

# Förord

Som en följd av den massiva arbetslösheten i de europeiska länderna har ett nytt begrepp och en ny politik riktad till de arbetslösa introducerats i flera länder inom EU, som kommit att gå under namnet *aktiveringspolitik*. Begreppet myntades först i Danmark, men har sedan fått allmän spridning och lyfts numera fram av EU-kommissionen som en viktig del av EU:s sociala agenda.

Den centrala innebörden av begreppet aktiveringspolitik är att varje medborgare ska ta ansvar för sin egen försörjning, sin sysselsättning och sin kompetensutveckling och att detta ansvarstagande, aktiviteten, ska utgöra ett villkor för ekonomiska ersättningar. Kraven skiftar mellan länderna, men uttrycks i allmänhet som skyldigheter för den arbetslöse att arbeta, delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i olika aktiverande projekt.

Även i de nordiska länderna den "aktiva profilen" skärpts under senare år. Några gemensamma nämnare kan urskiljas: en allmänt stärkt arbetslinje, begränsningar i ersättningarna, utveckling av skraddarsydda lösningar för varje arbetslös individ och tilltagande lokala och kommunala verksamheter för att mobilisera dem som står långt från arbetsmarknaden till arbete och försörjning.

I det sista avseendet skiljer sig Sverige från våra grannländer. I Danmark, Norge och Finland är man på väg att mellan olika myndigheter och mellan stat och kommun etablera integrerande aktivitetsorganisationer. Trots de senaste årens goda ekonomiska tider finns i alla länder betydande grupper som inte har lyckats komma in på arbetsmarknaden. Många har vad som kallas samman-satta problem och behöver stöd från flera instanser och myndigheter. För att ingen ska riskera att "falla mellan stolarna" är en gemensam princip i reformeringen att det öppnas "en dörr in" till de myndigheter som ansvarar för insatserna. Medborgarna ska inte behandlas som "kasteboller" mellan de sektorsvisa myndigheterna, sägs det i motiveringen till denna reformering.

I Finland förs arbetsförmedling och socialtjänst samman i en ny statlig organisation, med en intern arbetsfördelning baserad på skillnaden mellan arbetslösa med ”ringa behov” och arbetslösa som bedöms ha ”omfattande problem”, ofta beskrivet som en första linje och en andra linje för aktiveringspolitiken. I Danmark lokaliseras arbetsförmedlingens aktivering av de arbetslösa till en kommunal enhet, som redan ansvarar för socialtjänsten. I Norge slås arbetsförmedling och försäkringskassa samman till en helt ny myndighet, Ny Velferds- og Arbeidsforvaltning (NAV), som ska utgöra just ett nav i en aktiveringspolitik, som även omfattar långtidssjukskrivna, förtidspensionärer och arbetshandikappade. Till den nya statliga myndighetens uppdrag hör att samarbeta med kommunernas socialtjänst.

Problemen är inte okända i Sverige. En rad samverkansprojekt har startats och avslutats under de senaste femton åren, men har ännu inte resulterat i så radikala organisatoriska omprövningar av aktiveringspolitiken som i våra grannländer. Problemen är aktuella för Ansvarskommittén, som bl.a. har som uppdrag att studera och föreslå insatser för ”medborgare med sektorsövergripande behov”. Det finns mycken lärdom att hämta från våra nordiska grannländer i detta avseende.

Det visar filosofie doktor Håkan Johansson i denna rapport till Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi – *”Svensk aktiveringspolitik i nordisk belysning”* (ESS 2006:3).

Den svenska aktivitetsgarantin kan ses som ett typiskt utslag för den nya aktiveringspolitiken, men knyter samtidigt an till den ömsesidiga princip som traditionellt varit grundläggande för arbetslinjen inom svensk arbetsmarknadspolitik. Individen har skyldighet aktivera sig, men det har också staten, som ska driva en så aktiv sysselsättningspolitik, att ingen mot sin vilja ska behöva vara arbetslös. Begreppet garanti har rimligen denna innebörd.

I rapporten beskriver Håkan Johansson hur aktivitetsgarantin har kommit att fungera och refererar till den forskning och de utvärderingar, som genomförts. Det förefaller som om det faktum att det funnits och finns för få lediga arbeten att söka i förhållande till antalet arbetssökande har fått stå i skymundan för ett allt starkare fokus på de arbetslösas s.k. ”sökbetaende”. Utan reella utsikter vare sig till arbete eller en kvalificerande åtgärd riskerar individens skyldighet att söka arbete att bli ett självändamål, som egentligen bara syftar till att tillfredställa det kontrollerande systemet. Människor söker, inte för att få ett arbete, men för att få

ersättning till sin försörjning. Aktiveringspolitiken tenderar att handla om statlig kontroll och disciplinering och intresserar sig mindre för den avgörande frågan om det finns tillräckligt med arbetsplatser till att sysselsätta dem som vill och kan arbeta.

Håkan Johansson, som är verksam vid Växjö universitet, har mellan 2002 och 2005 varit koordinator i ett nordiskt komparativt forskningsprojekt, finansierat av Nordiska ministerrådet. Projektets titel har varit *”Active citizenship and marginality in a European context”* sålunda handlat om det slag av aktiveringspolitik, som gör sig allt mer gällande inom de nordiska länderna.

I likhet med vad som gäller för alla rapporter till ESS svarar författaren för innehållet i rapporten och står själv för värderingar och slutsatser.

Stockholm i juni 2006

Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi

Levi Svenningsson  
Kanslichef



# Innehåll

<b>Del I – Arbetslinjens förändrade förutsättningar .....</b>	<b>10</b>
<b>I. Introduktion .....</b>	<b>10</b>
Syfte och disposition .....	12
<b>II. Norden – ett aktivt hörn i Europa.....</b>	<b>13</b>
<b>III. Full sysselsättning i ny tid .....</b>	<b>15</b>
<b>Del II – Svensk aktiveringspolitik och aktivitetsgarantin.....</b>	<b>21</b>
<b>IV. Trender i svensk aktiveringspolitik .....</b>	<b>21</b>
Förändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken .....	21
Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.....	24
Arbetslinjen utanför arbetsmarknadspolitiken.....	25
Utvecklingsgarantin – en kontroversiell insats .....	27
Kunskapsläget om utvecklingsgarantin.....	30
<b>V. Aktivitetsgarantin – ett paraplyprogram .....</b>	<b>31</b>
Tre utredningsförslag .....	31
Ett nytt paraplyprogram .....	37
Individuella handlingsplaner och aktivitetsgarantin.....	40
Heltidsaktiviteter inom aktivitetsgarantin.....	44
<b>VI. Aktivitetsgarantins medborgerliga underskott .....</b>	<b>46</b>
Deltagande i aktivitetsgarantin .....	47
Rättssäkerhetsfrågor och aktivitetsgarantin .....	49
Ömsesidighet i aktivitetsgarantin.....	52
Aktivitetsgarantins oväntade effekter .....	54
<b>Del III – Trender i Nordisk aktiveringspolitik .....</b>	<b>56</b>
<b>VII. Danmark – Tvåsträngade och ensträngade satsningar .....</b>	<b>56</b>
En institutionell och historisk kontext.....	56
En övergripande policyförändring.....	58
En kedja av arbetsmarknadsreformer.....	61

Kommunala insatser .....	63
Ett ensträngt system .....	66
Avskild myndighetsutövning .....	70
<b>VIII. Finland – One-stop-shop models .....</b>	<b>71</b>
En konstitutionell rätt till arbete .....	71
Inrättandet av arbetsmarknadsstöd .....	72
Den första vågen av aktiveringsreformer .....	75
Aktivering av socialbidragstagare och socialbidrags- system .....	77
En andra våg av aktiveringsreformer .....	80
Integrerade lösningar mellan stat och kommun .....	82
<b>IX. Norge – En integrerad arbetslinje .....</b>	<b>84</b>
Arbetslinjen i en historisk kontext .....	85
Aktiveringens grunder .....	86
Arbetslinjens renässans .....	87
Aktivering av socialbidragstagare .....	90
Arbetslinjen i ny skrud .....	94
Arbetslinjen i en etat .....	97
Ny arbeids- og velferdsforvaltning .....	101
<b>Del IV – En nordisk aktiveringsmodell .....</b>	<b>105</b>
<b>X. Arbetslinjens renässans i de nordiska länderna .....</b>	<b>105</b>
Medborgarskapets förändrade status .....	105
Kommunala aktiveringssystem .....	109
En individualiserad arbetslinje .....	111
En gemensam arbetslinje .....	113
Avslutning .....	118
<b>Tackord .....</b>	<b>121</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>122</b>

## Tabellförteckning

- Tabell 1.* Arbetslöshet och sysselsättningsgrad i de nordiska länderna och EU-15
- Tabell 2.* Långtidsarbetslöshet (6 månader och 12 månader) i procent av total arbetslöshet
- Tabell 3.* Årliga kostnader för aktiva och passiva åtgärder, i procent av BNP
- Tabell 4.* Socialbidragskostnader (riket) och antal biståndshushåll (riket) 1990–2004
- Tabell 5.* Arbetsmarknadspolitisk översikt (1990–2004)
- Tabell 6.* Nyckeldokument inför aktivitetsgarantin
- Tabell 7.* Programverksamheter inom ramen för aktivitetsgarantin
- Tabell 8.* Antalet återkallanden av aktivitetsgarantin
- Tabell 9.* Den finska arbetsförmedlingens organisationsmodeller
- Tabell 10.* Integrerade aktiveringsorganisationer i de nordiska länderna

# Del I – Arbetslinjens förändrade förutsättningar

## I. Introduktion

I europeiskt perspektiv framstår aktivering som en av de mest framträdande reformpolitiska trenderna. Sedan mitten av 1990-talet har den Europeiska Unionen tillsammans med andra aktörer såsom OECD gått i bräschen för att utveckla en strategi vars främsta syfte är att modernisera nationella välfärdssystem. Det grundläggande argumentet är att den ”europeiska sociala modellen” behöver förändras och medlemsländerna är i behov av att aktivera sina socialpolitiska ersättningsystem för att få fler personer i arbete, men också att välfärdsstaterna bör aktivera de arbetslösa. Medborgarna i de europeiska välfärdsstaterna bör både stanna kvar längre i arbetslivet och få tydliga incitament för att sträva mot deltagande på arbetsmarknaden.

