning för olika grupper. I den andra artikeln behandlas huruvida aktivering innehåller de olika element av stöd och kontroll som identifieras i policyforskningen, hur dessa hänger ihop och hur de varierar i de undersökta kommunerna. Den tredje artikeln fokuserar på hur aktivering, inklusive potentiellt stödjande och kontrollerande inslag, fördelas mellan olika socialbidragstagare. Den fjärde artikeln undersöker samband mellan å ena sidan olika kombinationer av aktiveringsinsatser och sanktioner och å andra sidan utfallet i form av arbete och fortsatt socialbidrag för socialbidragstagarna.



# Metod och material

Avhandlingen baseras på två datamaterial. Det första är en studie om arbets sätt i socialbidragsärenden som genomfördes vid Socialstyrelsen under åren 2002 och 2004, i fortsättningen kallad arbetssättsstudien. Den utfördes vid dåvarande Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS), sedermera Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS). Det andra materialet är en registeruppföljning av inkomster baserad på SCB:s LISA-databas (longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier).

Samtliga artiklar i avhandlingen behandlar ett suburval från arbetssättsstudien. Alla artiklar innehåller data från arbetssättsstudien medan uppgifterna från registeruppföljningen endast används i artikel IV. Registeruppföljningen etikprövades och godkändes av den regionala etikprövningsnämnden i Stockholm. Arbetssättsstudiens genomförande beskrivs detaljerat i "Förutsättningar för socialbidragsarbete" (Nybom et al. 2005). I det följande ges en sammanfattande beskrivning av kommuner och klienter samt datainsamlingsmetoder i arbetssättsstudien. Därefter presenteras det suburval som gjorts för avhandlingens syften. De beroende och oberoende variablerna presenteras i varsitt avsnitt. Därpå beskrivs val av analysmetoder följt av en redogörelse av bortfall. Avslutningsvis berörs metodologiska frågor som validitet, reliabilitet, generaliserbarhet och begränsningar samt betydelsen av kategoriseringar.

## Arbetssättsstudien

Bakgrunden till arbetssättsstudien var den brist på studier av socialbidragsarbete och dess utfall på individnivå som berörts i tidigare avsnitt. Inför arbetssättsstudien gjordes en förberedande kartläggning om arbete med socialbidrag i ett flertal kommuner (Puide & Minas, 2002). Kommunerna hade svårt att beskriva arbetssätt och metoder i arbetet med socialbidragstagare, vilket bekräftade det som Bergmark och Lundström (1998) funnit tidigare, nämligen att tydliga arbetsmetoder är svåra att identifiera inom IFO:s socialbidragsverksamheter. Först när arbetet brutits ner i handlingar i enskilda ärenden kom skillnader i arbetssätt mellan olika kommuner fram. Slutsatsen drogs att arbetssättsstudien behövde identifiera och undersöka enskilda inslag och deras inbördes relation i socialbidragsarbete.

Arbets sättstudien etikprövades och godkändes i Socialstyrelsens etiska kommitté, som var aktuell prövoinstans vid tidpunkten.

## Urval av kommuner

Kommunerna Norrköping, Karlstad, Upplands Väsby och Östhammar ingår i arbets sättsstudien. Kommunerna valdes för att spegla olika strukturella förhållanden som befolknings- och arbetsmarknadsstruktur samt olika organisering av socialbidragsarbete. Organisationen av socialbidragsarbetet har ändrats i minst två av kommunerna sedan arbets sättsstudien genomfördes.

Norrköping är den största kommunen med cirka 120 000 invånare, därefter följer Karlstad med cirka 80 000 invånare. Upplands Väsby hade vid tiden för undersökningen cirka 38 000 invånare och Östhammar ungefär 22 000 invånare.

Arbetslösheten var störst i Norrköping som i december 2002 hade 5,2 procent av kommunmedborgarna i öppen arbetslöshet jämfört med riksgenomsnittet på 3,6 procent. Lägst arbetslöshet fanns i Upplands Väsby med 2,8 procent öppet arbetslösa. Upplands Väsby hade troligtvis en fördel av att ha Stockholms arbetsmarknad på nära avstånd.

Upplands Väsby hade störst andel utrikes födda medborgare, cirka 20 procent av befolkningen. I Norrköping utgjorde andelen utrikes födda drygt 12 procent. I Karlstad och i Östhammar låg andelarna omkring 7 procent och därmed under riksgenomsnittet. Medan majoriteten av de utrikes födda i Östhammar kom från Norden, kom större delen av de utrikes födda i övriga kommuner från länder utanför Norden.

Socialbidragskontoren i Norrköping låg under arbetsmarknadsnämnden. På det kontor som ingick i studien skedde handläggningen till stor del utan personliga möten mellan socialarbetare och klienter. I Norrköping fanns det en socialsekreterare och tretton ekonomihandläggare. De senare arbetade enbart, och ofta per post, med den ekonomiska delen av ett ärende. Klienter med andra problem än arbetslöshet kunde få tillgång till socialsekreteraren på kontoret. Om det rörde sig om svåra problem kunde klienten hänvisas till verksamhet inom socialtjänsten som låg under socialnämnden.

Karlstad hade en starkt specialiserad verksamhet som sorterade under socialnämnden. Man hade både mottagningsenhet och särskilda enheter för ungdomar och vuxna, vilka i sin tur tillhörde olika grupper beroende på om de hade rehabiliteringsbehov eller inte. I Karlstad arbetade nitton socialsekreterare och tolv ekonomihandläggare.

I Upplands Väsby arbetade enheten för ekonomiskt bistånd i huvudsak integrerat, alla socialsekreterare arbetade med alla klientkategorier inklusive SOFT-handläggning. Enheten var placerad under socialnämnden. Personliga besök av klienterna föregick som regel varje bidragsbeslut. En praktiksamordnare inom enheten ordnade praktikplatser för arbetsträning på den

öppna arbetsmarknaden i ärenden där det bedömdes som lämpligt. I Upplands Väsby fanns endast socialsekreterartjänster.

Östhammar hade en integrerad verksamhet, sorterad under socialnämnden, där socialsekreterare arbetade med alla klientkategorier och där missbrukshandläggarna hanterade ekonomiskt bistånd bland sina klienter. Viss ärendefördelning skedde efter en informell specialisering. Personliga besök föregick som regel varje bidragsbeslut.

## Urval av klienter

Urvalet klienter i arbetssättsstudien avsåg att fånga ett representativt urval av socialbidragstagare som regelbundet besökte socialkontoret. Det innebär att socialbidragstagare av olika kön, ålder, bakgrund och hushållstyp ingår i materialet. Ärendena i respektive kommun valdes ut slumpmässigt från inbokade besök på respektive kommuns socialkontor<sup>2</sup>. Som urvalsram användes förteckningar över de inbokade besök som fanns på varje kontor samt förteckningar över de personer som var placerade i aktiveringsinsatser. Receptionerna hade vanligtvis listor över de besök som bokats in hos någon socialarbetare. Listorna uppdaterades varje morgon med nyttillkomna inbokade besökare och besökare som lämnat återbud. Cirka hälften av alla inbokade besök uteblev. Vanligtvis fick de en ny tid några dagar senare och fick då en ny chans att bli utvalda till intervju.

Urvalet skedde genom att klientbesöken på listorna numrerades och att ett av besöken slumpades fram av intervjuare varje morgon under urvalsperioden. På besökslistorna ordnades socialarbetarna från 1 – N. Därefter valdes den besökare som var inbokad vid besökstid nummer 2 hos den socialarbetare som stod i tur på listan och så vidare. Socialarbetare som inte hade besök inbokades hoppades över och besöket hos nästa socialarbetare i ordningen valdes (Nybom et al., 2005).

I Karlstad där kontoret var uppdelat i olika enheter och grupper, som i sin tur var placerade i olika korridorer, fick varje korridor utgöra en egen urvalsram. En intervjuare var stationerad i varje korridor och gjorde sitt urval separat från de övrigas korridorer. Tillvägagångssättet utvecklades för att öka intervjuarnas möjlighet att hinna kontakta klienterna i ett hus där det var svårt att få en överblick över hur klienterna kom och gick, eftersom socialbidrag handlades på olika våningar och i olika korridorer. Urvalet klienter

---

<sup>2</sup> I Norrköping hade man fyra kontor vid tidpunkten för studien. Klienter till studien valdes vid ett av kontoren. Detta visade sig endast hantera klienter över 25 år. Många klienter vid detta kontor deltog i olika aktiveringsinsatser och besökte sällan kontoret, samtliga dessa intervjuades ute i sina projekt. Samtliga kontor i Norrköping hade tillgång till samma aktiveringsinsatser.

skulle sannolikt inte ha blivit annorlunda om hela förvaltningen hade utgjort en enda urvalsenhet.

Klienturvalet i arbetssättsstudien omfattade 568 klienter och deras ärenden. Målet var att inkludera 150 klienter och deras ärenden i varje kommun. Det lyckades i samtliga utom i Östhammar där klientflödet var mindre. Från Östhammar deltog 103 klienter. Urvalet sammanföll i det närmaste med populationen personer som var aktuella för ekonomiskt bistånd i Norrköping och i Östhammar under urvalsperioden. I Upplands Väsby fanns betydligt fler klienter än dem som inkluderades i studien och i Karlstad ännu många fler (se vidare Nybom et al., 2005).

## Datainsamling

Man kan tala om tre datainsamlingar inom ramen för arbetssättsstudien. I arbetssättsstudiens inledande skede samlades data in om kommunernas organisering av socialbidragsarbetet via policydokument samt genom intervjuer med chefer. Vidare samlades data in om samtliga aktiveringsinsatser (de benämndes i regel som arbetsmarknadsprojekt i kommunen) som socialtjänsten hade möjlighet att anvisa socialbidragstagare till. Både aktiveringsinsatser som drevs av kommunen och av arbetsförmedlingen ingick. Kommunens och, i förekommande fall, aktiveringsinsatsernas egen dokumentation samlades in och intervjuer med personal i insatserna genomfördes utifrån en mall som bland annat handlade om målgrupp, innehåll och genomförare. De identifierade aktiveringsinsatserna fanns med i formulären som användes när socialarbetarna intervjuades om ärendearbetet med klienterna.

En andra datainsamling skedde i samband med det besök då ärendet valdes in i studien. Socialbidragstagare och socialarbetare intervjuades separat, båda i nära anslutning till besöket. Denna intervju fokuserade på frågor om klienternas bakgrund och levnadsförhållanden, den aktuella ansökan om socialbidrag samt det pågående arbetet i ärendet. Tolk användes vid intervjuer med de klienter som också hade tolk vid sina besök på socialtjänsten.

Den tredje datainsamlingen skedde efter cirka ett år då en andra intervju gjordes med den aktuella socialarbetaren i varje ärende. För ett fåtal klienter som valdes in sent under 2002 kunde den andra intervjun ske i början av 2004. Datainsamlingsperioden sträcker sig därför över två år trots att undersökningen gäller ett år i respektive ärende. Före denna intervju gick forskningspersonalen igenom akten för den klient som intervjun gällde och noterade samtliga beslut, såväl bifall som avslag på socialbidragsansökningar och personliga möten mellan klient och socialarbetare. Av samtliga ärenden i studien hade 70 procent kvar samma socialarbetare som vid den första intervjun. I de resterande 30 procenten intervjuades de socialarbetare

som haft ärendet i mer än tre månader. Den andra intervjun handlade bland annat om aktiveringsinsatser, krav och sanktioner som skett i respektive ärende under året.

Samtliga intervjuer var strukturerade med formulär som konstruerats av forskargruppen på dåvarande CUS/IMS utifrån forskning om socialbidragsarbete och resultaten från pilotstudien. Formulären innehöll både fasta och öppna frågor. Intervjuerna tog mellan 45 minuter och en och en halv timme.

Som framgår tillbringade forskningspersonal åtskilliga veckor i undersökningskommunerna. Jag deltog själv i slutet av den sista datainsamlingen i en av kommunerna.

## Urval av klienter i avhandlingen

För att få en adekvat bild av aktivering av socialbidragstagare är det lämpligt att analysera ett urval med klienter som hypotetiskt sett kan antas komma ifråga för aktivering. För att urskilja denna grupp gjordes ett suburval från arbetssättsstudiens ursprungliga urval.

Eftersom kunskapen om hur aktivering tillämpas i praktiken är begränsad är det viktigt att inte utesluta klienter i onödan genom att specificera stränga kriterier. Ett givet kriterium för suburvalet var bidragsbehovets omfattning eftersom klienter med kort eller tillfälligt behov av bidrag troligtvis inte är aktuella att anvisa till aktivering. Forskningen innehåller en mängd olika tillvägagångssätt för att urskilja grupper med olika varaktighet i bidragstagande, sammanhängande perioder, sammanhängande perioder med glapp (så kallade beroendeperioder), återkommande behov under några tidsperioder samt nettovaraktighet (Bergmark & Bäckman, 2007).

Långvariga socialbidragstagare är en vanlig kategori i svensk forskning. Definitionen på långvarighet har i regel baserats på nettovaraktighet genom att personer med socialbidrag 10 av 12 månader räknats som långvariga (Socialstyrelsen, 1999, 2006). Det finns ingen given definition på vad som är långvarigt och inget ”rätt” sätt att avgränsa socialbidragstagare med olika grad av bidragsbehov. Kriterier för avgränsning får värderas utifrån den företeelse som är i fokus för analysen, i vårt fall aktivering.

Som nämnts tidigare var utvecklingsgarantin aktuell vid tidpunkten för arbetssättsstudien och trädde in för ungdomar efter 90 dagars arbetslöshet. Det ger en antydning om att kortare bidragstider än exempelvis 10 av 12 månader, som traditionellt använts för att definiera långvariga bidragstagare, bör komma i fråga. I Salonens (1994) avhandling räknas personer som har socialbidrag en fjärdedel av samtliga månader under en femårsperiod till permanenta bidragstagare. Bergmark & Bäckman (2007, 2011) har i sin analys av bidragsmönster visat att prognosen för möjligheterna att bryta bidragstagande för arbete försämras substantiellt efter sex månader med socialbidrag. Utifrån ovanstående resonemang bestämdes att tillämpa en så

kallad nettovaraktighet i kriteriet för urvalet. De klienter i arbetssättsstudien som ansökt om socialbidrag minst sex månader under en tvåårsperiod före arbetssättsstudien inkluderades i avhandlingens analyser.

Utöver kriteriet på omfattning bestämdes att exkludera bidragstagare vars socialbidrag var en ersättning för eller komplettering till sjukersättning/sjukpension eller ålderspension. Med ovanstående avgränsningar kom 372 klienter att ingå i avhandlingens suburval.

## Klienternas karaktäristika

Tabell 1 visar karaktäristika bland klienterna i avhandlingen och hur dessa fördelar sig över de olika kommunerna. Uppgifterna är hämtade från intervjun med klienten.