Ett flertal medlemsländer har under det senaste decenniet initierat reformer som ligger nära dessa övergripande målsättningar. Den gemensamma nämnaren har varit att skapa mer aktiva ersättningsystem och därigenom skärpa kraven på de arbetslösa. I dessa nationella reformer läggs tonvikt vid medborgarnas personliga ansvar och medborgarnas skyldigheter. Det gäller stora delar av befolkningen, men framför allt riktat mot de grupper som är arbetslösa och uppstår olika former av offentligt stöd. Kraven skiftar naturligtvis mellan olika länder, men har i huvudsak uttryckts som skyldigheter att arbeta, delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller att delta i olika aktiveringsprojekt. Internationella forskningsöversikter visar emellertid att innebörden av denna aktiveringspolitiska trend skiftar mellan olika länder, vilket delvis avspeglas i en förvirring rörande centrala begrepp, ”aktiv arbetsmarknadspolitik”, ”aktivering”, ”workfare”, ”welfare-to-work”, ”insertion” etc. (för översikter se Drøpping, Hvinden, & Vik-Mo 1999; Heikkilä 1999; Gilbert & van Voorhis 2001; Handler 2004; Lødemel & Trickey 2001; Stråth 2000; van Berkel & Møller 2002; Zeitlin & Trubek 2003).

De nordiska länderna har en speciell relation till den europeiska utvecklingen. De definieras ofta som ett aktivt hörn bland europeiska välfärdsstater. Anledningen därtill är att Danmark, Finland,

Norge och Sverige har en lång tradition av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och socialpolitiska arrangemang som betonar arbete som en grundläggande förutsättning för ekonomiska ersättningar. Under senare tid har dock de nordiska länderna förstärkt sin "aktiva profil" och betonat arbetslinjen som en grundläggande förutsättning för socialt medborgarskap och sociala rättigheter. I högre utsträckning framhålls vikten av "piskor" istället för "morötter" inom arbetsmarknadspolitiken och etablerade arbetsmarknadspolitiska åtgärder har setts som oförenliga med en föränderlig arbetsmarknad som ställer nya krav på de social- och arbetsmarknadspolitiska systemen, samt de arbetslösa. Istället har krav ställts på nya åtgärder och insatser som är bättre anpassade för välfärdsstaternas nya utmaningar och för en föränderlig arbetsmarknad. I vissa fall har det inneburit omfattande arbetsmarknadsreformer, nya åtgärder för att hantera långtidsarbetslöshet och ändringar i den rättsliga regleringen av arbetslöshetsersättning och socialbidrag. Trots att aktuella reformer skapats utifrån respektive nationell kontext finns det vissa gemensamma nämnare som förenar de nordiska länderna: en allmänt stärkt arbetslinje, ökat fokus på den arbetslöses skyldigheter gentemot staten, begränsningar i ersättningssystem vid arbetslöshet och utveckling av skraddarsydda lösningar för varje arbetslös individ.

I Sverige har aktivitetsgarantin rönt omfattande uppmärksamhet. Åtgärden inrättades mot bakgrund av 1990-talets förändringar på den svenska arbetsmarknaden, som framför allt kom till uttryck i ökande arbetslöshetsnivåer och lägre sysselsättning. Dessa förändringar ställde arbetsmarknadspolitiken inför stora utmaningar i och med att allt större delar av befolkningen saknade arbete. Även om slutet av 1990-talet innebar en viss förbättring avseende sysselsättningsnivåer och arbetslöshetsstatistik så blev skillnaderna mellan olika grupper på arbetsmarknaden tydligare. Det gällde framför allt för de långtidsarbetslösa och det var denna grupp som aktivitetsgarantin inriktades mot. Åtgärden syftade till att genom målinriktade och strukturerade insatser på heltid stärka den arbetslöses kvalifikationer att ta sig ut på den reguljära arbetsmarknaden. Ytterligare en målsättning med aktivitetsgarantin var att minska långtidsarbetslösheten och antalet inskrivna vid landets arbetsförmedlingar. Förhoppningarna på aktivitetsgarantin var därmed stora. Samtidigt skulle den förena "skyldigheten" att delta i en

arbetsmarknadspolitisk åtgärd med bedömningen av den arbetslöses "rätt" till arbetslöshetsersättning.

Aktivitetsgarantin har rönt omfattande uppmärksamhet. Massmedia har rapporterat om reaktioner på aktivitetsgarantin. Kritiken har bitvis varit hård och berört verksamhetens innehåll, kopplingen till arbetslöshetsförsäkringen och kravet på heltidsaktivitet. Aktivitetsgarantin har inte bara fått avspeglningar i aktuell dagstidningsrapportering, utan också genom nya former av sammanlutning bland arbetslösa. Tack vare deras gemensamma nämnare som deltagare i aktivitetsgarantin har arbetslösa startat upprop mot åtgärden och idag produceras olika lokala informations- och flygblad riktade mot arbetsförmedlingen och aktivitetsgarantin.

### **Syfte och disposition**

Denna rapport skall analysera den svenska och den nordiska utvecklingen som skisseras ovan. Syftet med rapporten är att analysera likheter och skillnader rörande arbetslinjens förändring i de nordiska länderna och då framför allt medborgarnas (långtidsarbetslösa och socialbidragstagare) förändrade rättigheter och skyldigheter. I fokus för analysen är utvecklingen av nya arbetskrav riktade mot arbetslösa i de nordiska länderna, inskärpningar i nordiska ersättningssystem och framväxten av nya aktiveringsinsatser riktade mot långtidsarbetslösa och socialbidragstagare i Danmark, Finland, Norge och Sverige. I ett svenskt perspektiv analyseras särskilt aktivitetsgarantin och rapporten pekar på en rad olika brister i åtgärden.

Rapporten är uppdelad i fyra delar. Del I presenterar utgångspunkterna för att analysera aktivering i en nordisk kontext. I korthet presenteras några av arbetslinjens grundläggande element, men även de förändrade förutsättningar som den nordiska aktiveringspolitiken genomgick i början av 1990-talet. Del II lyfter fram de svenska erfarenheterna och analyserar trender i svensk aktiveringspolitik, bland annat rörande den ökande kommunala inblandningen i aktiveringspolitiken. Fokus läggs vid utformningen av aktivitetsgarantin. I korthet redovisas det aktuella kunskapsläget rörande aktivitetsgarantin. Del III placerar den svenska utvecklingen i ett jämförande nordiskt perspektiv. Övergripande politiska förändringar i respektive land kartläggs. Medborgarnas förändrade rättigheter och skyldigheter analyseras mot bakgrund av aktuella

aktiveringsreformer. Del IV lyfter fram centrala aspekter av arbetslinjens renässans i ett nordiskt perspektiv, exempelvis avseende medborgarskapets förändrade status, kommunaliseringen av arbetslinjen, utvecklingen av individualiserade instrument inom aktivering och framväxten av nya organisationslösningar för att aktivera arbetslösa. Den avslutande delen kan med fördel läsas som en sammanfattande analys av rapportens tidigare diskussioner.

## II. Norden – ett aktivt hörn i Europa

Det är möjligt att urskilja en uppsättning principer som är och har varit centrala i de nordiska välfärdsstaterna, avseende social- och arbetsmarknadspolitik. Först och främst har den svenska välfärdsstaten och de nordiska välfärdsstaterna en lång tradition av att symboliskt och politiskt definiera medborgaren som en arbetare. Arbetslinjen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken har utgjort en grundpelare i denna tradition tillsammans med politiska målsättningar av att stimulera deltagande av ”hela” befolkningen i arbetslivet (Junestav 2004; Midré 2001; Lindqvist & Marklund 1995). Omfattande deltagande i arbetslivet har setts som en oumbärlig resurs för att säkerställa tillräckliga skatteinkomster och finansiera framtida välfärdsreformer. Omfattande deltagande i arbetslivet har även setts som väsentligt för att bibehålla hög produktivitet inom landet och använda nationens resurser så effektivt som möjligt.