När det gäller karaktäristika som kön, födelseland, ålder och hushållssituation kan vi konstatera att kvinnor och män och personer födda i Sverige och födda utrikes är jämt fördelade i materialet. Detta speglar att utrikes födda är överrepresenterade bland socialbidragstagarna. När det gäller urvalen i kommunerna varierar främst andel utrikes födda, vilken är större i Norrköping, och andelen klienter under 25 år, vilken är närmast obefintlig i Norrköping. Klienter med olika hushållssituation är representerade i alla kommuner, men de relativa andelarna varierar något.

### Tabell 1.

Klientkaraktäristika i avhandlingens urval, procent.

Kommun	Samtliga n = 372	Karlstad n = 119	Norrköping n = 108	Upplands Väsby n = 96	Östhammar n = 49
Kön (andel kvinnor)	50	51	47	51	50
Utrikes födda	46	37	60	52	20
Klienter som är över 25 år	74	60	99	70	59
Sammanboende utan barn	26	29	18	34	18
Sammanboende med barn	12	13	19	8	4
Ensamstående utan barn	36	43	41	19	45
Ensamstående med barn	26	16	23	39	33

Källa: Intervju med klienter

Att vara sammanboende med barn är betydligt vanligare bland personer som är utrikes födda. Hälften av männen är ensamstående mot cirka tjugo procent av kvinnorna. Det är särskilt vanligt att svenska män är ensamstående. Nära hälften av kvinnorna är ensamstående med barn (ej i tabell).

# Utfallsvariabler

## Artikel I

I artikel I är huvudintresset *försörjningshinder hos klienten enligt socialarbetares bedömningar*. Försörjningshinder undersöktes med en fråga i den andra intervjun med socialarbetarna om huruvida klienten hade några hinder för att få arbete eller behålla arbete. I sitt svar kunde socialarbetarna ange ett fritt antal av 17 möjliga försörjningshinder. De 17 alternativen bearbetades till 10 kategorier genom att exempelvis såväl pågående och tidigare missbruk fick ingå i ”missbruk” och att såväl psykisk som fysisk diagnostiserad ohälsa fick ingå i ”ohälsa”. De försörjningshinder som används i analysen är bristande motivation, missbruk, bristande självförtroende, ej diagnostiserad ohälsa, trasslig uppväxt, bristande utbildning, bristande arbetslivserfarenhet, ohälsa, hög ålder samt svår arbetsmarknad.

## Artikel II

I artikel II undersöks utfallen *förekomst av aktivering och olika element av aktivering*. De olika elementen är organisatorisk nivå, innehåll i aktiveringsinsatsen, krav, sanktioner samt individuellt bemötande.

Förekomst av aktivering undersöktes både i form av andel deltagande i aktiveringsinsatser samt omfattning på deltagande. Andelen deltagande undersöktes genom att de på förhand undersökta aktiveringsinsatserna i respektive kommun fanns med som svarsalternativ i formulären som användes i den andra intervjun med socialarbetarna. Socialarbetaren fick uppge om klienten deltagit i någon av aktiveringsinsatserna under året och under vilka månader (de benämndes arbetsmarknadsprojekt i intervjuformuläret). Omfattning på deltagande baseras på kvoten mellan antal månader som klienten sökt bistånd och antal månader som klienten deltagit i en aktiveringsinsats.

Uppgifter om organisatorisk nivå (kommunal eller statlig genomförare) och innehåll hämtades från den första datainsamlingen som omfattade kommunernas dokument och intervjuer med personal i aktiveringsinsatserna.

Innehållet i aktiveringen klassificerades i resursaktivering, jobbaktivering och social aktivering. I resursaktivering handlade insatsen primärt om utbildning eller praktik på en reguljär arbetsplats och att deltagandet skulle ske under en specificerad tidsperiod. Jobbaktivering var sysselsättning på en icke-reguljär arbetsplats som inte var tidsbegränsad. Social aktivering innehöll sysslor med sociala förtecken och var inte inriktad på att hjälpa klienterna in på arbetsmarknaden.

Krav undersöktes genom en direkt fråga om huruvida klientens deltagande i en aktiveringsinsats var ett krav för att få socialbidrag.

Sanktioner undersöktes genom frågor om avslag i den andra intervjun med socialarbetaren. Under intervjun fick socialarbetaren motivera varje avslag (som noterats från akten före intervjun) i en öppen fråga. I svaren skildes avslag på grund av för höga inkomster eller brister i ansökan från avslag som förklarades med att klienten inte varit aktiv nog för att bli självförsörjande eller haft frånvaro i en aktiveringsinsats. De båda sistnämnda avslagsgrunderna definierades som sanktioner. Sanktionerna kunde gälla hela socialbidraget men gällde oftare en del av det. Antalet sanktioner under året noterades, men i analyserna är variabeln dikotomiserad i noll respektive en eller flera. Det vanligaste var att klienterna hade fått ett eller två avslag.

Individuellt bemötande bestod av tre variabler, (1) personliga möten mellan klient och socialarbetare, (2) stödjande samtal med klienten samt (3) så kallade undantag. Personliga möten noterades från klientens akt före intervjun och konfirmerades av socialarbetaren under intervjun. Variablerna stödjande samtal och ”undantag” mättes med direkta frågor i formuläret och inkluderar ärenden där respektive företeelse förekommit minst en gång under året. ”Undantag” undersöktes med frågan om socialarbetaren använt sitt handlingsutrymme för att bevilja en ansökan om socialbidrag som formellt kunnat avslås. Om socialarbetaren i sitt svar hänvisade till klientens individuella situation räknades det som undantag.

### Artikel III

I artikel III utgör *deltagande i aktivering* och specifikt i *jobbaktivering* och *resursaktivering*, *sanktioner* samt *undantag* de beroende variablerna i multivariata analyser (för beskrivning av variablerna se ovanstående avsnitt). En skillnad i artikel III är att resursaktivering inte inkluderar lönebidragsanställning vilket den gjorde i artikel II.

### Artikel IV

I artikel IV är utfallsvariablerna inkomster från *arbete* och *socialbidrag*. Uppgifterna samlades in med registeruppföljningen. Utfallen baseras på variablerna deklarerad lön från arbete och inkomst från socialbidrag (individualiserat från hushållet). Klienter som hade inkomster motsvarande två basbelopp från lön eller socialbidrag under båda åren 2004 och 2005 ingår i respektive utfall<sup>3</sup>. Utfallen baseras på två års varaktighet för att fånga samband med att klienter ”fastnar” i socialbidragstagande respektive ”får fäste” på arbetsmarknaden och för att inte missa eventuella samband med resursaktivering som enligt tidigare forskning har fördröjda resultat jämfört med jobbaktivering (Greenberg, et al., 2004).

---

<sup>3</sup> De aktuella basbeloppen var 39 300 kronor år 2004 och 39 400 kronor år 2005.



En vanlig definition på kärnarbetskraft är inkomster på 3,5 basbelopp under ett år. Enligt forskning är det relativt få socialbidragstagare, omkring 20 procent, som får arbete enligt en sådan definition (Bergmark & Bäckman, 2007). Eftersom sambandsanalyser med få personer i utfallet ger osäkra skattningar operationaliserades utfallet arbete bredare än kärnarbetskraft med avsikten att fånga en icke obetydlig och varaktig löneinkomst.

Utfallen är dikotomiserade för att skapa utfall som grupperar klienter som haft sin huvudinkomst via lön från arbete respektive socialbidrag. Det förefaller mer meningsfullt än att undersöka om olika kombinationer av aktiveringsinsatser och sanktioner har samband mellan kontinuerliga förändringar i omfattning på lön respektive socialbidrag.

## Bakgrundsvariabler

### Artikel I

I artikel I utgör kön, ålder, utrikes födda och hushållssituation bakgrundsvariabler. Samtliga uppgifter är hämtade från intervjun med klienten. Kön och ålder baseras på de uppgifter om kön och födelseår som klienten själv uppgivit. Åldersvariabeln har kategoriserats i 25 år och yngre respektive över 25 år eftersom en av målgrupperna i aktiveringsparagraferna är klienter som är upp till 25 år. Till utrikes födda räknas personer som uppgett att de är födda utanför Sverige. Hushållssituationen baseras på klientens egen uppgift om vem denne bor tillsammans med. Sammanboende omfattar både sammanboende vuxna utan barn och vuxna barn som bor med förälder. Sammanboende med barn är vuxna som bor tillsammans med en annan vuxen och barn under 18 år. Som ensamstående räknas personer som uppgett att de bor själva, de kan ha barn som de inte bor med. Ensamstående med barn är vuxna ensamstående som bor tillsammans med barn som är under 18 år.

### Artikel II

I artikel II utgör kommun den enda bakgrundsvariabeln.

### Artikel III

I artikel III utgör både försörjningshinder (se utfallsvariabler artikel I) och klientkaraktäristika bakgrundsvariabler. Försörjningshindren är bristande utbildning eller arbetserfarenhet (sammanslagning av två försörjningshinder i artikel I), ohälsa (diagnostiserad), missbruk samt bristande arbetsmotivation. Klientkaraktäristika är kön, ålder, invandrarbakgrund och

hushållssituation. Operationaliseringen av variabeln invandrarbakgrund i denna artikel skiljer sig från operationaliseringen av variabeln utrikes födda i artikel I. I artikel III är invandrarbakgrund operationaliserad som individer vars båda föräldrar är födda utomlands. Motivet är att möjligheterna för inträde på arbetsmarknaden påverkas av föräldrarnas födelseland (se t.ex. Erikson, Nordström Skans, Sjögren & Åslund, 2011).

Klienternas bidragsbehov är ytterligare en bakgrundsvariabel. Den är baserad på det antal månader som klienten sökt bistånd under året före studien och det undersökta året. Bidragsbehov antar tre värden: lågt (6-11 av 24 månader), måttligt (12-19 av 24 månader) och omfattande (20-24 av 24 månader). Utöver ovanstående är variabeln kommun inkluderad i analyserna för att hålla den kommunala variationen i aktivering under kontroll.

## Artikel IV

I artikel IV utgör kombinationer av jobbaktivering, resursaktivering och sanktioner bakgrundsvariabler (se vidare i avsnittet artikel II under utfallsvariabler). Kombinationerna är jobbaktivering och ingen sanktion, jobbaktivering och sanktion, resursaktivering och ingen sanktion, resursaktivering och sanktion samt bara sanktion. Utöver dessa är samma bakgrundsvariabler som i artikel III inkluderade.

## Analysmetoder

Efter arbetssättstudien skapades ett dataset genom att samtliga formulär kodades in i SPSS<sup>4</sup>. För klienter som hade haft flera socialarbetare lades information från samtliga socialarbetare samman så att bilden av ärendearbetet blev fullständig. Ett ytterligare dataset skapades när registeruppgifterna från SCB kopplades till data från arbetssättsstudien och avidentifierades. Samtliga analyser har utförts i SPSS.

I artikel I undersöks skillnader i klienternas försörjningshinder (enligt socialarbetarna) för olika klientgrupper med korstabuleringar och korrelationer. Signifikanstestet Chi<sup>2</sup> används för att avgöra om de skillnader som framkommer är signifikanta.

Artikel II är främst deskriptiv och undersöker fördelningen av olika aktiveringselement i de fyra kommunerna och de inbördes relationerna mellan olika aktiveringselement.

I artikel III används multivariata analysmetoder i form av logistisk regressionsanalys för att undersöka samband mellan å ena sidan försörjningshinder och klientkaraktäristika och å andra sidan deltagande i

---

<sup>4</sup> Statistikprogram som ursprungligen hette Statistical Package for the Social Sciences och som idag heter IBM SPSS Statistics.

aktivering samt i jobb- respektive resursaktivering och användning av sanktioner och undantag. Regressionsanalyserna i artikeln innebär att man synliggör vad som karaktäriserar de klienter som exempelvis deltar i jobbaktivering jämfört med alla andra oavsett, om de deltagit i resursaktivering eller inte fått aktivering alls. De innebär vidare att man urskiljer vad klienternas karaktäristika som kön, ålder, bakgrund och hushållssituation betyder för utfallet när övriga karaktäristiska hålls konstanta.

I artikel IV används också logistisk regressionsanalys för att undersöka samband mellan utfallen arbete respektive socialbidrag och de olika kombinationerna av aktiveringsinsatser och sanktioner.

## Bortfall

Det externa bortfallet i arbetssättsstudien bestod av klienter som inte ville delta i studien av personliga skäl eller därför att de inte hade tid att stanna kvar för att intervjuas. I alla kommuner utom Karlstad var bortfallet kring tio procent eller mindre. I Karlstad blev bortfallet cirka 20 procent, vilket hängde samman med bristfällig information om undersökningen till de ansvariga. I början av fältarbetet var socialarbetarna i Karlstad därför mindre beredda att hjälpa intervjuarna att få kontakt med klienterna jämfört med socialarbetarna i de övriga kommunerna. Ingen socialarbetare avböjde medverkan i studien. I den uppföljande intervjun föll ytterligare ett fåtal ärenden bort då klienterna återtagit sina ansökningar efter det att de valts in i studien.

Samtliga socialarbetare som haft ansvar för ett ärende mer än tre månader intervjuades för att få en komplett bild av händelser i ärendet. Socialarbetarna hade klientens akt öppna under intervjun för att få hjälp att svara på frågorna om minnet svek. Det interna bortfallet i artiklarnas olika analyser är därför relativt begränsat.

I artikel I saknas dock uppgifter för 8 av de 372 klienterna då aktuell socialarbetare uppgav att de inte kände till om klienten hade några försörjningshinder.

I artikel IV föll 21 av de 372 klienterna bort (5,6 procent) då SCB saknade uppgifter för dessa. Registeruppföljningen av inkomster omfattar därför 351 socialbidragstagare.



# Metodologiska överväganden

## Validitet och reliabilitet

### Artikel I

*Validiteten* i mätningen av socialarbetares uppfattning om försörjningshinder hos sina klienter understöds av att svarsalternativen innehöll 17 olika försörjningshinder baserade på forskning om orsaker till socialbidrag och levnadsförhållanden bland socialbidragstagare. Rimligtvis borde validiteten också öka av att socialarbetarna kunde ange ett fritt antal försörjningshinder samt ange ytterligare försörjningshinder i ett öppet svarsalternativ.

De försörjningshinder som socialarbetaren tog upp för respektive klient jämfördes vidare med svar på en öppen fråga om ”problem bakom biståndsbehovet” för samma klient. I svaren på den öppna frågan tog socialarbetarna i stor utsträckning upp förhållanden som motsvarade de försörjningshinder de uppgett för respektive klient. Ett nytt område kom dock upp på den öppna frågan, nämligen svårigheter inom familjen. Detta förhållande fanns inte med bland svarsalternativen på frågan om försörjningshinder.

*Reliabiliteten* i uppgifterna om försörjningshinder understöds av att socialarbetarna på den öppna frågan om problem bakom biståndsbehovet nämner problem som motsvarar de försörjningshinder de uppgett för samma klient. I formuläret kom dock den öppna frågan efter frågan om försörjningshinder. Detta kan ha påverkat svaren om problem bakom biståndsbehovet.