Trots att de nordiska välfärdsstaterna, och kanske framför allt den svenska, har präglats av paroller som full sysselsättning, så har den praktiska innebörden av densamma varit mer begränsad och framför allt mer manligt dominerad än vad parollerna antyder. Den fulla sysselsättningen som politisk princip har historiskt sett framför allt omfattat den manliga delen av arbetskraften, även om detta kom att ändra sig under 1900-talets senare decennier i och med att kvinnor i allt högre utsträckning kom ut på arbetsmarknaden. Idag återfinns emellertid ett liknande problem i relation till andra grupper i det svenska samhället, exempelvis ungdomar och invandrare som tenderar att drabbas av strukturell och långvarig arbetslöshet.

Ett långt socialdemokratiskt inflytande tillsammans med starka fackföreningar har säkerligen varit starkt bidragande orsaker till att arbetsetiken är så fast förankrad i både det svenska samhället och den svenska socialpolitiken. ”Att göra rätt för sig” framstår som en

viktig och återkommande moralisk princip som har präglat flera av efterkrigstidens välfärdsreformer och demonstrerat kopplingen mellan "rätten till ekonomiska ersättningar" av skiftande slag och tidigare arbetsinsatser och arbetsinkomster. Tonvikten vid arbetskraven i de nordiska välfärdsstaterna hör också samman med att de nordiska länderna har haft jämförelsevis generösa inkomstersättningssystem.

Historiskt sett har skiftande arbetsmarknadspolitiska program givits stort utrymme i de nordiska länderna och framför allt i Sverige. Detta för att öka produktiviteten på arbetsmarknaden, men också för att konkretisera arbetslinjen i relation till de arbetslösa som uppbar arbetslöshetsersättning, dvs. i form av individuella arbetstester (Eriksson 2004). I princip skall nämligen alla möjligheter för att göra den arbetslösa självförsörjande vara uttömda innan han eller hon berättigas till långvarigt ekonomiskt stöd.

I den meningen framstår den aktiva arbetsmarknadspolitiken som uttryck för flera syften:

- ... som ett politiskt instrument för att utveckla och göra arbetsmarknaden mer effektiv (exempelvis genom utbildning, träning och praktik för arbetslösa) och
- .... som ett medel för att styra och sätta press på de arbetslösa (exempelvis genom indragna ersättningar).

I det nordiska perspektivet är det viktigt att påpeka att under andra halvan av 1900-talet var det framför allt Sverige som var drivande i dessa frågor och utvecklade ett omfattande regelverk, administrativa enheter och rutiner samt en programarsenal för att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik (Marklund & Svallfors 1987; Furåker & Blomsterberg 2002).

I internationella jämförelser förbises inte sällan arbetslinjens starka förankring i den svenska och de nordiska välfärdsstaterna. Även om de har utvecklat relativt generösa och omfattande ersättningssystem, så bygger de nordiska systemen i allmänhet och det svenska i synnerhet *på en dual logik*. Medborgerliga rättigheter av skiftande slag förutsätter medborgerliga skyldigheter, exempelvis institutionaliserade och materialiserade i den aktiva arbetsmarknadspolitiken och olika offentliga ersättningssystem (Marklund & Svallfors 1987). Inom det svenska socialförsäkringssystemet är detta tydligt, där ersättningar först och främst utgår i relation till

tidigare inkomster, eller i relation till medlemskap i arbetslöshetskassa och aktivt arbetssökande etc.

För personer i yrkesaktiv ålder (i ett historiskt perspektiv framför allt för yrkesarbetande män) har ovanstående krav varit centrala och har under senare tid förstärkts och utökats till att gälla fler grupper. Samtidigt har de nordiska välfärdsstaterna bedrivit socialpolitiska arrangemang som tidvis kommit nära former av de-kommodifierande lösningar, för att knyta an till etablerade analyser av den socialdemokratiska välfärdsregimen (Esping-Andersen 1990; 1996). Begreppet de-kommodifierande avser att ersättningar baseras på principer om ett socialt medborgarskap och sociala rättigheter och att medborgare därigenom får en ersättning (närmast) oberoende av deras position på arbetsmarknaden. Inte minst har detta gällt vissa delar av pensionssystemet som har haft en karaktär som en ”universell social rättighet”.

### III. Full sysselsättning i ny tid

Under lång tid var de nordiska länderna möjliga att urskilja från andra europeiska länder utifrån kriterier som låg arbetslöshet, hög sysselsättning och hög kvinnlig förvärvsfrekvens. Emellertid har dessa skillnader minskat något under senare år. Detta både på grund av att ett flertal europeiska länder har lyckats att minska nationella arbetslöshetsnivåer och satsat på aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Skillnaderna har också avtagit i och med förändringar inom de nordiska länderna. Under de senaste decennierna har länderna haft allt svårare att nå upp till tidigare uppställda mål om full sysselsättning (se exempelvis Eitrheim & Kuhnle 2000; Kautto et al 1999; 2001; Kuhnle 2000; Stephens 1996).

Danmark genomgick en omfattande lågkonjunktur under 1970-talet, men av olika anledningar förblev övriga nordiska länder relativt förskonade från den internationella ekonomiska nedgången. Under 1990-talet drabbades emellertid Sverige och Finland av en omfattande ekonomisk nedgång som gjorde stora avtryck på arbetsmarknaden. Denna utveckling satte tidigare målsättning om full sysselsättning under starkt press, framför allt i Sverige som hade satt denna i första rummet. Dessa breda utvecklingslinjer kan i korthet presenteras i följande tabell.

**Tabell 1. Arbetslöshet och sysselsättningsgrad i de nordiska länderna och EU-15**

	Dan	Fin	Nor	Sve	EU-15
<i>Arbetslöshet i procent av arbetskraften</i>					
1990	7.2	3.2	5.8	1.7	8.1
1994	7.7	16.8	6.0	9.4	10.5
1999	4.8	10.2	3.3	6.7	8.7
2003	5.6	9.0	4.5	5.6	8.0
2004	5.4	8.9	4.4	6.4	8.0
<i>Sysselsättningsgrad (15–64 år)</i>					
1990	82.4	76.6	77.1	84.6	67.1
1999	80.6	73.6	80.6	78.5	69.0
2003	79.4	74.1	79.4	78.9	70.3
2004	80.2	73.8	79.1	78.7	70.8

Källa: OECD (2005), Employment Outlook, Statistical Annex. Table B.

Tabellen visar att sedan slutet av 1990-talet har de nordiska länderna haft ett relativt gynnsamt ekonomisk klimat. För det första, arbetslöshetsnivåerna i Danmark, Norge och Sverige har stabiliserats på relativt låga nivåer, framför allt i ett europeiskt jämförande perspektiv. Arbetslösheten i Danmark och delvis också Norge var relativt hög vid 1990-talets inledning, men föll sedan medan den var fortsättningsvis relativt hög både i Sverige och Finland. Finland har ännu inte helt återhämtat sig från den ekonomisk nedgång som inträffade under 1990-talet och exempelvis är landets arbetslöshets-siffror i vissa avseenden högre än för EU-15. Vad tabellen också illustrerar är att Sverige och Finland numera har arbetslöshetsnivåer som överstiger respektive lands status innan den ekonomiska nedgången under 1990-talet, vilket har resulterat i pågående debatter och insatser för att få ner de nationella arbetslöshetstalen. För det andra, de nordiska länderna har högre sysselsättningsgrad än ett europeiskt genomsnitt. Men i takt med att flera av de europeiska länderna har ökat sina genomsnittliga sysselsättningsnivåer, har utvecklingen varit mer tvetydig i de nordiska länderna (Jochem 2000). Om vi utvecklar resonemanget och för in antalet långtidsarbetslösa framkommer följande mönster.

**Tabell 2. Långtidsarbetslöshet (6 månader och 12 månader) i procent av total arbetslöshet**

	Den		Fin		Nor		Sve		EU-15	
	6 mån	12 mån	6 mån	12 mån	6 mån	12 mån	6 mån	12 mån	6 mån	12 mån
1990	53.2	29.9	32.6	9.2	40.8	20.4	22.2	12.1	65.3	46.9
2000	33.3	19.7	46.5	29.0	16.6	5.5	41.5	26.4	61.8	45.3
2003	40.9	19.9	41.4	24.7	20.6	6.4	35.4	17.8	61.3	43.3
2004	45.0	22.6	40.8	23.4	25.3	9.2	37.3	18.9	60.4	42.4

Källa: OECD (2005), Employment Outlook. Statistical Annex. Table G.

Av tabell 2 framgår att de nordiska länderna har och har haft nivåer av långtidsarbetslöshet som ligger betydligt lägre än genomsnittet för EU-15. Tabellen visar också vissa centrala skillnader mellan de nordiska länderna. Vid ingången till 1990-talet var Sverige och Finland de länder som hade lägst nivåer av långtidsarbetslösa. I början av 2000-talet är rollerna ombytta och Norge utmärker sig klart från övriga nordiska länder. Under 1990-talet har Finland trätt fram som det land med högst arbetslöshetsnivåer, dock tätt följt av både Danmark och Sverige. Sett över hela tidsperioden har Danmark och Norge idag lägre nivåer än vid 1990-talets första år, medan situationen är den omvända i Finland och Sverige (Stakes 2003; Statistics Norway; Socialstyrelsen 2004; Statistics Denmark).