### Artikel II

I artikeln undersöks variablerna förekomst av aktivering samt aktiverings-element såsom organisatorisk nivå, innehåll i aktiveringsinsatsen, krav, sanktioner samt individuellt bemötande. Individuellt bemötande bestod av tre variabler, (1) personliga möten mellan klient och socialarbetare, (2) stödjande samtal med klienten samt (3) så kallade undantag.

*Validiteten* när det gäller organisatorisk nivå och innehåll i olika slags aktiveringsinsatser understöds av den förutsättningslösa utgångspunkten inför datainsamlingen av aktiveringsinsatser i kommunerna. Ambitionen var

att undersöka alla aktiviteter som bidragstagare kunde hänvisas till oavsett mål, innehåll och utförare.

För de övriga variablerna understöds validiteten av att uppgifterna genomgående gäller enskilda klienter och specifika händelser och inte uppskattningar av företeelserna i allmänhet.

*Reliabiliteten* när det gäller organisatorisk nivå och innehåll i aktiveringsinsatserna understöds av att olika datakällor använts för att belysa samma företeelse. Såväl kommunens skriftliga information om insatsen, som intervjuer med personal i insatserna, har använts. Om enbart kommunala dokument om insatserna hade använts hade reliabiliteten varit lägre.

För de övriga variablerna, krav, sanktioner och individuellt bemötande, understöds reliabiliteten också av att flera datakällor har belyst samma företeelse. Forskaren eller forskningsassistenten läste igenom klientens akt före den andra intervjun och noterade bland annat beslut (både bifall och avslag), personliga möten och aktiveringsinsatser som omnämndes under perioden. Under intervjun ställdes frågor om dessa händelser till socialarbetaren.

### Artikel III

I artikel III används variablerna jobb- och resursaktivering, sanktioner och undantag som beskrivs ovan (för validitet och reliabilitet i dessa, se ovanstående avsnitt).

### Artikel IV

*Validiteten* i registeruppföljningen bestäms av hur väl uppgifterna om inkomster i SCB:s databas LISA fångar inkomster. LISA sammanställer befintliga SCB-register som exempelvis Inkomst- och taxeringsregistret och Datalagret (tidigare Händel) från AMS. Uppgifterna i LISA bygger på administrativa system som inte primärt är konstruerade för forskningsändamål och vars regelverk och rutiner står utanför SCB:s kontroll. SCB kan inte kontrollera att inga felaktiga uppgifter rapporteras in eller om uppgifter saknas.

I utfallet arbete exkluderades personer med lönebidragsanställning. I registeruppföljningen ingick uppgifter om antal dagar som klienten varit i arbetsmarknadssysselsättning. De klienter som hade deklarerad lön som huvudinkomst och samtidigt haft motsvarande omfattning åtgärdssysselsättning antogs ha haft lönebidrag och utslöts från utfallet arbete. För att få lönebidrag måste arbetsförmedlingen anse att personens arbetsförmåga är helt nedsatt för lång tid framöver. Denna grupp kan inte förväntas ha samma utgångsläge inför aktivering som övriga socialbidragstagare

*Reliabiliteten* bestäms i likhet med validitet av tillförlitligheten i inkomst-uppgifterna från SCB:s databas LISA.

## Generaliserbarhet och begränsningar

Avhandlingsmaterialets styrka är att relativt många ärenden har följts systematiskt under en relativt lång tidsperiod. Materialet omfattar dock inte ett slumpmässigt urval från socialbidragstagare i Sverige. Resultaten kan därmed inte direkt generaliseras till nationell nivå.

Att de fyra kommunerna skiljer sig åt i fråga om organisatoriska och strukturella villkor ökar dock generaliserbarheten eftersom den samlade bilden tecknar aktivering under relativt skilda förhållanden. Kommunernas organisation och strukturella förhållanden skiljer sig dock åt på ett sådant sätt som gör att vissa slutsatser är svåra att dra. De två kommuner som hade specialiserad organisation (Karlstad och Norrköping) hade samtidigt olika hög arbetslöshet och olika befolknings- och socialbidragssammansättning. Upplands Väsby och Östhammar, som båda hade integrerade organisationer, skilde sig samtidigt åt genom att Upplands Väsby har närhet till Stockholms arbetsmarknad medan Östhammar är en mindre bruksort.

En annan begränsning har att göra med urvalet av ärenden. Urvalet i arbetssättsstudien utformades för att fånga in ett slumpmässigt urval socialbidragstagare och inte ett slumpmässigt urval socialarbetare. Socialarbetarna i studien är ojämnt fördelade över de ärenden som ingår i urvalet, och de har haft hand om olika antal ärenden. Många ärenden har dessutom handlagts av flera olika socialarbetare under det undersökta året. I dessa fall har uppgifter från olika socialarbetare samlats för en klient. Det har således inte varit möjligt att undersöka eller kontrollera hur karaktäristika hos enskilda socialarbetare påverkat tillämpningen av aktivering.

En ytterligare begränsning är att klienternas uppfattning om aktivering och dess utfall inte har samlats in. I planeringen av arbetssättsstudien var avsikten att genomföra klientintervjuer efter det undersökta året. Begränsning av resurser innebar att denna del av studien inte genomfördes.

## Kategorier i artiklarnas analyser

I all forskning synliggör val av kategorier i analyserna vissa företeelser på bekostnad av andra. Vardagspraktikens kategorier och kategoriska par, som kvinna och man eller äldre och yngre, är kopplade till bestående ojämlikheter i resurser och livschanser i ett samhälle (Tilly, 1998). I forskning kan val och hantering av analyskategorier i sämsta fall överta och bekräfta förment objektiva och förutfattade uppfattningar om den företeelse som studeras. I bästa fall kan val och hantering av analyskategorier möjliggöra en distans från rådande ”common-sense”-uppfattning om den vardagspraktik som studeras och på så sätt synliggöra mönster och innebörder som nyanserar stereotypa föreställningar om ett socialt fenomen (Bourdieu & Wacquant, 1992). Jag vill därför kort beröra val av kategorier i artiklarna.

En central fråga var vilka kategoriseringar av individer som skulle användas i artiklarnas analyser. En utgångspunkt för kategorierna var att de skulle synliggöra grupper som förknippas med relativt sett hög risk för varaktigt behov av socialbidrag. Det innebär att hushållssituation samt kön i kombination med hushållssituation kopplas till ökad risk för varaktigt socialbidragstagande eftersom ensamstående och ensamstående mödrar är överrepresenterade bland långvariga socialbidragstagare. Vidare löper unga personer och personer med invandrabakgrund en relativt sett hög risk för varaktigt socialbidrag.

I artikel III intar kategorin kön en överordnad plats jämfört med ålder och invandrabakgrund i det teoretiska ramverket. Som tidigare beskrivits motiveras detta av den könslogik som präglar arbetsmarknaden och välfärdsystemen i allmänhet.

Ett faktum, som exempelvis betonas i forskning med ett intersektionellt perspektiv, är att kategorier sammanfaller hos verkliga personer (McCall, 2005). Idealiskt sett bör vi därför undersöka hur kombinationer av olika karaktäristika, som till exempel att vara ung, kvinna och ha invandrabakgrund, är kopplat till aktivering genom att inkludera interaktionseffekter mellan dessa karaktäristika i de statistiska analyserna. Materialet är dock för litet för att kunna göra det med tillfredsställande statistisk power.

Klass och klasstillhörighet är en grundläggande kategori i samhällsvetenskaplig forskning. Det finns tydliga samband mellan klasstillhörighet och socialbidragstagande (Socialstyrelsen, 2010) och socialbidragstagande används ofta som indikator på klasstillhörighet (Lundström & Sallnäs, 2003). Av detta skäl, och då det knappast är möjligt att bestämma klasstillhörighet för exempelvis unga arbetslösa, ingår inte klass bland de bakgrundsvariabler som kunnat prövas eller varit meningsfulla att prövas.

I artikel I skapar variabeln försörjningshinder kategorier av grupper med exempelvis ohälsa, bristande utbildning eller missbruk. Syftet med den breda ansatsen i valet av försörjningshinder var att inte osynliggöra grupper med vissa kategorier av försörjningshinder.

Kategoriseringen av utfallsvariablerna i artikel II–III, dvs. olika element i aktivering, styrdes av insikten om att stöd och kontroll existerar parallellt inom aktivering. Målet var att skapa kategorier som fångar båda dessa poler.

I artikel IV var avsikten med att skapa variabler som kombinerar olika slags aktivering och sanktioner för att så förutsättningslöst som möjligt undersöka hur stöd och kontroll är kopplade till klienternas utfall. Valet av nivåer för utfallen (inkomster motsvarande två basbelopp) spelar rimligtvis roll för vilka samband som förefaller finnas mellan aktivering och utfall för klienten. I artikeln redovisas separata analyser med ytterligare nivåer för att undersöka de funna sambandens stabilitet.



# Sammanfattning av artiklarna

## Artikel I

Denna artikel undersöker och jämför hur socialarbetare bedömer försörjningshinder hos sina klienter. Utgångspunkt för analysen är Midrés (1990) teoretiska modell över dimensionerna moral, resurs och marknad.

## Syfte

Att undersöka socialarbetares bedömningar av försörjningshinder bland olika grupper av socialbidragstagare.

## Frågeställningar

- Vilka försörjningshinder tar socialarbetare upp för klienterna? Är försörjningshinder inom moral-, resurs-, eller marknadsdimensionen vanligast?
- Vilka försörjningshinder tar socialarbetare upp för olika klientgrupper – förekommer försörjningshinder inom moral-, resurs- och marknadsdimensionen i olika utsträckning för olika grupper?
- Vilka försörjningshinder förekommer ofta samtidigt hos klienterna enligt socialarbetarnas uppfattningar?

## Huvudsakliga resultat

- Resursdimensionen var den mest framträdande i socialarbetarnas bedömningar eftersom bristande utbildning och arbetslivserfarenhet var de försörjningshinder som angavs för flest klienter oavsett kön, ålder och bakgrund.
- Kvinnor yngre än 25 år och med svensk bakgrund uppgavs ha problem med sin familjesituation lika ofta som de hade bristande utbildning och arbetslivserfarenhet.
- För hälften av kvinnorna som var ensamstående med barn uppfattades familjesituationen vara orsaken till deras

bidragsbehov. Familjesituationen nämndes bara för 4 procent av männen.

- Klienter yngre än 25 år framstod generellt sett som tyngst belastade i socialarbetarnas bedömningar. De hade flest försörjningshinder och försörjningshinder i alla dimensioner.
- Socialbidragstagare med invandrarbakgrund bedömdes främst ha försörjningshinder inom resursdimensionen, t.ex. bristande arbetslivserfarenhet.
- Socialbidragstagare med svensk bakgrund angavs oftare ha försörjningshindren trasslig uppväxt, dåligt självförtroende och bristande motivation jämfört med utrikes födda socialbidragstagare.

## Slutsatser

Resursdimensionen dominerar generellt sett socialarbeters uppfattning om försörjningshinder. Kön, ålder och bakgrund spelade roll för vilka försörjningshinder socialarbetarna tog upp. Resultaten tyder på att bedömningarna till viss del följer stereotypa mönster. Unga hade fler hinder än äldre, invandrare hade sällan hinder i moral- eller moral/resursdimensionen (försörjningshinder som skulle kunna höra till moral- eller resursdimensionen) och familjesituationen omnämndes sällan för män. Huruvida moraldimensionen, och därmed individualiseringen av orsaker till socialbidragsbehovet, var påtaglig i socialarbetarnas bedömningar beror på hur vi ser på försörjningshinder i moral/resursdimensionen.

I klassifikationen omfattade moral/resursdimensionen försörjningshindren trasslig uppväxt, dåligt självförtroende och ej diagnostiserad ohälsa. Samtliga dessa hinder var enligt socialarbetarna särskilt vanliga hos klienter under 25 år. Om vi tolkar det som att socialarbetare placerar orsaken hos individen genom att ta upp dessa försörjningshinder pågår det en individualisering av orsaken till bidragsbehov för gruppen unga klienter. En möjlig slutsats är då att aktiveringspolitikens utformning, som är explicit riktad till klienter under 25 år, har inneburit en framträdande plats för moraldimensionen och därmed den individualisering av orsaker till bidragsbehovet som forskare ibland befarat.

Om vi i stället väljer att betrakta normal uppväxt, ett hyggligt självförtroende och frånvaro av diffus ohälsa som en slags mjuka resurser som behövs på dagens arbetsmarknad (utöver de mer självklara resurserna arbetslivserfarenhet, relevant utbildning, hälsa och adekvata språkkunskaper), blir slutsatsen en annan. Då kan resultatet ses som att resursdimensionen, utvidgad med tonvikt på en social dimension, har en framträdande plats i socialarbetarnas bedömningar. Denna utvidgning av resurs-

dimensionen gäller i så fall främst för unga och svenska socialbidragstagare och i mindre utsträckning klienter med invandrarbakgrund. De mjuka resurserna togs sällan upp för denna grupp.

## Artikel II

Den andra artikeln beskriver och jämför omfattningen och karaktären på aktiveringen i de fyra kommunerna i materialet. Utgångspunkt för analysen är antaganden om hur element som organisationsnivå, innehåll, krav, sanktioner och individuellt bemötande konstituerar de två inriktningarna på aktivering, jobbaktivering och resursaktivering som beskrivs i forskning om aktivering på policynivå.

### Syfte

Att undersöka omfattning, karaktär och variation i aktivering i kommunerna i relation till jobbaktivering och resursaktivering.

### Frågeställningar

- Hur vanligt är aktivering i kommunerna?
- Deltar socialbidragstagare oftast i kommunalt eller statligt organiserad aktivering?
- Vad har aktiveringsinsatserna för innehåll?
- Hur vanligt är det med krav, sanktioner och individuellt bemötande bland aktiverade klienter och skiljer det sig åt för aktiveringsinsatser med olika innehåll?
- Tillämpar kommunerna jobbaktivering eller resursaktivering?
- Är aktiveringens struktur och processer kopplade till varandra i enlighet med antaganden i tidigare forskning?

### Huvudsakliga resultat

- Färre än hälften av klienterna deltog i någon aktivering under det undersökta året. Andelen aktiverade varierade mellan 20 och 60 procent i kommunerna.
- I tre kommuner fanns både jobbaktivering och resursaktivering, i en kommun endast resursaktivering. Jobbaktivering var oftare kommunalt organiserad jämfört med resursaktivering.

- För cirka 20 procent av de aktiverade klienterna utdelades sanktioner.
- Både krav och sanktioner var något vanligare för klienter som deltog i resursaktivering.
- Individuellt bemötande skedde i begränsad omfattning. Av de 40 procent av klienterna som deltog i aktivering under året träffade 80 procent sin socialarbetare varannan månad eller mer sällan. Cirka hälften hade haft stödjande samtal med sin socialarbetare vid minst ett tillfälle under året.
- Individuellt bemötande varierade mer över kommunerna jämfört med sanktioner och krav och det var vanligare i kommunerna med integrerad organisation.