Dessa diskussioner pekar på centrala förändringar på de nordiska arbetsmarknaderna. När forskare analyserar denna utveckling pekar de bland annat på att målsättningen om en ”full sysselsättning” ligger långt bort från den aktuella situationen på arbetsmarknaden. Även om målsättningen i sig alltid har haft en visionär status är detta mer aktuellt i dag än tidigare. Men frågan beror självfallet även vad man lägger i begreppet full sysselsättning. Som Günther Schmid påpekar:

Om vi med full sysselsättning menar ständigt full sysselsättning för alla, alltså 8 timmar om dagen, 5 dagar i veckan, 46 veckor om året och 45 år av vår livstid ... så är full sysselsättning omöjlig. Men denna definition är full sysselsättning inte bara en utopi utan också ett omodernt mål (Schmid 1995:11-12).

Vad Schmid pekar på är vad han ser som otidsenligheten i en viss uppfattning om full sysselsättning. I sin skrift utvecklar han detta och pekar på att en mer adekvat uppfattning om full sysselsättning kanske snarare handlar om 30 timmars arbetstid per vecka för män

och kvinnor. Enligt Schmid har arbetsmarknadspolitikens olika institutioner och instrument en viktig roll att fylla i att uppnå även detta mål.

Oavsett vad man anser om frågan som Schmid aktualiserar är det uppenbart att förändringarna på de nordiska arbetsmarknaderna har resulterat i ett flertal reformpaket. I den internationella diskussionen och forskningen är det framför allt Danmark som pekas ut som ett föregångsland, eftersom landet har lyckats att minska arbetslöshetsnivåerna snabbt och öka sysselsättningen för flera av samhällets grupper (van Oorschot & Abrahamson 2003). Av de nordiska länderna är det också Danmark som tydligast har markerat avstånd från tidigare politisk linje. Under 1990-talet har Danmark vid flertal tillfällen och i skiftande reformer betonat att danska medborgare har sociala rättigheter, men även klart uppställda skyldigheter. Detta har exempelvis kommit till uttryck i arbetslöshetsförsäkringen som delades i en passiv del (dvs. år som den arbetslöse kunde uppbära ersättning) och en aktiv del (dvs. år som den arbetslösa var tvungen att delta i aktiva insatser). Under 1990-talet har den danska regeringen vid flertalet tillfällen utökat den aktiva delen och minskat den passiva delen av arbetslöshetsförsäkringen (Halvorsen & Jensen 2004; Torfing 2004). Även andra nordiska länder har begränsat ersättningsperioderna i arbetslöshetsförsäkringen under 1990-talet, vilket kommer att behandlas mer ingående nedan.

I internationell forskning används ofta en distinktion mellan aktiva och passiva åtgärder för att analysera dessa frågor. Distinktionen är en enkel och träffande. Aktiva insatser syftar i allmänhet till att hjälpa arbetslösa att komma in på arbetsmarknaden (arbetsförmedling och åtgärdsprogram såsom arbetsmarknadsutbildning etc.), men även åtgärder för att stärka grupperns möjligheter att förbli på arbetsmarknaden. Med passiva insatser åsyftas i första hand olika former av kontanter ersättningar, såsom arbetslöshetsersättning men även socialbidragsersättning (Jacobsson 2004; Hvinden et al 2001).

**Tabell 3** Årliga kostnader för aktiva och passiva åtgärder, i procent av BNP

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
<i>Aktiva åtgärder</i>				
1985	1.09	0.91	0.66	2.11
1990	1.26	1.01	1.01	1.69
1995	1.95	1.58	1.34	2.36
2000	1.54	1.08	0.77	1.38
2003	1.74	0.91	0.81	1.29
<i>Passiva åtgärder</i>				
1985	3.90	1.34	0.50	0.87
1990	4.40	1.16	1.18	0.88
1995	4.61	4.01	1.10	2.26
2000	2.96	2.22	0.39	1.34
2003	2.68	2.09	0.87	1.22

Källa: Furåker & Blomsterberg (2002) samt OECD (2005), tabell G.

Av de nordiska länderna är det i första hand Sverige som har satsat på aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Det svenska ”förspårnet” har bestått fram till 2000 och därefter har Danmark tagit vid som ”mer aktiverande”. Tabellen visar även att alla nordiska länder satsade som mest på aktiva åtgärder i mitten av 1990-talet. Det bekräftar den allmänna ekonomiska nedgång som var aktuell i början och i mitten av 1990-talet, samt ambitionerna att möta den ökande arbetslösheten med aktiva insatser. Den nordiska jämförelsen kompliceras emellertid något om vi också inkluderar utgifter för passiva insatser. Danmark utmärker sig tydligt på denna punkt och det har skett ett skifte i den danska politiken. Restande länder har – i jämförelse – betydligt lägre kostnader för arbetslöshetsstöd, men samtidigt ökade dessa snabbt under 1990-talets första år. Så var framför allt fallet i Finland, där kostnaderna trefaldigades inom loppet av fem år. Norge har haft avsevärt lägre kostnader under hela den aktuella tidsperioden, samtidigt har alla länders kostnader minskat sedan mitten av 1990-talet och fram till 2000, dock med ett mindre trenderbrott i Norge mellan 2000 till 2003.

I sin analys av den nordiska aktiva modellen pekar dock Hvinden på att ett mer adekvat komparativt mått på aktivering bör baseras på de aktiva kostnaderna mätt i relation till magnituden på problemet, dvs. relationen mellan aktiva och passiva åtgärder. En sådan analys problematiserar tabellen ovan och visar att Finland är relativt lågt aktiverande, med tanke på landets höga arbetslöshetsnivåer,

men att Norge däremot är mer aktiverande än vad som först ger intryck av, dvs. mot bakgrund av landets låga arbetslöshetstal (Hvinden 1999).

## Del II – Svensk aktiveringspolitik och aktivitetsgarantin

Denna del analyserar aktuella trender i den svenska aktiveringspolitiken och medborgarnas förändrade rättigheter och skyldigheter. Analysen visar på en tilltagande decentralisering av ansvaret för arbetsmarknadspolitiska program, kombinerat med ett ökat engagemang från nya arbetsmarknadspolitiska aktörer, framför allt kommuner. Analysen visar även på skärpta skyldigheter för de arbetslösa att delta i skiftande aktiveringsinsatser, arrangerade av stat och kommun. Diskussionen illustrerar en förstärkning av ”piskan i arbetslinjen”.

### IV. Trender i svensk aktiveringspolitik

Ett viktigt avstamp för analyser av förändringar i svensk aktiveringspolitik och insatser riktade mot långtidsarbetslösa samt socialbidragstagare är oundvikligen den arbetslöshetsutveckling som den svenska välfärdsstaten genomgick i mitten av 1990-talet. Även om den idag ter sig avlägsen bildar den en viktig bakgrund för förståelsen av trender inom svensk aktiveringspolitik i allmänhet och inrättandet av aktivitetsgarantin i synnerhet. Detta är frågor som har behandlats ingående av forskare i andra sammanhang och jag skall endast i korthet dra upp några övergripande och allmänna utvecklingslinjer (se exempelvis Palme m.fl. 2002).

#### Förändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken

Det är viktigt att ha i åtanke att Sverige, till skillnad andra västeuropeiska länder, var relativt ”förskonat” från höga arbetslöshetsnivåer under 1970- och 1980-talen. Framväxten av massarbetslöshet var ett redan etablerat socialt och politiskt problem i ett flertal västeuropeiska länder, däribland också Danmark. I slutet av 1980-talet var Sverige inne i en omfattande högkonjunktur med historiskt låga arbetslöshetsnivåer och hög sysselsättning. Antalet sysselsatta uppgick exempelvis till nästan 4.5 miljoner arbetande (Arbetsmarknadsstyrelsen 1998). Samtidigt var den öppna arbets-

lösheten strax under två procent. Förändringarna på den svenska arbetsmarknaden kom emellertid snabbt, och inom loppet av några år hade arbetslösheten flerdubblats (till strax över åtta procent) och antalet sysselsatta på arbetsmarknaden minskat med mer än en halv miljon personer. Denna övergripande trend inleddes under tidigt 1990-tal och vände först mot slutet av samma decennium (Bergmark & Palme 2003). Det är därför inte förvånande att dessa snabbt skiftande förutsättningar präglade mycket av den politiska diskussionen och reformaktiviteten in på det tidiga 2000-talet. I takt med den sviktande arbetsmarknaden synliggjordes en rad företeelser i den svenska välfärdsstaten (Hort 2001).

För det första, de socialpolitiska inkomstersättningssystemen sattes under stark press i och med att allt fler medborgare var i behov av stöd och service av skiftande slag. Av olika anledningar – bland annat för att hantera kostnadsökningar – infördes vissa begränsningar i dessa system, exempelvis infördes karensdagar, ersättningsnivåer sänktes, kvalificeringskrav skärptes etc. I takt med en förbättrad konjunktur har reglerna för ersättning ändrats flera gånger och i vissa fall inneburit stärkta sociala förmåner (Bergmark & Palme 2003).