## Slutsatser

Långt ifrån alla socialbidragstagare deltar i någon aktivering och den aktivering de får varierar beroende på kommun. Den aktivering som förekommer avspeglar de två olika modellerna, jobbaktivering och resursaktivering, som identifierats i policyforskningen. Socialbidragstagarna får i regel antingen jobbaktivering eller resursaktivering men ytterst sällan båda.

Föreställningen att arbetslösa socialbidragstagare möter ”strängare” aktivering jämfört med arbetslösa med a-kassa får visst stöd i resultaten. Cirka 20 procent av socialbidragstagarna fick sanktioner under perioden, vilket kan jämföras med studier som visar att färre än 1 procent av arbetslösa i arbetsförmedlingens program får sanktioner (van der Berg & Wikström 2009).

I den kommun där flest klienter deltog i aktivering var krav och sanktioner minst vanligt. Slutsatser om krav och sanktioner kan alltså inte utan vidare dras utifrån omfattning av aktivering. Kunskapen om vad aktivering är och hur den varierar förefaller kunna nyanseras på ett meningsfullt sätt om olika element i aktiveringen undersöks separat.

## Artikel III

I artikel III undersöks socialtjänstens tillämpning av aktiveringspolitiken för klienter med olika försörjningshinder och karaktäristika. Utgångspunkten är att socialarbetares tillämpning av aktivering inklusive stödjande och kontrollerande inslag kan reflektera olika ordnande principer, så kallade logiker, om vilka socialarbetare kan vara mer eller mindre medvetna.

Samband undersöks mellan å ena sidan olika slags aktivering och sanktioner med å andra sidan klienternas försörjningshinder och karaktä-

ristika. Sambanden relateras till tänkbara logiker såsom arbetstestlogik, framgångslogik, behovslogik, könslogik samt policylogik. Kommunvariabler inkluderades i analyserna för att kontrollera för de kommunala skillnaderna som kom fram i artikel II. I artikeln används logistisk regressionsanalys.

## Syfte

Att undersöka vilken logik som återspeglas i tillämpningen av aktivering, sanktioner och undantag bland socialbidragstagare med olika försörjningshinder och karaktäristika.

## Frågeställningar

- Vad betyder försörjningshinder och karaktäristika för socialbidragstagares sannolikhet att få delta i aktiveringsinsatser över huvud taget och i jobb- respektive resursaktivering?
- Vad betyder försörjningshinder och karaktäristika för socialbidragstagares sannolikhet att tilldelas sanktioner och undantag från sanktioner bland aktiverade och icke-aktiverade klienter?
- Vilka logiker avspeglas i socialarbetarnas tillämpning av aktivering, sanktioner och undantag från sanktioner?

## Huvudsakliga resultat

- Könslogiken fick stöd eftersom män fick aktivering och sanktioner oftare jämfört med kvinnor och eftersom mödrar (i synnerhet ensamstående mödrar) fick minst aktivering.
- Arbetstestlogiken riktas mot svenska äldre män då jobbaktivering och sanktioner främst riktas till denna grupp.
- Behovslogiken fick möjligt stöd då resursaktivering främst erbjöds personer med brist på arbetsmotivation eller med ohälsa samt genom att socialbidragstagare med svag hälsa eller missbruk sällan deltog i jobbaktivering.
- Framgångslogiken fick inte stöd då personer som inte saknade utbildning eller arbetserfarenhet inte fick resursaktivering oftare än personer som saknade dessa resurser.
- Policylogiken fick inte stöd då unga under 25 år deltog i aktivering marginellt oftare jämfört med äldre socialbidragstagare och inte heller var föremål för sanktioner.

- Bland aktiverade klienter var både sanktioner och undantag från sanktioner kopplat till bristande arbetsmotivation.
- Bland klienter som inte deltagit i aktivering var sanktioner men inte undantag från sanktioner kopplat till bristande arbetsmotivation.

## Slutsatser

Aktivering och sanktioner tillämpas olika i olika klientgrupper. Resultaten kan tolkas som att aktiveringen vid tidpunkten för studien inte främst utgjorde ett ”erbjudande” utan åtminstone i fallet jobbaktivering hade prägeln av ett arbetstest och därför inte riktades till traditionellt värdiga bidragstagare som kvinnor.

Resursaktivering tycktes snarare följa en behovslogik eftersom bristande motivation och ohälsa, men inte bristande resurser som utbildning och arbetslivserfarenhet, ökade sannolikheten att få resursaktivering.

Såväl sanktioner som undantag från sanktioner var vanligare bland aktiverade jämfört med dem som inte deltagit i aktivering. Deltagande i aktivering tycks därmed kunna medföra både en ”sträng” och en ”mild” hantering av socialbidragstagare. Om vi väljer att se detta som att socialtjänsten bedriver ett ”aktivare” arbete med socialbidragstagare som ”aktiveras” så framstår socialtjänsten som upptagen av gruppen äldre, svenska män och deras arbetsvilja som prövas genom aktivering. Sanktioner och undantag föreföll sedan tillämpas olika beroende på vad aktiveringen visat om männens livssituation och arbetsvilja. Målgruppen för aktivering, unga under 25 år, tycks inte vara tydligt i fokus för aktivering.

## Artikel IV

Den fjärde artikeln handlar om utfallet av socialtjänstens aktivering. I artikeln undersöks samband mellan de olika kombinationer av aktivering och sanktioner som klienterna hade varit med om under året och om klienterna hade arbete eller socialbidrag under två sammanhängande år efter arbetssättsstudien. Logistisk regressionsanalys användes.

## Syfte

Att undersöka samband mellan olika kombinationer av aktivering och sanktioner och socialbidragstagares utfall i form av inkomst från lönearbete respektive inkomst av socialbidrag som huvudinkomst under de två sammanhängande år som följde på arbetssättsstudien.

## Huvudsakliga resultat

- 24 procent av klienterna hade utfallet arbete och 17 procent hade utfallet socialbidrag under den två år långa uppföljningsperioden.
- Kombinationen resursaktivering och sanktion hade ett signifikant positivt samband med arbete. Breda konfidensintervall visar dock att resultaten bör tolkas försiktigt.
- Kombinationen jobbaktivering och sanktion hade ett signifikant positivt samband med socialbidrag. Breda konfidensintervall visar dock att resultaten bör tolkas försiktigt.
- Försörjningshindren att sakna utbildning, sakna arbetslivserfarenhet, att ha ohälsa, missbruk samt att ha haft bidrag länge hade ett signifikant negativt samband med att få arbete.
- Försörjningshindren ohälsa och missbruk ökade signifikant sannolikheten för socialbidrag.
- Att ha invandrarbakgrund och att vara ensamstående hade ett signifikant positivt samband med socialbidrag medan att vara sammanboende med barn hade ett signifikant negativt samband med socialbidrag.
- Klienternas karaktäristika hade inga samband med utfallet arbete. I tilläggsanalyser med strängare kriterier för utfallet arbete framkom dock ett positivt samband mellan att vara kvinna och arbete och ett negativt samband mellan att vara under 25 år och arbete.
- Bristande arbetsmotivation var det enda försörjningshinder som inte hade ett signifikant samband med något av utfallen.

## Slutsatser

Olika kombinationer av jobb- respektive resursaktivering och sanktioner har signifikanta och motsatta samband med om socialbidragstagare får arbete eller fortsätter att ha socialbidrag. Eftersom resurs- och jobbaktivering och sanktioner är systematiskt ojämnt fördelade bland klienterna enligt artikel III kan slutsatser om orsakssamband inte dras utifrån detta. Möjliga tolkningar av sambanden diskuteras i kappans slutdiskussion.





# Sammanfattning, diskussion och implikationer

Syftet med avhandlingen har varit att analysera aktivering av socialbidragstagare i praktiken. Såväl bedömningar som insatser och utfall har relaterats till aktivering. Skillnader har undersökts i olika kommuner och för olika grupper av bidragstagare. Analyserna har genomgående försökt införliva möjligheten att stöd och kontroll kan finnas sida vid sida i aktivering. Följande frågor har analyserats i avhandlingens artiklar:

- Hur bedömer socialarbetare olika socialbidragstagares försörjningshinder? (Artikel I)
- Hur skiljer sig socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare åt i fyra svenska kommuner? (Artikel II)
- Vilken logik återspeglas i socialtjänstens tillämpning av aktiveringsinsatser och ”tvång” bland socialbidragstagare? (Artikel III)
- Har socialtjänstens aktiveringsinsatser och sanktioner något samband med förändringar i socialbidragstagares försörjningssituation? (Artikel IV)

Avhandlingen bygger på två datamaterial; arbetssättsstudien om fyra kommuners socialbidragsarbete i 372 enskilda klienters ärenden under ett år (under perioden 2002-2003) och en registeruppföljning av klienternas försörjningssituation för åren 2004-2005 med data från SCB.

Materialet började samlas in för 10 år sedan men med tanke på beständigheten i socialtjänstens nyckelfrågor kring stöd och kontroll kan resultaten trots allt vara giltiga ur ett långsiktigt perspektiv. Materialet omfattar fyra kommuner, generaliserbarheten till svenska kommuner i allmänhet är således begränsad. Något högre generaliserbarhet kan tillskrivas resultaten som gäller skillnader i aktivering för olika klientgrupper eftersom urvalet är tämligen representativt för bidragstagare i allmänhet och för att de skillnader som framträtt mellan grupper gäller efter att vi kontrollerat för kommunala variationer.

När avhandlingens resultat nu sammanfattas sker det med breda penseldrag och med få hänvisningar till de olika artiklarna.

## Sammanfattning av avhandlingens resultat

Vad innebar 1990-talets aktiveringspolitik för socialbidragstagarna? Utifrån den här avhandlingen skulle svaret bli att den innebar olika saker för olika grupper och att den för många inte innebar särskilt mycket.

Den övergripande bilden är att aktivering varierar i alla avseenden. Den varierar mellan kommuner, när det gäller innehåll och mellan grupper. Aktivering avviker alltså inte från andra verksamheter i socialt arbete inom vilka forskningen konstaterar variationer. Variationen i aktivering som framträtt i avhandlingen verkar inte vara godtycklig. Den återspeglar mönster och logiker som tycks äga giltighet bortom organisationen av socialbidragsarbetet och strukturella villkor i kommunen.

Ett sådant mönster är att socialarbetarnas uppfattning om försörjningshinder tenderar att återspegla stereotypa uppfattningar om olika grupper. Ett exempel är att problem relaterade till familj i princip inte tas upp för män medan familjerelaterade problem ofta tas upp för kvinnor.

Ett annat mönster är att aktiveringsinsatser tycks vara svagt kopplade till klienternas försörjningshinder. Trots att brist på resurser som utbildning och arbetslivserfarenhet är de vanligaste försörjningshindren enligt socialarbetarna får endast en femtedel av klienterna resursaktivering som syftar till att förbättra just utbildning och arbetslivserfarenhet. Klienter som saknar utbildning eller arbetslivserfarenhet, eller bådadera, får till och med resursaktivering särskilt sällan.

Ytterligare mönster tyder på att den aktivering som förekommer inte är särskilt genomgripande, inte så *aktiv* från socialtjänstens sida. Av de 40 procent av klienterna i avhandlingen som fick aktivering under året träffade de allra flesta sin socialarbetare varannan månad eller mer sällan. Ungefär hälften hade någon gång ett stödjande samtal under året enligt socialarbetarens uppgift. I den första vågens aktiveringspolitik såg lagstiftarna socialtjänstens handlingsplaner – utformade tillsammans med klienten – som betydelsefulla för aktiveringens möjligheter. Men den glesa frekvensen av möten och stödjande samtal antyder att handlingsplaner, i den mån de funnits, inte gick hand i hand med ökad aktivitet från socialtjänstens sida. Andra exempel på ”passiv aktivering” är att den kommun där flest fick aktivering och aktiveringen pågick under längst tid enbart erbjöd jobbaktivering. Det var också mindre vanligt där att aktiveringen var ett krav.

De mönster som framträder i aktiveringen tyder på att vissa logiker är mer framträdande än andra. En tydlig könslogik återspeglas i tillämpningen av socialtjänstens traditionella verktyg; jobbaktivering, sanktioner och undantag. Män får främst jobbaktivering trots att de saknar resurser som utbildning och arbetslivserfarenhet i samma utsträckning som kvinnor och de är oftare föremål för sanktioner trots att kvinnor lika ofta som män uteblivit från aktiveringsinsatser. Jobbaktivering innehåller ofta traditionellt manliga sysslor. Kvinnor får generellt sett mindre aktivering jämfört med män och

ensamstående mödrar får mindre aktivering jämfört med sammanboende kvinnor med barn eller kvinnor utan barn. Kvinnor får sällan sanktioner och oftare undantag, det vill säga hänsyn till sin individuella situation vid risk för avslag på bidraget.

Närvaron av en arbetstestlogik märks genom att socialarbetarnas uppfattning om klienternas arbetsmotivation är kopplad till såväl sanktioner, undantag från sanktioner som typ av aktivering. Fattigvårdstraditionen där den nödställdas arbetsvilja var avgörande för att få hjälp och där män oftare betraktades som ”ovärdiga” och kvinnor som ”värdiga” bidragstagare verkar upprätthållas i dagens socialbidragsarbete.

Det som i avhandlingen kallas ”policylogik”, det vill säga att unga under 25 år och personer som bedöms vara i behov av arbetsmarknadsinsatser utgör målgrupp för krav och aktivering, märks inte i tillämpningen av aktivering. Trots att unga har flest försörjningshinder, och däribland ofta resursbrister, får de bara marginellt oftare aktivering i jämförelse med äldre klienter och främst jobbaktivering. Klienter med invandrarbakgrund, som enligt socialarbetarna främst har resursbrister (bristande arbetslivserfarenhet och språkkunskaper) får inte resursaktivering i högre utsträckning än personer med svensk bakgrund.

Artikel IV gav visst stöd åt att en framgångslogik återspeglas i tillämpningen av aktivering, en slutsats som inte drogs i artikel III. Enligt artikel III verkade klienter med bristande motivation och ohälsa relativt ofta få resursaktivering. Resursaktivering var alltså inte främst riktad till personer som saknar resurser som utbildning och arbetserfarenhet. I artikeln tolkades detta som att en behovslogik präglade tillämpningen av resursaktivering. Artikel IV visade att resursaktivering i kombination med sanktioner hade positivt inflytande på chansen att få arbete. En möjlig tolkning är att resursaktivering har riktats till personer med resursmässigt goda utsikter på arbetsmarknaden (utbildning och arbetslivserfarenhet) och att det är därför dessa har fått arbete. Det skulle tala för närvaron av en framgångslogik.