För det andra, relationerna mellan olika ersättningssystem aktualiserades och forskare beskrev fenomenet som en ”övervältring” mellan olika system, framför allt från socialförsäkringssystem till socialbidragssystem (Salonen 1997 & 1998).

För det tredje, historiskt sett hade kostnaderna för socialbidrag minskat under lång tid och utvecklingen i början av 1990-talet indikerade därmed ett trendbrott.

För det tredje, kostnaderna för socialbidrag ökade kraftigt. Även om anledningarna därtill är flera, var nedgången på arbetsmarknaden en starkt bidragande orsak. För kommunerna blev socialbidragstagandet ett omfattande problem, inte bara ekonomiskt, utan även politiskt och ideologiskt. Socialbidragstagare och socialbidragstagande diskuterades inte bara av politiker och tjänstemän, utan även i media. Utvecklingen sammanfattas i nedanstående tabell.

**Tabell 4 Socialbidragskostnader (riket) och antal biståndshushåll (riket) 1990–2004**

År	Kostnader socialbidrag (Mkr) (i 2004 års värde enligt KPI)	Antal biståndshushåll
1990	6.3	277 146
1995	11.7	385 422
1997	13.3	398 475
2000	10.2	278 655
2001	9.1	252 935
2002	8.7	236 821
2003	8.3	228 932
2004	8.7	229 494

Källa: SCB.

På grund av nedgången på arbetsmarknaden sattes den aktiva arbetsmarknadspolitiken under tryck, vilket framför allt resulterade i ett ökat antal personer i åtgärder. I slutet av 1980-talet deltog cirka 1.5 procent av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska konjunkturberoende program. Dessa siffror steg snabbt under 1990-talets första år och 1994 deltog totalt 5.5 procent i konjunkturberoende program (motsvarande 233 000 personer). Dessa nivåer har sakta avtagit, men fortfarande deltar runt 2.5 procent av arbetskraften i olika program. En lika central utvecklingstrend avsåg antalet långtidsarbetslösa personer. I början av 1990-talet var antalet långtidsarbetslösa mer eller mindre försumbart, vilket bland annat illustrerades av att AMS inte samlade in statistik rörande denna grupp. Därefter ökade antalet långtidsarbetslösa. Den gängse definitionen var arbetslös i mer än 100 dagar (för ungdomar upp till 25 år) och arbetslös i mer än 6 månader (för de äldre än 25 år). Utvecklingen sammanfattas i tabell 4 nedan.

Bakom dessa trubbiga siffror döljer sig även en utveckling avseende antalet program. Under 1990-talet initierade arbetsmarknadsstyrelsen en rad nya program för att hantera de höga arbetslöshetsnivåerna. I en översyn från 1998 framkom följande flora av åtgärder: Individuellt anställningsstöd, Arbetsmarknadsutbildning, Arbetslivsutveckling, Arbetsplatsintroduktion, Bidrag till utbildning i företag, Datortek, Generationsväxling, IT-utbildning, Interpraktikstudier, Kommuners ansvar för ungdomar, Kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år, Yrkesinriktad rehabilitering m.m. (Bergeskog 1998).

Tabell 5 Arbetsmarknadspolitisk översikt (1990–2004)

	Arbetskraften i årsmedeltal	Antal arbetslösa (i procent av arbetskraften)	Antal långtids- arbetslösa (i procent av arbetskraften)	Antal i konjunktur- beroende program (i procent av arbetskraften)	Antal deltagare i aktivitets- garantin
1990	4 561 000	71 007 (1.6)	Uppgift saknas	60 585 (1.3)	...
1995	4 319 000	436 180 (10.1)	134 572 (3.1)	197 890 (4.6)	...
2000	4 362 000	231 244 (5.3)	54 713 (1.3)	112 594 (2.6)	16 500
2001	4 414 000	193 009 (4.4)	38 174 (0.9)	111 596 (2.5)	31 600
2002	4 421 000	185 838 (4.2)	34 055 (0.8)	116 612 (2.6)	37 900
2003	4 450 000	223 023 (5.0)	48 702 (1.1)	91 973 (2.1)	36 000
2004	4 459 000	239 201 (5.4)	58 849 (1.3)	106 197 (2.4)	38 000
2005	4 533 000	241 434 (5.3)	57 153 (1.3)	123 150 (2.7)	45 100

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen.

Det är en intressant och fortfarande inte genomförd forskningsuppgift att granska och analysera innehållet i dessa program, hur de har utvecklats över tid, vilka målgrupper som har tillkommit, relationerna mellan skiftande program och den reguljära arbetsmarknaden, hur målsättningarna inom individuella program har skiftat etc.

### Nya aktörer inom arbetsmarknadspolitiken

Ett tydligt drag i den svenska arbetsmarknadspolitiken har varit dess centraliserade karaktär. Historiskt sett har staten finansierat den aktiva arbetsmarknadspolitiken och aktiveringen av arbetslösa, men i takt med omsvängningarna på arbetsmarknaden har det skett en kontinuerlig decentralisering av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Denna har tagit skiftande uttryck, haft olika målsättningar och drivits av olika aktörer (Schröder 1996). Staten har eftersträvat ökad samverkan mellan kommun och arbetsmarknadsverk (Proposition 1995/96:25, Proposition 1995/96:148). Förhoppningen har varit att skapa en mer effektiv användning av ekonomiska medel samt att ta tillvara kommunernas speciella kunskaper om exempelvis arbetslösa ungdomar. I vissa fall har det inneburit att kommunerna fått ekonomiskt stöd för att bedriva aktiveringsinsatser för vissa grupper, exempelvis ungdomar.

Det definitiva genomslaget för en dylik politisk linje kom 1995. Kommunerna tog då över ansvaret för de arbetsmarknadspolitiska

insatserna riktade mot ungdomarna under 20 år, i och med att kommunerna erbjöds att skriva kontrakt med staten för att erbjuda ungdomsprogram för denna specifika grupp. Åtgärden benämndes som det kommunala utvecklingsprogrammet (Proposition 1994/95:218, s. 23 ff., Ds 1995:12). I stora drag innebar det att de arbetslösa ungdomarna lyftes ut från den statliga arbetsmarknadspolitiken och insatser utvecklades i samarbetet med kommunala aktörer. För ungdomarna resulterade förändringen huvudsakligen i att de fick lägre ersättningsnivåer för deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (kommunala program) samt att de inte längre fick ta del av övriga statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kommunernas inblandning ökade märkbart även inom andra arbetsmarknadspolitiska program, antingen i egen regi eller i nära samverkan med arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnder.

Statens uttryckliga strävan att decentralisera delar av arbetsmarknadspolitiken har fått ett starkt stöd av kommunerna. Sedan 1990-talet har flertalet av landets nära 300 kommuner i allt högre utsträckning arrangerat och finansierat traditionella arbetsmarknadspolitiska insatser som arbetslivsutveckling, arbetsmarknadsutbildning, offentliga tillfälliga arbeten eller arbetsplatsintroduktion. Flertalet kommuner har också utvecklat egna arbetsmarknadsenheter för att hantera de arbetsmarknadspolitiska frågorna och startat politiska nämnder med syfte att ta ett politiskt ansvar för den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Det innebär att sedan 1990-talet har landets kommuner skaffat sig ökade resurser och en tydligare organisatorisk struktur för att bedriva arbetsmarknadspolitiska projekt. För ingående analyser av denna utveckling, se exempelvis Johansson (2001) och Salonen & Ulmestig (2004). I sammanhanget är det också centralt att nämna att under 1990-talet har Sveriges kommuner fått ett motsvarande ökande ansvar för utbildningen av ungdomar.

### **Arbetslinjen utanför arbetsmarknadspolitiken**

För kommunerna var emellertid decentraliseringen av vissa arbetsmarknadspolitiska program inte tillräcklig. Under en längre tid hade ett flertal kommuner redan initierat egna arbetsmarknadsrelaterade projekt, som direkt sorterade under socialtjänsten och var kopplade till bedömningen av socialbidrag. I vissa kommuner var detta en omfattande verksamhet som hade hög politisk prioritet

och kostade omfattande resurser. I andra kommuner var dessa aktiviteter endast en sidoverksamhet med begränsad omfattning (Johansson 2000 & 2001; Salonen & Ulmestig 2004).

Kommunernas målsättningar med denna verksamhet har givetvis varierat. En starkt bidragande orsak har emellertid varit kommunernas stegrande kostnader för socialbidrag och uppfattningen att flertalet av dem som uppbär socialbidrag gör detta av arbetsmarknadsskäl. Att bedriva lokala och kommunala arbetsmarknadsrelaterade projekt är därmed ett medel att minska kommunala kostnader – exempelvis att genom kommunala medel betala lön till arbetslösa så att de kvalificeras till arbetslöshetsersättning. Kommunerna har även strävat efter att med olika medel öka de arbetslösa socialbidragstagarnas kompetens för att ge dem större möjligheter att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden – både på kort och på lång sikt.

Tydliggörandet av arbetslinjen och arbetskraven inom kommunernas myndighetsutövning har aktualiserats vid olika tillfällen under 1990-talet och in på 2000-talets första decennium. När den ändrade socialtjänstlagen trädde ikraft den 1 januari 1998 hade förändringsarbetet med lagen pågått under en längre tid. Den ökade arbetslösheten och minskade sysselsättningen gjorde att socialbidraget höll på att bli ett permanent försörjningsstöd för vissa grupper och detta gällde framför allt ungdomar. Enligt regeringen krävdes det extraordinära insatser så att de fick hjälp att komma ut på arbetsmarknaden (Proposition 1996/97:124, s. 76). De aktiva insatserna skulle säkerställas genom den statliga aktiva arbetsmarknadspolitiken, men flertalet socialbidragstagande ungdomar var av olika anledningar inte kvalificerade för dessa insatser. Även om arbetsförmedlingens insatser formellt skall erbjudas alla arbetslösa inskrivna vid arbetsförmedlingen skedde uppdelningar mellan olika grupper av arbetslösa. De som uppbar socialbidrag eller hade sociala problem ansågs stå ”långt från den reguljära arbetsmarknaden” fick allt svårare att få plats i arbetsförmedlingens program och åtgärder. Regeringen föreslog därför olika typer av kommunala åtgärder som ett komplement till den statliga arbetsmarknadspolitiken. Exempelvis skulle den unge kunna genomgå arbetsökarverksamhet eller kommunalt anordnad praktik för att höja sin kompetens och stärka sin position på arbetsmarknaden. Insatserna skulle riktas mot arbetslösa ungdomar med socialbidrag under 25 år. Regeringen utvecklade inte sitt förslag ytterligare, utan gav uppgiften till AMS och Socialstyrelsen för fortsatt utredning.

Åtgärden skulle senare komma att kallas för en kommunal utvecklingsgaranti för arbetslösa ungdomar.

Emellertid krävde regeringens förslag om ökade aktiva åtgärder riktade mot socialbidragstagande ungdomar tydliga förändringar i socialtjänstlagen och dess biståndsparagraf eftersom 1982 års socialtjänstlag inte uttryckligen gav kommunerna rätt eller möjligheter att kräva deltagande i olika kommunala arbetsmarknadspolitiska verksamheter. Visst stöd för regeringens förslag hade utvecklats i 1990-talets rättstolkning, även om skyldigheten att delta i kommunala arbetsmarknadspolitiska projekt fortfarande var omstridd. Konsekvenserna av regeringens ambition blev en rad tilläggsparagrafer till den ursprungliga biståndsparagrafen. Av dessa var det framför allt 6 c § som markerade en ändrad politik, i och med att "... den som uppbär försörjningsstöd under en viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd..." (Proposition 1996/97:124, 6 c §). I tilläggsparagrafer angavs att kommunen hade rätt att vägra eller nedsätta försörjningsstödet om den enskilde utan godtagbara skäl inte deltog i den anvisade praktiken (Proposition 1996/97:124, 6 d §). Vid deltagande i den kompetenshöjande praktiken skulle ungdomarna inte heller betraktas som arbetstagare. Några år efter denna förändring i socialtjänstlagen inrättades en ny lagstiftning, dock blev det huvudsakliga budskapet oförändrat (SFS 2001:453).

### Utvecklingsgarantin – en kontroversiell insats

I direkt anslutning till ändringarna i socialtjänstlagen inrättades ytterligare en lag som gav kommunerna nya medel att bedriva arbetsmarknadsrelaterade verksamheter, men också förde kommunerna och arbetsförmedlingen ett steg närmare varandra. Utvecklingsgarantin riktades mot långtidsarbetslösa ungdomar i allmänhet och långtidsarbetslösa socialbidragstagande ungdomar i synnerhet. Lagen benämndes *Lag om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år* (SFS 1997:1268). I huvudsak innebar den nya lagstiftningen att kommunerna gavs möjlighet att ta på sig en så kallad utvecklingsgaranti för långtidsarbetslösa ungdomar (Svenska Kommunförbundet 1999). Utvecklingsgarantin kan därmed ses som en konkretisering och precisering av decenniets

karaktärsdrag: Utvecklingsgarantin uttrycker förstärkta skyldigheter för socialbidragstagare i allmänhet och socialbidragstagande ungdomar i synnerhet och en kommunalisering av de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Om 6 c § i den ändrade socialtjänstlagen angav villkoret och kopplingen mellan aktivitet och socialbidrag, så var det inom ramen för utvecklingsgarantin som aktivitetens närmare innehåll och utformning klargjordes.

Instiftandet av utvecklingsgarantin summerade på många sätt den arbetsmarknadspolitiska utvecklingen under 1990-talet, men åtgärden förde också politiken ett steg vidare. I jämförelse med det kommunala utvecklingsprogrammet innebar utvecklingsgarantin två större förändringar. För det första utsträcktes det kommunala ansvaret till att inte bara gälla de under 20 år, utan alla långtidsarbetslösa ungdomar under 25 år. För det andra fick utvecklingsgarantin en uttalad koppling till biståndsringen och till socialförvaltningens verksamhet. Syftet var att ge kommunerna medel att erbjuda arbetslösa ungdomar kompetensutveckling istället för socialbidrag samt att stärka samarbetet mellan kommun och arbetsmarknadsmyndighet (Proposition 1997/98:1, s. 42). Det resulterade i en komplex gränsdragning mellan socialpolitik och arbetsmarknadspolitik (Salonen & Johansson 2000).

Rent konkret innebar utvecklingsgarantin att kommunerna tog över ansvaret för de långtidsarbetslösa ungdomar som inte hade kommit ut på arbetsmarknaden eller placerats i en åtgärd av arbetsförmedlingen, dvs. i de fall som kommunen i fråga hade tecknat ett kontrakt med staten. Arbetsförmedlingen anvisade den unge till utvecklingsgarantin och hade totalt 90 dagar på sig innan kommunerna tog över som programanordnare. Det blev då kommunens sak att finna utbildning, praktik, sysselsättning eller annan verksamhet för den unge. Senast inom 100 dagar skulle han eller hon vara aktiverad och kommunerna fick 150 kronor per dag i ersättning från arbetsförmedlingen (Proposition 1997/98:1). Kommunerna var dock inte skyldiga att anordna en utvecklingsgaranti. De hade möjligheten att teckna ett kontrakt med staten om de ville engagera sig och ta på sig en skyldighet för de långtidsarbetslösa ungdomarna. Utvecklingsgarantin var således en frivillig skyldighet för kommunerna, även om flertalet kommuner tecknade ett kontrakt med staten (Statskontoret 1999:18).

Som en konsekvens blev utvecklingsgarantin inte en rättighet för den unge arbetslöse. Snarare var utvecklingsgarantin en tydligt lagstadgad skyldighet för den enskilde (SFS 1997:1268, 11 §). Den

som vägrade delta i den kommunala aktiviteten förlorade sin ekonomiska ersättning eller fick den reducerad. Eftersom alla långtidsarbetslösa ungdomar (i de kommuner som valde att teckna avtal) innefattades av utvecklingsgarantin riskerade ungdomarna att förlora sina ersättningar, från a-kassan den kommunala utvecklingsersättningen eller socialbidraget. Trots att skyldigheten uttrycktes tydligt i lagtexten var den emellertid ingen självklarhet för ungdomarna. Tvärtom har olika utvärderingar visat att upplevelsen av skyldigheten är komplex och beroende av en rad olika faktorer som tidigare ersättningsform, om ungdomarna tog egna initiativ inför aktiveringen eller om aktiviteten ansågs meningsfull (Ståhl 1999:27ff, Perjos 1999:67).

Utvecklingsgarantin byggde även på en individualiserad politik, i den bemärkelsen att verksamheten skulle vara flexibel och anpassad efter den arbetslöses förutsättningar och behov. Ett av de mest centrala instrumenten i utvecklingsgarantin var inrättandet av individuella handlingsplaner för alla deltagare. Genom så kallade trepartssamtal upprättades handlingsplaner, mellan arbetsförmedlingen, kommunen och den unge arbetslöse. Syftet var att skapa en institutionaliserad form av samarbete och samverkan mellan de olika parterna, men också att ge möjligheter för den arbetslöse att "göra sin röst hörd" och uttrycka önskemål om vad tiden i garantin skulle användas till.

För att sammanfatta: kommunerna har fått möjligheter att bygga upp – eller bygga vidare på – en institutionell struktur för att hantera arbetsmarknadspolitiska frågor. Samarbetet mellan kommuner och arbetsförmedling har betonats och institutionaliserats. Därutöver har tonvikt lagts vid flexibla och skräddarsydda lösning, framför allt uttryckt i termer av individens möjlighet att påverka genom uppförande av individuella handlingsplaner. Slutligen markerar utvecklingsgarantin – liksom flertalet andra systemändringar inom området – en accentuering vid den arbetslöses skyldigheter, sammanknutet med sanktioner av olika slag.