Enligt uppföljningen är det två kombinationer som tenderar att ha samband med utfallen arbete och socialbidrag. *Resursaktivering och sanktion* verkar ha ett positivt inflytande på arbete och *jobbaktivering och sanktion* verkar ha ett positivt samband med fortsatt socialbidrag.

## Diskussion

I diskussionen har jag valt att reflektera över fyra teman. Till att börja med vill jag diskutera hur man kan tolka resultaten när det gäller utfallet av aktivering. Sedan följer en reflektion över möjliga konsekvenser för olika grupper om aktivering tillämpas såsom avhandlingens resultat föreslår. Därefter berörs frågan om individualisering av orsaker till socialbidragsbehov. Avsnittet avslutas med några metodologiska reflektioner.

## Hur kan vi tolka utfallet av aktiveringen?

Resultaten kring utfall av aktivering måste tolkas med försiktighet av flera skäl. Relativt få personer deltog i jobb- respektive resursaktivering och fick sanktioner. Det medför att få personer i grupperna med utfallen arbete och socialbidrag har fått de olika kombinationerna av aktiveringsinsatser och sanktioner. Det innebär i sin tur att skattningarna av sambanden är osäkra (breda konfidensintervall). Vidare är resurs- och jobbaktivering och sanktioner ojämnt fördelade bland klienterna utifrån vissa karaktäristika och försörjningshinder. Det är selekterade grupper som fått del av olika aktiveringsinsatser och sanktioner. Resultaten säger oss något om vilket samband aktiveringsinsatser och sanktioner har med arbete och socialbidrag under dessa betingelser.

Kombinationen resursaktivering och sanktion har ett positivt samband med arbete och kombinationen jobbaktivering och sanktion har ett positivt samband med socialbidrag. Vi kan inte utan vidare dra slutsatsen att orsaken till att vissa klienter fått arbete är att de deltagit i resursaktivering och samtidigt fått sanktioner eller att orsaken till fortsatt socialbidrag är kombinationen jobbaktivering och sanktion. Utifrån det vi vet om selektionen till och resultaten av aktiveringsinsatser och sanktioner ligger det närmare till hands att dra slutsatsen att personer som har goda utsikter till arbete får resursaktivering och personer som har sämre utsikter på arbetsmarknaden får jobbaktivering samtidigt som det inom båda dessa grupper finns personer som tilldelas sanktioner.

Enligt tidigare forskning har sanktioner olika effekter beroende på hur långt från arbetsmarknaden en person befinner sig. Detta får stöd i resultaten eftersom sanktioner är kopplade både till arbete och till socialbidrag. Detta förhållande, att sanktioner kan vara kopplade till motsatta utfall, ger uppslag till ytterligare en infallsvinkel. Hypotetiskt sett kan man tänka sig att sanktioner kommunicerar olika budskap beroende på i vilket sammanhang de används. Sanktioner som används i samband med en aktiveringsinsats som stärker klientens resurser (resursaktivering) kommunicerar möjligen ett slags allvar i avsikten med aktiveringsinsatsen och förändringsarbetet. Sanktioner som riktas till den grupp som får jobbaktivering, som generellt sett anses fylla en avskräckande funktion, skulle enligt denna tankegång snarare kommunicera ett ifrågasättande av arbetsmotivationen och indirekt klientens rätt till bidraget. En tänkbar slutsats av detta resonemang är att det budskap som socialtjänsten förmedlar till socialbidragstagare utövar ett eget inflytande på utsikterna till förändringar för den enskilde klienten.

## Betydelsen av aktiveringen för olika grupper

Resultaten tyder på att socialtjänsten inte betraktar målet om arbete som lika viktigt för alla grupper. Mödrar i allmänhet och ensamstående mödrar i

synnerhet fick jämförelsevis sällan aktivering. Ungdomar, som av socialarbetarna anses ha flest försörjningshinder, och invandrare som främst anses sakna resurser som utbildning, arbetslivserfarenhet och språk, får inte resursaktivering oftare än andra klientgrupper. Detta trots att sådana resurser är möjliga att bygga upp genom resursaktivering.

Handlingsutrymmet i socialtjänsten är till för att kunna anpassa arbetet efter de enskilda individerna. Sådana anpassningar kan förvisso medföra synbart ojämnt fördelade insatser som är befogade ur ett individuellt perspektiv. Ett sätt att försöka värdera den ojämna fördelningen är att fråga sig om de mönster som avtecknar sig kan antas vara problematiska för socialbidragstagarna själva.

För gruppen ensamstående mödrar finns det skäl att tro att underliggande, traditionella synsätt kring kön förhindrar utformning av aktiveringsinsatser utifrån deras behov och att det, förutom att drabba mödrarna, kan drabba deras barn. Forskning visar relativt entydigt att barn till ensamstående arbetslösa föräldrar med socialbidrag har tydliga överrisker för en ogynnsam utveckling inom många välfärdsområden. Samtidigt visar forskning att kvinnor tenderar att ha hög arbetsmotivation i allmänhet och att kvinnor med invandrarbakgrund upplever ett missnöje med att inte vara föremål för krav och insatser som handlar om att få arbete (Hedblom, 2004, 2009; Nordenmark, 1999). Denna bild understöds av att kvinnorna i avhandlingen oftare får arbete än män (vid strikta mått på arbete). Liknande resultat fann Milton i utvärderingen av Uppsala-modellen (Milton, 2006). Det finns således inte mycket fog för varför kvinnor inte skulle vara föremål för aktivering i minst samma utsträckning som män. Om man till detta lägger möjliga välfärdsvinster för barnen framstår ensamstående mödrar som en grupp för vilka tillgång till, inriktning på och resultat av aktivering borde uppmärksammas i större utsträckning.

För aktiveringspolitikens huvudsakliga målgrupp, unga bidragstagare, framstår inriktningen på jobbaktivering på bekostnad av resursaktivering som problematisk. Ungdomsarbetslösheten når för närvarande historiskt höga nivåer. Forskning kan visa att svag arbetsmarknadsförankring i unga år försämrar utsikterna till förankring senare i livet. Socialbidragstagande hör till faktorerna som minskar chansen att lyckas få fäste i arbetslivet medan utbildning spelar en nyckelroll i att öka chanserna (Bäckman, 2011; Bäckman & Nilsson, 2011).

För grupper med ohälsa innebär pågående förändringar av sjukförsäkringen att medicinska förutsättningar för arbete hos sjukskrivna personer ska prövas mot hela arbetsmarknaden efter 180 dagars sjukskrivning. Om den sjuke bedöms ha medicinska förutsättningar för ett normalt förekommande arbete (oavsett tidigare yrke) övergår sjukförsäkringen till aktivitetsersättning på arbetsförmedlingen. De personer som under perioden med aktivitetsersättning inte får arbete blir hänvisade till socialbidrag när dagarna i aktivitetsersättning är slut (om de inte sjukskrivs på nytt).

Den beskrivna situationen kan innebära att personer med relativt stora hälsorelaterade hinder landar hos socialtjänsten och därmed ställs inför den månadsvisa prövningen av rätten till bidraget kopplad till olika krav på aktivering. För gruppen utförsäkrade är det av stor vikt hur socialtjänsten fördelar aktiveringsinsatser bland sina klienter och hur detta kopplas till (föreställningar om) försörjningshinder. Relevansen understryks av att ohälsa uppvisade starka och genomgående signifikanta samband med både arbete (negativt samband) och socialbidrag (positivt samband).

Konsekvenser kan diskuteras för fler grupper, som t.ex. konsekvensen för invandrare av att sällan få resursaktivering trots brist på resurser, men huvudfrågan står kanske redan klar: utgår aktivering från de försörjningshinder och behov som socialbidragstagare har?

## Individualisering och aktivering

För att kunna anpassa aktivering till olika grupper av socialbidragstagare måste socialtjänsten göra sig en bild av de enskildas individuella försörjningshinder, förutsättningar och behov. Processen att åstadkomma en sådan bild kan indirekt förlägga skulden för bidragsbehovet på individen. Det för oss till frågan om huruvida aktiveringspolitik, genom sin betoning på socialbidragstagares skyldigheter för att ha rätt till bidraget, riskerar att individualisera orsaker till arbetslöshet och bidragsbehov. Vi vet samtidigt från klientintervjuer att många bidragstagare önskar sig individuellt anpassat stöd för att kunna börja arbeta. Vi vet också från tidigare forskning att personlig uppmärksamhet och individuellt stöd är betydelsefullt för att uppnå goda resultat med aktivering. Det finns således ett spänningsförhållande inbyggt i aktivering.

Hur kan man lösa detta dilemma och framför allt – behöver man lösa detta dilemma? För att svara på det behöver vi fråga oss om de tidigare beskrivna förändringarna på arbetsmarknaden har medfört att socialbidragstagares behov av individuellt utformat stöd är större eller annorlunda i dag än tidigare. Ett jakande svar på den frågan betyder inte att individerna är annorlunda i dag utan att kraven från omgivningen på individerna har förändrats. Om vi antar att det ligger till på detta sätt är frågan vilken institution som är bäst lämpad att ge individuellt utformad aktivering utan att individualisera orsaken till klientens bidragsbehov.

Arbetsförmedlingen är den aktör som kan antas ha störst erfarenhet av att matcha arbetslösa med olika insatser. I den första vågens aktiveringspolitik betonades decentralisering av aktivering med argument om att kommunen skulle ha större möjligheter att anpassa aktivering till lokala förutsättningar. Många kommuner hade under 80- och 90-talen uppfattat att arbetsförmedlingarna gav begränsad service till socialbidragstagare. Den andra vågens aktiveringspolitik har bland annat inneburit att ansvaret för unga arbetslösa förts tillbaka till arbetsförmedlingen. Registerbaserade utvärde-

ringar av reformen antyder att aktivitetsgraden är låg i arbetsförmedlingens program. En majoritet av ungdomarna är aktiva mindre än tio timmar i veckan, träffar sin handläggare mindre än en timme i veckan och deltog inte i någon arbetsplatsförlagd aktivitet vid en given tidpunkt (aktiviteten var något högre hos privata aktörer anlitade av arbetsförmedlingen). Hittillsvarande utvärderingar har inte funnit några bestående effekter av ungdomsinsatserna (Hall & Liljeberg, 2011; Martinson & Sibbmark, 2010a, 2010b).

I den mån det är socialtjänstens uppgift att hjälpa socialbidragstagare till arbete framstår en ökad professionalisering på socialbidragsområdet som högst relevant. Förutsättningarna att utveckla professionen inom nuvarande ordning förefaller begränsade utifrån att socialarbetare tycks ägna relativt lite tid åt varje klient. Omkring 80 procent av klienterna (som deltog i aktivering) träffade sin socialarbetare cirka en timme varannan månad och omkring hälften hade stödjande samtal med sin socialarbetare. Detta mönster har stöd i tidigare forskning som konstaterar att socialbidragsverksamheter har en jämförelsevis hög ärendebelastning och därmed begränsat med tid för klienterna. Möjligheten för socialtjänsten att förändra kopplingen mellan innehåll och aktiveringsinsatser på basis av klienternas individuella förutsättningar och behov kräver troligtvis att förändringsarbetet med socialbidragstagare flyttas högre upp i politiska prioriteringar.

## Avhandlingens ansats och tidigare forskning

Avhandlingens metodologiska ansats, att undersöka aktivering i enskilda socialbidragsärenden, har kunnat bekräfta och nyansera aktiveringsforskning med andra ansatser. En övergripande hypotes och farhåga i tidigare aktiveringsforskning, såväl i Sverige som internationellt, är om aktiveringspolitiken medför ett fattigvårdslignande synsätt med fokus på kontroll av bidragstagares arbetsmotivation. Avhandlingens resultat ger visst stöd åt dessa farhågor eftersom aktivering och sanktioner var tydligt kopplade till arbetsmotivation för vissa grupper. Huruvida dessa mönster i tillämpningen har förstärkts i och med den nuvarande aktiveringspolitiken eller om de kontinuerligt har vidmakthållits i socialbidragsarbetets praktik kan vi inte veta eftersom det inte finns studier med individdata från perioder då socialpolitiken hade andra inriktningar.

En annan farhåga i tidigare forskning är att decentraliseringen av aktivering medfört att socialbidragstagare hanteras med en fattigvårdslignande logik i högre grad än arbetslösa med a-kassa. Sett till hela gruppen socialbidragstagare styrks detta i avhandlingen. Socialbidragstagare tilldelas generellt sett fler sanktioner jämfört med arbetslösa med a-kassa oavsett om de deltar i statligt eller kommunalt organiserad aktivering.

Tidigare forskning om socialbidragsarbete och aktivering i organisationer har pekat på att kön spelar roll för arbetet. Avhandlingens resultat ger stöd

för det eftersom könsstereotypa mönster kvarstår vid kontroll av andra karaktäristika, försörjningshinder och kommunala variationer.

Till sist kan man i tidigare forskning se antaganden om att resursaktivering är mer verksam när den sker inom eller liknar arbetsförmedlingens aktivering av arbetslösa med a-kassa. Avhandlingsmaterialet gjorde det möjligt att hålla isär element som utförare, sanktioner och innehåll. Resultaten indikerar att resursaktivering (i kombination med sanktion) är lovande jämfört med jobbaktivering oavsett om den utförs i statlig eller kommunal regi. Detta antyder att innehållet i aktiveringsinsatser är en komponent värd att väga in vid sidan av utförare i utformning av såväl aktiveringspolitik som forskning.

## Implikationer

### För forskningen

En fråga som inte kunnat belysas i avhandling är hur tillämpning av aktivering hänger samman med socialbidragsarbetets organisering. Som vi sett har organisering av socialbidragsarbete varit en företeelse under förändring och debatt i flera decennier. Förändringar av socialbidragsarbetets organisation har ofta metodologiska förtecken och det är eftersträvansvärt att forskning om sådana förändringar uppmärksammar organiserings betydelse för utformning och utfall av aktivering.

Forskning utformad för att undersöka om en genomgående inriktning på resursaktivering skulle leda till generellt sett bättre utfall för klienterna vore värdefull. Studier som jämför hur resursaktivering riktad till socialbidragstagare inom ramen för socialtjänsten respektive inom ramen för arbetsförmedlingen skulle också vara av stort intresse.

Ytterligare en relevant forskningsfråga är hur kopplingen mellan klienternas behov och aktiveringsinsatser kan förbättras. Skulle fördjupade utredningar om bidragstagares resurser, försörjningshinder och egna önskemål kunna bidra till en sådan förbättring? Kan socialarbetare påverka utbudet och utformningen av aktiveringsinsatser utifrån kunskap om sina klienters försörjningshinder och behov? Hur skulle klienterna själva uppleva ingående kartläggningar av sin situation? Finns det resurser nog på socialbidragsområdet för att bedriva ett individuellt anpassat förändringsarbete?