En av de mest tankeväckande aspekterna av utvecklingsgarantin är inte att den illustrerar en decentraliserad arbetsmarknadspolitik eller förändrade rättigheter och skyldigheter för de arbetslösa ungdomarna, utan kanske än mer att den indikerade en meningskiljaktighet mellan Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen. Oenigheten rörde arbetslinjens innehåll och vem som var en fullgod aktör för att bedriva aktiv arbetsmarknadspolitik. Inför inrättandet av utvecklingsgarantin hade nämligen de två myndig-

heterna fått i uppdrag att presentera *ett* gemensamt åtgärdsförslag för de arbetslösa unga. Inspiration hämtades från den danska modellen med att aktivera arbetslösa unga och framför allt arbetslösa socialbidragstagande ungdomar. När myndigheterna sedan arbetade fram ett gemensamt förslag kom de dock inte överens och till stora delar berodde det på skiftande uppfattningar om vad den aktiva arbetsmarknadspolitiken skulle innehålla. Företrädare från Arbetsmarknadsstyrelsen argumenterade att arbetsmarknadspolitiken inte skulle ta en social hänsyn eller arbeta med sociala problem, utan arbetsmarknadens funktionssätt och förändringar var centrala. Företrädare från Socialstyrelsen förespråkade snarare vikten av att knyta samman arbetsmarknadspolitisk med socialpolitiska hänsyn, och därigenom kommun och stat (se exempelvis Socialstyrelsen 1997 och Arbetsmarknadsstyrelsen 1997).

### Kunskapsläget om utvecklingsgarantin

Utvecklingsgarantin har varit objekt för en rad utvärderingar och forskningsrapporter. Enligt Statskontoret ökade ungdomars chanser att få reguljärt arbete betydligt om de deltog i utvecklingsgarantin. Detsamma gällde ungdomarnas möjligheter att söka sig till utbildning (Statskontoret 1999). Andra studier har påvisat att utvecklingsgarantin inte hade någon effekt på individernas arbetsmarknadssituation (Carling & Larsson 2005). I korthet kan resultat från studier av utvecklingsgarantin sammanfattas som nedan.

- En majoritet av ungdomarna var överlag nöjda med sitt deltagande och ansåg att den till viss del hade förbättrat deras möjligheter på arbetsmarknaden (Ståhl 1999).
- De skiftande ersättningsformerna i utvecklingsgarantin upplevdes som ett problem av deltagare (Perjos 1999).
- Betoningen på individuella behov och lösningar, samt treparts-samtalen ansågs som viktiga av deltagarna, men studier har även visat att ungdomarna hade svårt att föra fram sin vilja (Perjos 1999).
- Enkätstudier har visat att cirka hälften av kommunerna arbetade aktivt med individuella handlingsplaner (30 procent av kommunerna upprättade alltid plan och 24 procent av kommunerna oftast). Det innebar att ett motsvarande antal kommuner sällan eller aldrig upprättade individuella planer för deltagarna (35 procent av kommunerna angav att de gjorde det

ibland medan 11 procent av kommunerna svarade att de aldrig upprättade planer) (Salonen & Angelin 2000:38).

- Studier indikerar att åtgärdens individuella utformning satte stor press på de professionella att ha rätt kvalifikationer, för att kunna arbeta med ungdomar och efter speciella metoder (Salonen & Angelin 2000:49).

Trots att dessa resultat pekade i delvis skiftande riktningar, tog efterföljande politiska diskussionerna fasta vid Statskontorets positiva rapport och det presenterades förslag om en ”utvidgad utvecklingsgaranti”. Den politiska grunden var därmed lagd för aktivitetsgarantin.

## V. Aktivitetsgarantin – ett paraplyprogram

Aktivitetsgarantin förbereddes under en kort tid och byggde vidare på en rad olika arbetsmarknadspolitiska utredningar. I dessa utredningar förde regeringen fram synpunkten att det mot bakgrund av den förbättrade ekonomiska konjunkturen var av vikt att förnya arbetsmarknadspolitiken och frångå de målsättningar som i mångt och mycket hade karakteriserat 1990-talets arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsmarknadsstyrelsen uttalade att det inte längre var av lika stor betydelse att upprätthålla arbetsmarknadspolitikens volymmål och att större vikt skulle läggas vid programmets kvalitet och innehåll. Aktivitetsgarantin utgjorde inledningsvis ett utmärkt exempel på dessa ändrade ambitioner. I den fortsatta diskussionen skall jag presentera och analysera de skiftande bidrag som låg till grund för regeringens proposition om aktivitetsgarantin och urskilja centrala element i programmet såsom det angavs i propositionen.

### Tre utredningsförslag

I slutet av 1990-talet fick ett antal olika utredare, kommittéer och arbetsgrupper i uppgift att se över arbetsmarknadspolitiken, arbetslöshetsförsäkringen, relationerna mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken, det höga antalet arbetslösa socialbidragstagare och deras relation till skiftande arbetsmarknadspolitiska huvudmän etc. Vissa av dessa hade direkt inverkan på utform-

ningen av aktivitetsgarantin, samtidigt kom aktivitetsgarantin att präglas av utredningsförslag från flera olika håll. Den fortsatta analysen skall i korthet sammanfatta de skiftande förslag som låg på bordet, och hur de kom att inverka på regeringens förslag om en aktivitetsgaranti som presenterades i mars 2000. Följande tabell kan i korthet sammanfatta de skiftande bidragen och tågordningen.

**Tabell 6 Nyckeldokument inför aktivitetsgarantin**

	Näringsdepartementet	Socialdepartementet	AMS
Direktiv – Uppdrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Start våren 1999.</li> <li>• Uppdrag att förbättra arbetslöshetsförsäkringens samverkan med arbetsmarknadspolitiken, föreslå reformer som kan främja ledidga platser tillsätts snabbt och effektivt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Start våren 1999.</li> <li>• Uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för personer som är socialbidragsberoende på grund av arbetslöshet (Regeringsbeslut S 1999/3330/ST).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Start våren 1999.</li> <li>• Uppdrag att redovisa förslag på hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan användas för arbetslösa som under längre tid stått utanför arbetsmarknaden, särskilt beakta de individuella handlingsplanernas roll i detta arbete.</li> </ul>
Slutrapport, titel och förslag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avrapportering november 1999.</li> <li>• <i>Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen</i> (Ds 1999:58).</li> <li>• Utgångspunkt att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring samt förslag om ändrad utformning av arbetslöshetsförsäkringen och hur det kan påverka arbetslösas sök beteenden. Förslag om sökkontrakt, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avrapportering september 1999.</li> <li>• <i>Samverkan för färre bidrag och fler i jobb</i> (Ds 1999:54).</li> <li>• Förslag om utvidgad utvecklingsgaranti, stärkt samverkan mellan arbetsförmedling och kommuner.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avrapportering december 1999.</li> <li>• Rapport till regeringen: <i>Arbetsmarknadsverket i 2000-talet</i>. Dnr 99-10775-00 (Arbetsmarknadsstyrelsen 1999).</li> <li>• Förslag om att arbetsmarknadspolitiken koncentreras till dess kärnuppgifter, exempelvis bidra till att arbetsmarknaden fungerar effektivt, motverka arbetskraftsbrist och flaskhalsar samt motverka marginalisering. Förslag om Af-pool och övergångsarbeten.</li> </ul>

Som tabellen visar startade dessa utredningar mer eller mindre vid samma tidpunkt och levererade även sina slutrapporter inom loppet av ett fåtal månader. Trots att de hade skiftande ursprung så delade de en gemensam utgångspunkt i analysen av arbetsmarknaden. Den gemensamma problembilden utgick från att den svenska arbetsmarknaden hade förbättrats avsevärt. Om 1990-talet hade präglats av en svag efterfrågan på arbetskraft, en efterföljande hög öppen arbetslöshet och omfattande deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, så menade olika utredare att i takt med att den svenska

ekonomin och arbetsmarknaden förbättrades skulle arbetskraftsbrist bli ett framtida problem. Utvecklingen ställde arbetsmarknadspolitiken inför nya utmaningar i och med att en majoritet av 1990-talets program huvudsakligen hade använts till att aktivera, samt försörja arbetslösa. Ett problem som tornade upp sig var att grupper av arbetslösa hade stått utanför arbetsmarknaden under längre tid och riskerade att bli marginaliserade eller exkluderade från den reguljära arbetsmarknaden, trots tilltagande konjunkturuppgång. Utredningarna angrep detta problem utifrån skiftande perspektiv, målgrupper och ersättningssystem.

*Socialdepartementet* var först ut att presentera sin slutrapport och diskussionen baserades till stora delar på den tidigare utvecklingsgarantin, men ansatsen var bredare i och med att syftet för arbetet var att analysera hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken fungerade för de grupper som hade svårt för att etablera sig på arbetsmarknaden, i första hand socialbidragstagare. Utredaren identifierade en problematisk tudelning inom social- och arbetsmarknadspolitiken i och med att tillhörigheten till ersättningssystem ofta innebar skiftande status på arbetsförmedlingen och möjligheter att komma ifråga för arbetsmarknadspolitisk insats (dvs. öppet arbetslösa och försäkrade hade ”högre” status och arbetslösa socialbidragstagare hade ”lägre” status). Målgruppen ifråga var emellertid inte begränsad, utan utredaren ansåg att den uppgick till cirka 30 000 människor (på månadsbasis) som var arbetslösa och socialbidragstagare. För kommunerna innebar det att de betalade ut stöd till personer som enbart hade problem att komma in på arbetsmarknaden. Utredaren ansåg att de skärpta kvalificeringskraven till arbetslöshetsförsäkringen – tillsammans med andra faktorer – hade medfört att vissa grupper aldrig kvalificerade sig, utan på långvarig basis var hänvisade till ett behovsprövat system med lägre ersättningsnivåer än arbetslöshetsförsäkringen.