## För praktiken

Det finns flera skäl för verksamma inom socialbidragsområdet att utnyttja forskning för att utveckla sitt arbete. Ett skäl är att socialbidragsarbetet präglas av låg grad av professionalisering samtidigt som dess uppgifter står inför påtagliga utmaningar. Ett annat är att socialarbetare inom området uppfattar att de har ett begränsat handlingsutrymme och att deras klienter behandlas relativt lika, vilket faktiskt motsägs av avhandlingen. Socialbidragsarbetet är sannolikt mer komplext och mer professionellt krävande än vad som avspeglas i de professionella villkoren för arbete. Ett skäl till detta kan vara just den begränsade forskningen inom socialbidragsområdet.

Avhandlingens resultat kan ge uppslag till hur en verksamhet kan granska och utveckla aktivering i det egna socialbidragsarbetet och på så sätt röra sig mot en professionaliserad praktik som bygger på empiriskt stöd. Lokala kartläggningar av det egna arbetet med enskilda klienter under en viss tid kan ge tillräcklig information för att utveckla kopplingen mellan klienternas försörjningshinder och insatser.

Tänkbara uppslag för lokala kartläggningar är hur väl aktivering i den egna kommunen motsvarar olika klientgruppers behov och önskemål. Exempelvis kan man undersöka huruvida personer som saknar resurser som utbildning och erfarenhet erbjuds jobbaktivering eller resursaktivering. Vidare kan lokala kartläggningar klargöra hur kontroll tillämpas i olika klientgrupper och på vilka grunder. Att anlägga ett könsperspektiv i analyserna framstår som relevant.

## För politiken

Avhandlingen visar att socialarbetares handlingsutrymme har betydelse när det gäller att verkställa politiska mål om aktivering. Potentiellt stöd och potentiell kontroll förstärktes i socialtjänstlagens nya paragrafer 1998. Båda inslagen verkar användas enligt traditionella mönster trots att denna tillämpning inte tycks ge goda utfall. Om aktiveringspolitiken ska kunna åstadkomma gynnsamma resultat för socialbidragstagare kan dagens inriktning på den enskildes skyldigheter och socialtjänstens kontroll behöva omprövas till förmån för en inriktning på aktiveringsinsatsernas innehåll och kvalitet. I den mån socialtjänsten skall vara ansvarig för aktivering av socialbidragstagare behöver politiker överväga hur förutsättningar för professionalisering av socialbidragsarbete bäst kan ordnas och stödjas.



# Referenser

- Abrahamson, P. (1998). Efter velfærdsstaten: Ret og plikt til aktivering. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 18(3), 133-143.
- Abrahamsson, M. (1991). *Från varsin sida skrivbordet – 87 klienter och deras handläggare och deras klienter om socialtjänstens insatser*. Rapport i socialt arbete nr 52. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Ahrne, G. (1993). *Delvis människa, delvis organisation*. Stockholms universitet, Sociologiska institutionen.
- Albrekt Larsen, C. (2002). Policy paradigm and cross-national policy: (Mis)learning from the Danish employment miracle. *Journal of European Policy*, 9(5), 715-735.
- Angelin, A. (2009). *Den dubbla vanmaktens logik: En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Bach, H. B., Larsen, J. & Rosendahl, A. (1998). *Langtidsledige i tre kommuner*. Rapport 98:9. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bane, M. J. & Ellwood, D. T. (1986). Slipping into and out of poverty: The dynamics of spells. *The Journal of Human Resources*, 21(1), 1-23.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. London: Allen Lane Penguin.
- Bergmark, A., Bergmark, Å. & Lundström, T. (2011). *Evidensbaserat socialt arbete: Teori, kritik, praktik*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Bergmark, Å. (1987). *Bara pengar. En studie av renodlad socialbidragshandläggning i Eskilstuna*. Rapport i socialt arbete nr 38. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Bergmark, Å. (1991). *Socialbidrag och försörjning: En studie av bidragstagande bland ensamstående utan barn*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Bergmark, Å. (1993). *Den värdiga hjälptagaren i historisk belysning*. FKF Fakta. Stockholm: Försäkringskassaförbundet.
- Bergmark, Å. (1994). Socialbidragen i den nya socialtjänsten – inriktning, ideologi och kunskap. I U. Pettersson (red.), *Socialtjänstens klientarbete : Från vision till marknad?* Lund: Studentlitteratur.
- Bergmark, Å. (1996). Arbetslinjen och socialbidraget. I SOU 1996:151, *Bidrag genom arbete – en antologi* (s. 105-117). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Bergmark, Å. (2000a). Med vilken måttstock? Om valet av kriterier vid utvärderingar av arbete med socialbidrag. I A. Puide (red.),

- Socialbidrag i forskning och praktik* (s. 187-204). Stockholm: Gothia.
- Bergmark, Å. (2000b). Arbete med socialbidrag – organisation, metoder och insatser. I A. Puide (red.), *Socialbidrag i forskning och praktik* (s. 147-163). Stockholm: Gothia.
- Bergmark, Å. & Bäckman, O. (2004). Stuck with welfare? Long-term social assistance reciprocity in Sweden. *European Sociological Review*, 20(5), 425-443.
- Bergmark, Å. & Bäckman, O. (2007). Socialbidragstagandets dynamik: Varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2-3), 134-152.
- Bergmark, Å. & Bäckman, O. (2011). Vad händer med socialbidragstagarna? I S. Alm, O. Bäckman, A. Gavanas & A. Nilsson (red.), *Utanförskap* (s. 28-53). Stockholm: Dialogos förlag.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (1998). Metoder i socialt arbete. Om insatser och arbetssätt i socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 5(4), 291-314.
- Bergmark, Å. & Lundström, T. (2005). En sak i taget? Om specialiseringen inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(2-3), 125-128.
- Bergmark, Å., Lundström, T., Minas, R. & Wiklund, S. (2008). *Socialtjänsten i blickfånget. Organisation, resurser och insatser*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Bergmark, Å. & Minas, R. (2007). Decentraliserad välfärd eller medborgerliga rättigheter? Om omfördelning av makt och ansvar mellan stat och kommun. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2-3), 220-241.
- Bergmark, Å. & Minas, R. (2010). Actors and governance arrangement in the field of social assistance. I Y. Kazepov (Ed.), *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe* (pp. 241-273). Vienna: Ashgate.
- Bergmark, Å. & Palme, J. (2003). Welfare and the unemployment crisis: Sweden in the 1990s. *International Journal of Social Welfare*, 12(2), 108-122.
- Bernler, G. & Johnsson, L. (1995). *Den sociala journalen II: Tre bilder av socialtjänstens klient*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Billquist, L. (1999). *Rummet, mötet och ritualerna. En studie av socialbyrå, klientarbetet och klientskapet*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Biterman, D. & Franzén, E. (2008). Vem är fattig i Sverige idag? I H. Swärd & A.-M. Egerö (red.), *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu* (s. 243-253). Malmö: Égalité.
- Blomberg-Kroll, H. & Meeuwisse, A. (2011). *Vad säger socialarbetarna om framtiden? Nordiska socialarbetares uppfattningar och attityder om socialtjänsten i framtiden*. Stockholm: Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

- Bloom, H. S., Hill, J. H. & Riccio, J. (2003). Linking program implementation and effectiveness: Lessons from a pooled sample of welfare-to-work experiments. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(4), 551-575.
- Boll, J. & Christensen, T. Q. (2002). *Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen*. Rapport 02:01. København: Socialforskningsinstituttet.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. J. D. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. The University of Chicago: Polity Press.
- Bradshaw, J. & Terum, L. (1997). How Nordic is the Nordic model? Social assistance in a comparative perspective. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 6(4), 247-256.
- Brulín, G. & Bäckström, H. (2006). En svensk arbetslinje för det tjugoförsta seklet? *Sociologisk Forskning*, 43(1), 96-127.
- Brännström, L. & Stenberg, S.-Å. (2007). Does social assistance reciprocity influence unemployment? Macro-level findings from Sweden in a period of turbulence. *Acta Sociologica*, 50(4), 349-364.
- Byberg, I. (2002). *Kontroll eller handlingsfrihet? – En studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Bäckman, O. (2011). Att få fotfäste på arbetsmarknaden. I S. Alm, O. Bäckman, A. Gavanoas & A. Nilsson (red.), *Utanförskap* (s. 81-103). Stockholm: Dialogos förlag.
- Bäckman, O. & Nilsson, A. (2011). "Ung och utanför". I S. Alm, O. Bäckman, A. Gavanoas & A. Nilsson (red.), *Utanförskap* (s. 163-186). Stockholm: Dialogos Förlag.
- Calmfors, L., Fuller, R. & Hemström, M. (2002). *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*. IFAU-rapport 2002:4. Uppsala: IFAU.
- Cedersund, E. (1992). *Från personligt problem till administrativt beslut. Att ansöka om ekonomiskt bistånd*. SIC 33. Tema kommunikation. Linköpings universitet.
- Cherlin, A. J., Bogen, K., Quane, J. M. & Burton, L. (2002). Operating within the rules: Welfare recipients experience with sanction and case closing. *Social Service Review* 46(3), 387-405.
- Clausen, S.-E. (1996). A classification of social assistance recipients in Norway. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 5, 208-214.
- Daguerre, A. (2004). Importing workfare: Policy transfer of social and labour market policies from the USA to Britain under new labour. *Social Policy & Administration*, 38(1), 41-56.
- Dahl, E. (2003). Does 'workfare' work? The Norwegian experience. *International Journal of Social Welfare*, 12(4), 274-288.
- Dahlberg, M., Johansson, K. & Mörk, E. (2008). *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*. IFAU-rapport 2008:24. Uppsala: IFAU.

- Danziger, S. K., Kalil, A. & Anderson, N. J. (2000). Human capital, physical health, and mental health of welfare recipients: Co-occurrence and correlates. *Journal of Social Issues*, 56(4), 635–654.
- Dellgran, P. (2008). Fattigdomens professionalisering och flykten från myndighetsutövningen. I H. Swärd & A.-M. Egerö (red.), *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu* (s. 231-241). Malmö: Egalité Förlag.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (2005). Rörelser i tiden. Professionalisering och privatisering i socialt arbete. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 12(2-3), 246-267.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (2011). Nya trender och gamla mönster. Doktorsavhandlingarna i socialt arbete 1980-2009. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(2), 86-106.
- Dostal, J. M. (2008). The workfare illusion: Re-examining the concept and the British case. *Social Policy & Administration*, 42(1), 19-42.
- Duncan, G. J. (1984). *Years of poverty, years of plenty. The changing economic fortunes of American workers and families*. University of Michigan, Institute for Social Research.
- Dyke, A., Heinrich, C. J., Mueser, P. R., Troske, K. R. & Kyung-Seong, J. (2006). The effects of welfare-to-work program activities on labor market outcomes. *Journal of Labor Economics*, 24(3), 567-607.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I. & Whiteford, P. (1996). *Social assistance in OECD countries: Synthesis report*. London: HMSO.
- Edholm, H. (1994). *Socialbidraget i Sundsvall och Eskilstuna. En analys av utvecklingen av socialbidraget i de två kommunerna under åren 1987–1993*. Sundsvall: Samverkansprojekt mellan Sundsvalls och Eskilstuna kommuner.
- Ekström, V. (2005). *Individens eget ansvar och samhällets stöd: En utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid Jobbcentrum Sydväst*. FoU-rapport 2005:10. Stockholms stad: Forsknings- och utvecklingsenheten.
- Erikson, R., Nordström Skans, O., Sjögren, A., Åslund, O. (2011). Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003. IFAU-rapport 2007:18. Uppsala: IFAU.
- Esping-Andersen, G. (Ed.). (1996). *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. London: SAGE.
- Finansdepartementet. (2006). *Svensk aktiveringspolitik i ett Nordiskt perspektiv*. ESS: 2006:3. Expertgrupp för studier i samhällsekonomi.
- Fording, R. C., Soss, S. & Schram, F. S. (2007). Devolution, discretion, and the effect of local political values on TANF sanctioning. *Social Service Review*, 8(12), 285-316.
- Franzén, E. (2002). *I välfärdsstatens väntrum – studier av invandrades socialbidragstagande*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Fraser, N. (1994). After the family wage: Gender equity and the welfare state. *Political Theory*, 22(4), 591-618.

- Fridberg, T. (1993). *Langvarig socialhjälp i Norden*. Rapport 93:10. Köbenhavn: Socialforskningsinstitutet.
- Furåker, B. (1997). Arbetslinjen, socialbidraget och massarbetslösheten. I *II röster om socialbidrag* (s. 22-34). SoS-rapport 1997:5. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Geremek, B. (1994). *Poverty: A history*. Oxford: Blackwell.
- Giertz, A. (2004). *Making the poor work: Social assistance and activation programs in Sweden*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Giertz, A. (2007). Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter – insatsers utformning och effekt. I SOU 2007:02, *Från socialbidrag till arbete* (s. 105-178). Stockholm: Fritzes.
- Giertz, A. (2009). Aktiveringens effekter och evidensbaserat socialt arbete. I H. Johansson & I. Møller, H (red.), *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring* (s. 175-199). Malmö: Liber.
- Greenberg, D., Ashworth, K., Cebulla, A. & Walker, R. (2004). Do welfare-to-work programmes work for long? *Fiscal Studies*, 25(1), 27-53.
- Gunnarsson, E. (1993). *I välfärdsstatens utmarker. Om socialbidrag och försörjning bland ensamstående kvinnor utan barn*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Gustafsson, B. (1984). *En bok om fattigdom*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson, B., Hydén, L.-C. & Salonen, T. (1990). *Beslut om socialbidrag i storstäder*. 1990:4. Malmö socialförvaltning. Sekretariatet för sociala studier.
- Hall, C. & Liljeberg, L. (2011). *En jobbgaranti för ungdomar? Om arbetsförmedlingens ungdomsinsatse*. IFAU-rapport 2011:1. Uppsala: IFAU.
- Halleröd, B. (1991). *Den svenska fattigdomen*. Lund: Arkiv.
- Halleröd, B. (2003). Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 10(2-3), 238-266.
- Halvorsen, R. & Jensen, P. H. (2004). Activation in Scandinavian welfare policy. *European Societies*, 6(4), 461-483.
- Handler, J. F. (2003). Social citizenship and workfare in the US and western Europe: From status to contract. *Journal of European Social Policy*, 13(3), 229-243.
- Handler, J. F. & Hasenfeld, Y. (1991). *The moral construction of poverty: Welfare reform in America*. Newbury Park: Sage.
- Hanesch, W. (1999). The debate on reforms of social assistance in western Europe. I M. Heikkilä (Ed.) *Linking welfare and work* (pp. 71-85). Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Loughlinstown, Co.).
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Hasenfeld, Y. (1992). *Human services as complex organizations*. Newbury Park, California: Sage.
- Hasenfeld, Y., Ghose, T. & Larson, K. (2004). The logic of sanctioning welfare recipients: An empirical assessment. *Social Service Review*, 78(2), 304-319.
- Hasenfeld, Y. & Weaver, D. (1996). Enforcement, compliance and disputes in welfare-to-work programs. *Social Service Review*, 70(2), 235-256.
- Hasluck, C. & Green, A. E. (2007). *What works for whom? A review of evidence and meta-analysis*. Warwick: Warwick Institute for Employment Research.
- Hedblom, A. (2004). *Aktiveringspolitikens janusansikte: En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Hedblom, A. (2009). Aktivering och differentiering utifrån kön, etnicitet och religion. I H. Johansson & I. H. Møller (red.), *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.
- Heikkilä, M. (1999). A brief introduction to the topic. I M. Heikkilä (Ed.), *Linking welfare and work* (pp. 5-12). Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Loughlinstown, Co.).
- Heikkilä, M. & Kesitalo, E. (Eds.). (2001). *Social assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES).
- Hermodsson, A. (1998). *Klientdemokrati – vision och verklighet. En studie i fem kommuner*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Hibbert, N. (2007). Is workfare egalitarian? *Politics and Ethics Review*, 3(2), 200-216.
- Hjertner Thorén, K. (2009). Socialt arbete och aktiveringens praktik. I H. Johansson & I. Hornemann Møller (red.), *Aktivering- arbetsmarknad och socialt arbete i förändring* (pp. 131-153). Malmö: Liber.
- Hjertner Thorén, K. (2005). *Kommunal aktiveringspolitik: En fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare*. IFAU Rapport 2005:11, Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU).
- Hobson, B. (1994). Solo mothers, social policy regimes, and the logics of gender. I D. Sainsbury (Ed.), *Gendering welfare states* (pp. 170-187). London: SAGE.
- Hollertz, K. (2010). Problemen förgår, lösningarna består. Organisering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjningsproblem. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Hotz, V. J., Imbens, G. W. & Klerman, J. A. (2006). Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training



- components: A reanalysis of the California gain program. *Journal of Labor Economics*, 24(3), 521-566.
- Huber, M., Lechner, M., Wunsch, C. & Walter, T. (2009). *Do German welfare-to-work programmes reduce welfare and increase work*. Discussion paper No. 4090. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Hvinden, B. (1999). Activation: A Nordic perspective. I M. Heikkilä (Ed.), *Linking welfare and work* (pp. 27-42). Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Loughlinstown, Co.).
- Hydén, L.-C. (1991). *Moral och byråkrati: Om socialbidragsansökningar*. Stockholms socialförvaltning, Forsknings- och utvecklingsbyrå.
- Hydén, L.-C., Kyhle-Westermarck, P. & Stenberg, S.-Å. (1995). *Att besluta om socialbidrag*. CUS-skrift 1995:1. Stockholm: Socialstyrelsen, Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Isaksson, K., Stål, R & Svedberg, L. (1993). *Utan jobb och utan pengar*. SoS-rapport 1993:5. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Jergeby, U. (red.) (2008). *Evidensbaserad praktik i socialt arbete*. Stockholm: Gothia.
- Johansson, H. (2001). *I det sociala medborgarskapets skugga: Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv.
- Johansson, H. (2008). Universella eller selektiva insatser mot fattigdom. Finns det en rätt väg? I H. Swärd & A.-M. Egerö (red.), *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu* (s. 41-50). Malmö: Égalié.
- Johansson, H. & Møller, I. H. (2009). Vad menar vi med aktivering? I H. Johansson & I. H. Møller (red.), *Aktivering – arbetsmarknad och socialt arbete i förändring* (s. 9-28). Malmö: Liber.
- Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser: Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv.
- Jonasson, I. (1989). *När man lyckas men ändå misslyckas. Metodutveckling kring arbetslöshet och bidragsberoende*. Forsknings- och utvecklingsbyrå, Socialdistrikt 14.
- Jonasson, I. (1996). *Långvariga socialbidragstagare*. Rapport i socialt arbete nr 80. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Jonsson, M. (2001). *Och metoderna kommer och går – intervjuer med handläggare och arbetslösa inom socialtjänsten*. Rapport nr 14:01. Stockholm: FoU Södertörn.
- Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Doktorsavhandling. Uppsala universitet, Institutionen för ekonomisk historia.
- Jönsson, L. R. & Starrin, B. (1999). *"I socialt underläge" – En explorativ studie av arbetslösa socialbidragssökande*. Meddelanden från Socialhögskolan 1999:4. Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Karlsson, L. (2006). *Gilla grått – riskfaktor socialbidrag eller stöd till försörjning*. Kalmar: Fokus.

- Katz, M. B. (1995). *Improving poor people: The welfare state, the "underclass", and urban schools as history*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Katz, M. B. (1996). *In the shadow of the poorhouse: A social history of welfare in America*. New York: Basic Books.
- Klingensjö, L. (1994). *Jobb istället för bidrag. Sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten*. Stockholm: Vård och Omsorg. Svenska kommunförbundet.
- Korpi, W. (1971). *Fattigdom i välfärden*. Stockholm: Tiden.
- Korpi, W. (2000). Faces of inequality: Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 7(2), 127-191.
- Kullberg, C. (1994). *Socialt arbete som kommunikativ praktik: Samtal med och om klienter*. Doktorsavhandling. Linköpings universitet, Tema kommunikation.
- Kullberg, C. (2006). Paid work, education and competence. Social workers' interviews with male and female clients applying for income support. *European Journal of Social Work*, 9(3), 339-355.
- le Grand, C., Szlukin, R. & Tåhlin, M. (2001). Har jobben blivit bättre? En analys av arbetsinnehållet under tre decennier. I SOU 2001:53, *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde: Antologi från kommittén välfärdsbokslut* (s. 79-119). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Lee, B. J., Slack, K. S. & Lewis, D. A. (2004). Are welfare sanctions working as intended? Welfare receipt, work activity, and material hardship among TANF-recipients families. *Social Service Review*, 78(3), 370-402.
- Leibfried, S. & Leisering, L. (1999). *Time and poverty in Western welfare states*. Cambridge: Cambridge University press.
- Levin, C. (2008). Det sociala arbetets moraliska bas. I H. Swärd & A.-M. Egerö (red.), *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu* (s. 89-98). Malmö: Egalité
- Lewis, J. (1992). Gender and the developmen of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- Levitas, R. (2005). *The inclusive society?: Social exclusion and New Labour* (2nd ed.). Basingstoke: Macmillan.
- Lindqvist, R. & Marklund, S. (1995). Forced to work and liberated from work. *International Journal of Social Welfare*, 4(4), 224-237.
- Linell, P. (1990). De institutionella samtalens elementära former: Om möten mellan professionella och lekmän. *Forskning om utbildning*, 17(4), 18 - 35.
- Linell, P. (2002). *What is dialogism? Aspects and elements of a dialogical approach to language, communication and cognition*. Arbetsrapport 2002:2. Linköpings universitet, Tema kommunikation.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

- Lorentzen, T. & Dahl, E. (2005). Active labour market programmes in Norway: Are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy*, 15(1), 27–45.
- Lundström, T. & Sallnäs, M. (2003). Klass, kön och etnicitet i den sociala barnvården. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 10(2-3), 193-213.
- Lundström, T. & Sunesson, S. (2000). Socialt arbete utförs i organisationer. I A. Meeuwisse, S. Sunesson & H. Swärd (red.), *Socialt arbete: En grundbok* (s. 62-73). Stockholm: Natur & Kultur.
- Lødemel, I. (1997). *The welfare paradox: Income maintenance and personal social services in Norway and Britain, 1946-1966*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Lødemel, I. (1998). Hidden objectives in the implementation of workfare in Norway. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 18(3), 144-155.
- Lødemel, I. & Trickey, H. (2001). 'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective. Bristol: Policy.
- Malmberg-Heimonen, I. (2005). *Public welfare policies and private responses: Studies of European labour market policies in transition*. Doktorsavhandling. Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2006). The logic of appropriateness. I M. Rein, M. Moran & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 689–708). Oxford: Oxford University Press.
- Marklund, S. & Svallfors, S. (1987). *Dual welfare - segmentation and work enforcement in the Swedish welfare system*. Research Report No 94. Umeå universitet, Sociologiska Institutionen.
- Martinson, S. & Sibbmark, K. (2010a). *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?* IFAU-rapport 2010:15. Uppsala: IFAU.
- Martinson, S. & Sibbmark, K. (2010b). *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* IFAU-rapport 2010:22. Uppsala: IFAU.
- McCall, L. (2005). Intersektionalitetens komplexitet. *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 25(2-3), 31-56.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Midré, G. (1990). *Bot, bedring eller brød: Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Milton, P. (2006). *Arbete istället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Doktorsavhandling. Uppsala universitet, Sociologiska institutionen.
- Milton, P. & Bergström, R. (1998). *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna: En effektutvärdering*. CUS-skrift 1998:1. Stockholm: Socialstyrelsen, Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Minas, R. (2005). *Administering poverty: Studies of intake organization and social assistance in Sweden*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.

- Minas, R. (2009). *Activation in intergrated services? Bridging social and employment services in European countries*. Working report 2009:11. Institute for Future Studies.
- Minas, R. (2011). Europas kamp mot social exkludering. I S. Alm, O. Bäckman, A. Gavanas & A. Nilsson (red.), *Utanförskap* (s. 325-349). Stockholm: Dialogos förlag.
- Minas, R. & Stenberg, S.-Å. (2000). *På tröskeln till bidrag*. Stockholm: Socialstyrelsen, Centrum för utvärdering av socialt arbete .
- Minas, R. & Øverbye, E. (2010). The territorial organisation of social assistance schemes in Europe. I Y. Kazepov (Ed.), *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe* (pp. 203-239). Vienna: Ashgate.
- Moffitt, R. (2008). *Welfare reform: The US experience*. IFAU-rapport 2008:13. Uppsala: IFAU.
- Møller, I. H., Lind, J. & Hansen, H. (2008). *Aktivering – disciplinering till arbejde*. Aalborg universitet: CASA. Center for Alternativ Samfundsanalyse.
- Nicaise, I., Bollens, J., Dawes, L., Laghaei, S., Thaulow, I., Verdié, M., et al. (1995). Pitfalls and dilemmas in labour market policies for disadvantaged groups – and how to avoid them. *Journal of European Social Policy*, 5(3), 199-217.
- Nordenmark, M. (1999). *Arbetslöshet, arbetsorientering och välmående. Den psykosociala betydelsen av arbetslöshet bland kvinnor och män*. Doktorsavhandling. Umeå universitet, Sociologiska Institutionen.
- Norris, J. C. & Speiglmán, R. (2003). *Welfare and work status under TANF: Effect of barriers to employment and implications for program planning*. Oakland, CA: Public Health Institute.
- Nybom, J., Puide, A., Roselius, M. & Hjulström, F. (red.). (2005). *Förutsättningar för socialbidragsarbete: En jämförelse mellan fyra kommuner*. Stockholm: Socialstyrelsen, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete.
- Ochel, W. (2005). Welfare-to-work experiences with specific work-first programmes in selected countries. *International Social Security Review*, 58(4), 67-93.
- Orloff, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of state policies and gender relations. *American Sociological Review*, 58(3), 303-328.
- Pavetti, L., Derr, M. K. & Hesketh, H. (2003). *Review of sanction policies and research studies – final literature review*. Washington, D.C: Department of Health and Human Services.
- Peck, J. & Theodore, N. (2000). Beyond 'employability'. *Cambridge Journal of Economics*, 24(6), 729-749.
- Peck, L. (2007). What are the effects of welfare sanction policies? Or, using propensity scores as a subgroup indicator to learn more from social experiments. *American Journal of Evaluation*, 28(3), 256-273.
- Pettersson, U. (1986). *Socialtjänsten i praktiken: Från mål till verklighet*. Stockholm: Skeab.

- Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prottas, J. M. (1979). *People-processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington: Lexington books.
- Puide, A. (1981). *Klienterna och socialvården*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Sociologiska institutionen.
- Puide, A. & Minas, R. (2002). En kartläggning av kommunernas arbete med socialbidrag. *Socionomen*, 3.
- Regeringens proposition 1996/97:124. Ändring i socialtjänstlagen.
- Riccio, J. & Hasenfeld, Y. (1996). Enforcing a participation mandate in a welfare-to-work program. *Social Service Review*, 70(4), 516-542.
- Rønsen, M. & Skarðhamar, T. (2007). Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social security recipients in Norway. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 66-77.
- Salonen, T. (1994). *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Fritzes.
- Salonen, T. (1996) Övervältringar inom social- sektorn - effekter av statliga nedskärningar på socialbidragshushåll. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Salonen, T. (2000). Hundra år av understöd. I A. Puide (red.), *Socialbidrag i forskning och praktik* (s. 31-60). Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Salonen, T. (2006). Socialt arbete med arbetslösa. I V. Denvall & B. Vinnerljung (red.), *Nytta och fördärv: Socialt arbete i kritisk belysning* (s. 148-168). Stockholm: Natur och kultur.
- Salonen, T. & Ulmestig, R. (2004). *Nedersta trappsteget: En studie om kommunal aktivisering*. Rapportserie i socialt arbete nr 1. Växjö universitet, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete.
- Serrano Pascual, A. (2007). Reshaping welfare states: Activation regimes in Europe. I A. Serrano Pascual & L. Magnusson (Eds.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe* (pp. 11-34). Pieterlen: Peter Lang - International Academic Publishers.
- Smedslund, G., Dalsbø, T. K., Hagen, K. B., Johme, T., Rud, M. G. & Steiro, A. (2006). Work programmes for welfare recipients. *Campbell Systematic Reviews*, 2006(9).
- Socialstyrelsen. (1990). *På väg från socialbyrå: Att ge människor alternativ till socialbidrag*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (1999). *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2004). *Systematisk bedömning inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2005). *Hur tillämpas 4 kap. 4§ socialtjänstlagen? Krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd*. Stockholm: Socialstyrelsen/Länsstyrelserna.
- Socialstyrelsen. (2006). *Social rapport 2006*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2010). *Social rapport 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen. (2012). *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2011 – utbetalda belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll – reviderad*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1977:40. *Socialförsäkring och socialförsäkringstillägg*. Stockholm: Gotab.
- Stenberg, S.-Å. (1998). Unemployment and economic hardship. *European Sociological Review*, 14(1), 1-13.
- Stranz, H. (2007). *Utrymme för variation: Om prövning av socialbidrag*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Stranz, H. & Wiklund, S. (2011). I välfärdssamhällets marginal – om socialbidragstagande bland ensamstående mödrar av svensk och utländsk härkomst. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 18(1), 42-62.
- Sunesson, S. (1981). *När man inte lyckas. Om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Svedberg, E. (2003). *Albymetoden. En analys av en diskussion om det sociala arbetets inriktning*. Magisteruppsats. Ersta Sköndal högskola.
- Svedberg, L. (1994). *En bok om marginalitet*. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Tengvald, K. (1995). Behov av resultatorienterad kunskapsutveckling i socialt arbete. I Socialtjänstkommitténs delbetänkande till SOU 1995:58, *Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Tengvald, K. (1997). Perspektiv på kvalitetssäkring, uppföljning, utvärdering och dokumentation av socialt arbete. *Nordisk Socialt Arbeid*, 17(1), 20-30.
- Theodore, N. & Peck, J. (1999). Welfare-to-work: National policies, local solutions? *Critical Social Policy*, 19(4), 485– 510.
- Tilly, C. (1998). *Beständig ojämlikhet*. Lund: Arkiv förlag.
- Torffing, J. (1999). Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European Social Policy*, 9(1), 5-28.
- Torstensson, B., Berndtsson, A., Andersson, I., Johansson, I. & Fransson-Lund, C. (1994). *Socialbidragets utveckling – påverkas handläggningen? Uppföljning i åtta kommuner i västverige*. Halmstad: NORP-rapport.
- Trygged, S. (1996). *Arbetslös och medellös – en studie av beredskapsarbetare i Stockholm*. Doktorsavhandling. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete
- Trygged, S. (1998). Vilka arbetskrav kan socialtjänsten ställa på den arbetslöse som söker ekonomiskt bistånd? *Socionomen. Forskningssupplement* 8, 1 (2), 1-12.
- Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Socialhögskolan.

- Ulmestig, R. (2009a). Decentralisering eller privatisering – lösningen på arbetsmarknadens problem? I H. Johansson & I. H. Møller (red.), *Aktivering – arbetsmarknad och socialt arbete i förändring* (s. 111-128). Malmö: Liber.
- Ulmestig, R. (2009b). *I arbetslinjens skugga: En studie av relationer och strukturer i ett kommunalt arbetsmarknadsprojekt*. Växjö universitet, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete.
- Wallentin, H. (1999). Värdiga och ovärdiga i socialpolitiken. I A. Ronnby & L.-O. Armgard (red.), *Etik och idéhistoria i socialt arbete*. Stockholm: Socionomen.
- van Berkel, R. (2006). The decentralisation of social assistance in the Netherlands. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1/2), 20-31.
- van Berkel, R. & Borghi, V. (2008). Introduction: The governance of activation. *Social Policy & Society*, 7(3), 331-340.
- van Berkel, R. & Møller, I. H. (Eds.). (2002). *Active social policies in the EU: Inclusion through participation?* Bristol: Policy.
- van Berkel, R. & Valkenburg, B. (Eds.). (2007). *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- van Berkel, R. & van der Aa, P. (2012). Activation work: Policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policies*, 41(3), 1-18.
- van Berkel, R., van der Aa, P. & van Gestel, N. (2010). Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. *European Journal of Social Work*, 13(4), 447-463.
- van den Berg, G., van den Klaauw, B. & van Ours, J. C. (2004). Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. *Journal of Labor Economics*, 22(1), 211-241.
- van Oorshot, W. (2002). Miracle or nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes. *Journal of Social Policies*, 31(3), 399-420.
- Wilson, J. W. (1997). *When work disappears. The world of the new urban poor*. New York: Vintage Books.
- Wu, C.-F., Cancian, M., Meyer, D. R. & Geoffrey, L. (2006). How do welfare sanctions work? *Social Work Research*, 30(1), 33-50.
- Wörlén, M. (2010). Att prioritera i socialtjänsten. *Socialvetenskaplig tidskrift* 17(1), 28-45.
- Åberg, R. (2003). Unemployment persistency, over-education and the employment chances of the less educated. *European Sociological Review*, 19(2), 199-216.





# English summary

## Activation of social assistance claimants – support and control

### Introduction and aim

This thesis focuses on how social workers in Sweden apply activation among different groups of social assistance (SA) claimants. Activation in social work practice typically involves participation in activation programmes aiming to help claimants towards employment, or to increase claimants' employability through education, work practice, or job training. In this thesis, activation also includes supportive and controlling measures related to activation. Historically, elements of control and support exist side by side in social workers handling of the poor.

In the last two decades, OECD countries (including Sweden) have seen rising social assistance expenditures, reductions in available low-skilled jobs and increasing difficulties for non-qualified individuals to cope with a changing labor market. In line with OECD initiatives and reports, European and US social policies have increasingly emphasised 'activation' as society's main tool for supporting SA claimants' (re-)integration into work. In a Nordic context, the activation policies of the 1990s involved decentralisation of the responsibility for activation of SA claimants to the municipalities (Hvinden, 1999; Hvinden et al; 2001; Salonen, 1999; Heikkila & Keskitalo, 2001; Johansson, 2001; Giertz, 2004; Ulmestig, 2006). New provisions in the Swedish Social Service Act explicitly give the municipalities' mandate to require activation from SA claimants when they assess eligibility for SA (Proposition 1996/97:124). The provisions point out claimants younger than 25 years as a target group for activation programmes, but also older claimants assessed to be "in need of" activation.

A concern among researchers is whether the activation requirement for SA claimants is primarily a tool for sorting out 'undeserving' claimants from 'deserving' ones. In this form, activation is seen as recapturing the spirit of the old Poor Laws, where deservingness was central. Some researchers have

argued that, if extended, such a development could challenge the basis for (Western) citizenship and social rights (e.g., Dostal, 2008; Handler 2003, 2005; Hibbert, 2007; Johansson, 2001; Katz 1989, Levitas, 1997; Lødemel & Schulte, 1992; Peck & Theodore, 2000; Torfing, 1999).

In Sweden, few studies have examined SA claimants' participation in activation programmes and its impact on future income. Accordingly, knowledge of what activation actually implies for different groups of SA claimants is scarce. The aim of the thesis is to examine activation by looking at assessments, interventions and outcomes for different groups of SA claimants, with a specific focus on support and control. The following questions are addressed in four articles:

- How do social workers assess work barriers among social assistance claimants? (Article I)
- How does activation for social assistance claimants vary between four Swedish municipalities? (Article II)
- What is the logic in social workers implementation of activation and coercion among social assistance claimants with different work barriers and socio-demographic characteristics? (Article III)
- How is activation and sanctions associated with future income from work or continued social assistance for social assistance claimants? (Article IV)

## Theory and analyses

The theoretical framework involve historical perspectives on the sorting procedure of undeserving and deserving poor, and lessons learned from research on activation policies.

In article I, the social workers' assessment of work barriers are related to three dimensions, a structural dimension, a resource dimension, and an individual dimension, as outlined by Midré (1990). The analysis examines a common research assumption: current activation policies shift social workers' focus in their assessment of work barriers from structure and resources to individual behavior.

In article II, the analytical framework is based on the two potential models of activation that policy research repeatedly has identified within national activation schemes (e.g. Lødemel & Trickey, 2001; van Berkel & Møller, 2002; Hanesh, 1999; Heikkila, 1999). Activation labeled LMA (Labour market attachment) involves strategies for a quick exit from SA to any job, e.g. through enforced job searches. Activation strategies labeled HRD (Human resource development) involve public investment in education

or skills-training aimed at providing individuals with improved prospects in the labor market.

Various program elements are used to examine activation programmes, such as organisational level (state or local governance), main content (work or education), and the presence of obligations, sanctions, and personalised attention (face-to-face meetings, counselling and exemptions from sanctions). In Article II, LMA and HRD activation models are described, classified and related to the above elements. Also, variations between municipalities are examined.

In article III, five logics that have a potential impact on the implementation of activation are outlined. In the *work-test logic*, social workers' conception of their claimants' work motivation is hypothesised as playing a crucial role (e.g. Geremek, 1994; Junestav, 2004; Lindqvist & Marklund, 1995; Lødemel & Schulte, 1992). *The creaming logic* implies that claimants with the best potential for employment receive activation (Abrahamson, 1998; Hasenfeld & Steinmetz, 1981; Lipsky, 1980). *The neediness logic* implies that claimants with the least resources or most work barriers receive activation, due to a stronger 'need' of interventions (Dahl 2003). *The gender logic* recognizes that activation policies are embedded in the labor market and social security institutions, both of which are influenced by gender roles and sex segregation irrespective of welfare regime (Fraser, 1994; Korpi, 2000; Nelson, 2009; Orloff, 1993). Lastly, *the policy-true logic* simply assumes that implementation of policies reflect the core provisions of the policy itself. In article III multivariate analyses are used to examine associations between on the one hand claimants' participation in LMA and HRD activation, and on the other exposure to sanctions or exemptions from sanctions. Results are related to the five logics.

In Article IV, associations between combinations of activations and sanctions (found in previous articles), and claimants income during two years, are analysed. Multivariate analyses are used to control for work barriers and characteristics.

## Method

The data originate from two studies, the Social Assistance Study (hereafter, the SA-study) and a follow-up study of income from work and social assistance from national registers. All analyses in this thesis are based on a subsample from the SA-study (described below in detail). Activation of SA claimants mainly targets individuals of working age with a substantial need for social assistance, that at least in theory are employable. Henceforth only claimants who a) had applied for social assistance for at least six months during the two years preceding the study b) that were younger than 65 years (formal retirement age in Sweden) and c) who were supposedly healthy (no

substantiated long term health problems), were included in the analyses reported in this thesis. These criteria applied to 372 claimants.

The SA-study was carried out by the National Board of Health and Welfare in Sweden during 2002–2003. The study examined 568 SA claimants' cases during 1 year in four municipalities: Karlstad, Norrköping, Upplands Väsby and Östhammar. The municipalities were chosen because they reflect a variety of socio-economic, demographic and organisational conditions.

Research staff selected cases randomly from lists of (SA application) appointments in each social service office. Ninety per cent of the selected claimants and all the social workers in charge of the selected cases agreed to participate in the study. Claimants were interviewed in connection with the selection procedure. Research staff interviewed the social worker in charge of each case twice, first at the point of inclusion in the study and secondly, one year later. All interviews were structured with questionnaires designed by the research group. The second social worker questionnaire included monthly measures of participation in specific activation programmes, and questions about the use of enforceable obligations, sanctions, and personalized attention in each individual case. The social workers had access to the claimant's file during the interview for consistency of data. Every social worker in charge of an included case for more than three months was interviewed.

At the start of the study, the research group identified activation programmes in each municipality, and included these as predefined answers in the questionnaires. Municipalities' policy documents, and interviews with responsible programme staff, provided data on main content of programmes.

In the follow-up study data on income from work and social assistance were retrieved through national registers at Statistics Sweden, and merged with previously collected survey data. This study was approved by the regional ethical review board in Stockholm.

## Results

### Main findings in article I:

- Work barriers in the resource dimension dominate among SA claimants, according to the social workers. Irrespective of claimants' sex, age or ethnic background, lack of education and lack of work experience were the most common work barriers.
- Family problems were seen as a common work barrier for women (specifically for single mothers), but never mentioned for men.

- Perceived work barriers were most common for claimants younger than 25 years.
- More claimants with a Swedish background had perceived work barriers in the individual dimension (such as lack of self esteem and lack of work motivation), compared to immigrant claimants.
- The results suggest that assessment of work barriers tend to follow stereotypical patterns.

### Main findings in article II:

- Far from all SA claimants participated in any activation and participation varied substantially across municipalities (20 – 60 per cent).
- Three municipalities had both LMA and HRD oriented activation programmes. One municipality had only HRD activation.
- Sanctions were used in all four municipalities, irrespective of type of programme (LMA or HRD), but also irrespective of state or local governance of the programme.
- The degree of personalised attention among activated claimants was low. Eighty (80) percent of the claimants met their social worker less than once every other month.
- Obligations and sanctions were applied for claimants in both HRD and LMA programmes, only marginally more frequent in HRD programmes.

### Main findings in article III:

- A gender logic was visible in the results. Men received more activation than women, particularly single mothers.
- The work-test logic seemed to be applied mostly to Swedish men. This group participated relatively often in LMA activation, and had the highest risks of receiving sanctions.
- A policy logic was absent, since claimants younger than 25 years did not participate in activation, or receive sanctions more frequently than older claimants.
- Sanctions were associated with perceived lack of work motivation.
- Participation in activation was positively associated to sanctions and to exemptions from sanctions.

## Main finding in article IV:

- Twenty-four (24) percent of the claimants had income from employment and seventeen (17) percent from mainly continued social assistance during the two years following the study.
- The combination of resource activation and sanctions had a positive association with income from work.
- The combination of job activation and sanctions had a positive association with continued SA need.
- Lack of education and/or work experience, health or substance abuse problems, and previous long term need of SA had a negative association with the outcome measure “income from employment” during the follow-up period.
- Health problems and substance abuse problems were strongly associated with continuous SA need.
- Lack of work motivation was the only work barrier without any significant association with either income from employment or SA.
- Characteristics such as sex, age and ethnic background had no association with outcomes.

## Discussion

Social workers appear to apply activation systematically different for different groups of SA claimants. Woman, especially single mothers, participate in activation to lesser extent than other claimants. This may reflect reluctance among social workers to enforce/apply activation requirements to a group traditionally perceived as “deserving poor”. Results suggest that many LMA programmes have a typical “male” content. Perhaps social workers wish to spare single mothers participation in programmes, mainly constructed to test the work motivation of men.

Claimants younger than 25 years are the main target group of Swedish activation policies, besides claimants “in need of activation”. Since SA claimants with immigrant background often lack education and work experience (as did young claimants) it is reasonable to assume that immigrants would constitute another target group. Still, neither young claimants nor claimants with immigrant background received HRD activation more often than claimants older than 25 years, or claimants with Swedish background. An overall question is how social workers match claimants’ work barriers with programme related requirements of activation.

The element of control has a central role in earlier studies on activation. The thesis suggests that sanctions may have different impacts, depending on how they are combined with activation programmes with different content. HRD activation and sanctions tend to increase future income from work, while LMA activation and sanctions tends to prolong the need of SA. A possible interpretation is that sanctions communicate different messages to claimants, depending on the context. In combination with HRD activation, i.e. education and work practice on the regular labor market, sanctions can communicate expectations on participation in activation programmes. In combination with LMA programmes, i.e. involving job training outside the regular labor market without specified time limits, sanctions may communicate a questioning of individuals work motivation and implicitly of the individuals “deservingness” of SA.

## Implications

Future research should focus on the relation between assessment of SA claimants work barriers and activation programmes, and on how different organizational and professional strategies influence this relation. An interesting question is also to what extent local Social Services and social workers are equipped, e.g. resource wise, and to meet their claimants’ needs related to work barriers.

For social work practice, results reported here illustrate how a basic systematic documentation of interventions and decisions in individual cases enable comparisons across groups of SA claimants. Basic data of activation including control and support elements can also increase social workers possibilities to discover and change institutionalized patterns of action in their work.

The results suggest that policymakers should not presume that social workers impose policies equally for different groups of SA claimants. Extent and content of activation programmes tended to vary more across municipalities than sanctions. Since the content of activation programmes tended to be related to both desirable and non-desirable outcomes in a two-year follow up, policy makers are well advised to shift focus from the controlling element in activation towards content and quality of activation programmes.