I det perspektivet presenterades förslaget om *en utvidgad utvecklingsgaranti* som inte bara skulle gälla för ungdomar, utan för alla åldersgrupper. Arbetslösa socialbidragstagare skulle erbjudas att delta i insatser inom sex månader om de inte kunde få arbete eller påbörja arbetsmarknadspolitisk insats. Åtgärden skulle fungera som komplement till ordinarie arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser och förstärka den arbetslöses möjligheter att försörja sig genom arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Detta sågs som av principiell vikt, i och med att ett skärpt arbetsvillkor då motsvarades av ett tydligare åtagande från samhällsaktörernas

sida, om att "... erbjudanden av utvecklande åtgärder av god kvalitet ska finnas i tillräcklig omfattning" (Ds 1999:54, s. 106). I likhet med utvecklingsgarantins uppbyggnad betonade utredaren vikten av att bygga åtgärder utifrån lokala förutsättningar och nära samarbete mellan arbetsförmedling och kommun. Utredaren lyfte fram vikten av individuella handlingsplaner, men också att insatserna skulle baseras på heltidsaktivitet. Förslag om ersättning var strax över riksnorm för socialbidrag och enligt förslag kunde åtgärden fortgå i 12 månader. Längre tid trodde inte utredaren var aktuellt (Ds 1999:54, s. 114).

*Näringsdepartementets* utredning fokuserade på arbetslöshetsförsäkringen. Mot bakgrund av 1990-talets problem på arbetsmarknaden fann utredningen att det hade blivit svårare att upprätthålla arbetslinjen i och med att allt fler uppbar stöd från arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen menade att detta var högst problematiskt, framför allt mot bakgrund av den tilltagande konjunkturuppgången. Syftet var därför att arbeta fram en skiss på hur sökprocessen kunde bli effektivare (Ds 1999:58, s. 1). Ett viktigt argument var att det fanns ett alltför stort avstånd mellan de formella arbetskraven i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsförmedlingens tillämpning av desamma. Studier hade exempelvis visat på skiftande tillämpning inte bara mellan olika län, utan också mellan olika kontor. Även om utredarna betonade att detta närmast var en naturlig konsekvens av 1990-talets höga arbetslöshetstal och låga efterfrågan på arbetskraft, fann man det problematiskt eftersom lokala modeller utmanade tanken om en rättssäker försäkring. För att komma tillrätta med detta legitimitetsproblem föreslog utredningen att arbetslöshetsförsäkringen skulle få mer tydliga regler, exempelvis avseende kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande, kombinerat med utökad kontroll och uppföljning av arbetsförmedlingen.

I nära anknytning till ovanstående ambitioner menade utredningen att arbetslösas sökaktiviteter bäst kunde regleras genom en ny form av *sökkontrakt*. Redan tidigare hade arbetsförmedlingarna arbetat med individuella handlingsplaner, men genom den nya terminologin ville utredningen markera den arbetslöses rättigheter och skyldigheter. Respektive kontrakt skulle innehålla en detaljerad plan för krav på sökaktivitet, information om lämpligt arbete, yrkesmässig och geografisk rörlighet, samt den service som den sökande hade rätt till att få. Målsättningen var att kontrakten skulle förstärka övergången från arbetslöshet till arbete och för att

markera dokumentens funktion som bindande avtal underströk departementet att deras giltighet förutsatte att de undertecknades av den sökande och av en arbetsförmedlare (Ds 1999:58, s. 201). Som avtal skulle de även sammankopplas med olika former av sanktioner. Även om utredningen ansåg att den svenska politiken i grund och botten var krävande och gav utrymme för långtgående sanktioner, så tillämpades dessa inte i praktiken. Enligt utredningen var sökkontrakten ett sätt att stärka tillämpningen av sanktioner. Emellertid föreslogs att denna förstärkning av den arbetslöses skyldigheter skulle kompletteras med höjda ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen koncentrerade sig inte enbart på institutionella förhållanden, utan även på arbetslöshetsförsäkringens funktionssätt i relation till skiftande grupper och då framför allt långtidsarbetslösa. Trots en förbättrad arbetsmarknad påpekade utredarna att en grupp av arbetslösa även fortsättningsvis skulle ha det svårt att komma in på arbetsmarknaden, men att de samtidigt hade arbetsförmåga som borde tas tillvara. Utredarna föreslog att...

... de som uppburit ersättning under en längre tid erbjuds heltidsaktivitet på en s.k. övergångsarbetsmarknad. Det kan röra sig om olika former av utbildning eller intensifierat arbetssökande. Men det kan också vara fråga om arbeten inom ramen för uthyrningsföretag som tillhandahåller tjänster... Grundprincipen är att placeringen på övergångsarbetsmarknaden inte är begränsad i tiden, så att den enskilde kan känna en trygghet för framtiden (Ds 1999:58, s. 174).

Förslaget om en övergångsarbetsmarknad var nära sammankopplat med tidigare diskussioner om den bortre parentesen i arbetslöshetsförsäkringen. I rapporten kommenterades detta med att även om tidigare regler inte medgav rätt till mer än 300 dagars ersättning så hade det funnits en mer eller mindre uttalad garanti mot utförsäkring. Som lösning föreslog utredarna att den som inte uppfyllt nytt arbetsvillkor på den reguljära arbetsmarknaden senast inom 600 dagar skulle erbjudas plats på en övergångsarbetsmarknad. Dessa övergångsarbetsmarknader skulle inte ha någon bortre gräns och var därmed mer långsiktiga än andra arbetsmarknadspolitiska program som vanligtvis varade i sex månader. Utredarna förväntade sig att en avsaknad av en tidsgräns skulle skapa utrymme för en flexibel och individanpassad verksamhet (Ds 1999:58, s. 226 ff.).

Sist ut av de tre utredningarna var *Arbetsmarknadsstyrelsen* som hade till uppgift att analysera och ge förslag på insatser för de långtidsarbetslösa. I regeringens direktiv klargjordes att syftet för utredningen var att insatserna för de mest utsatta grupperna skulle effektiviseras så att berörda arbetssökande genom egna insatser, kompetensutveckling och praktik ökade sina möjligheter att komma tillbaka på den reguljära arbetsmarknaden eller kunde utveckla en egen verksamhet. Regeringen slog fast att de individuella handlingsplanerna särskilt skulle beaktas i detta arbete (Arbetsmarknadsstyrelsen 1999).

I AMS inledande diskussioner påpekades att det var hög tid att arbetsmarknadspolitiken samt landets arbetsförmedlingar koncentrerade sig på sina kärnuppgifter, vilket man menade innebar ökat fokus på de marginaliserade på arbetsmarknaden. Som en konsekvens därav presenterade AMS ett förslag som benämndes som Af:s arbetskraftspool. Syftet var att arbetssökande med långa inskrivningstider fick möjligheter till nya arbeten och på så sätt hade förslaget likheter med Näringsdepartementets övergångsarbetsmarknader. Enligt AMS kunde dessa övergångsarbetsmarknader inrättas med olika former av statliga subventioner och efter beräkningar drog man slutsatsen att målgruppen omfattade i huvudsak 2–3 procent av arbetskraften.

Förslaget om arbetskraftspool var emellertid mer detaljerat och innebar även en tanke om förnyelse av arbetsförmedlingens sätt att arbeta och organisera verksamheten. Nyckelord var långsiktighet och betoning vid heltidsaktiviteter med ständigt reviderade jobb-sökarplaner. Aktiviteter skulle ske i grupper om 10–15 deltagare, under ledning av en kvalificerad arbetsförmedlare i nära samverkan med lokala företrädare (offentliga och privata). Inom ramen för arbetskraftspoolen skulle de arbetslösa således erbjudas motivationsstöd, kompetensutveckling och uppbyggnad av nätverk på en lokal arbetsmarknad. Som program betraktat skulle emellertid deltagarna i Af:s arbetskraftspool ha tillgång till samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utredarna påpekade att programförslaget ställde stora krav på utbildning av arbetsförmedlarna och goda förutsättningarna för att bedriva verksamheten (exempelvis tid, inte för många i varje grupp etc.).

## Ett nytt paraplyprogram

Regeringen presenterade sin proposition i mars 2000 och den utgick huvudsakligen från liknande problembeskrivningar som ovanstående rapporter (Prop. 1999/2000:98). Utgångsläget var en tilltagande konjunkturuppgång och lägre arbetslöshet. När propositionen presenterades var detta tydligt avspeglat i och med att arbetslösheten var 5.6 procent (1999). I propositionen pekade regeringen på att det fanns risk för att det bildades flaskhalsar när konjunkturen vände och ett behov av en allmän förändring av arbetsmarknadspolitikens inriktning. Trots sjunkande arbetslöshetsnivåer, visade studier att det fortfarande var en stor grupp av de arbetslösa som var långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen, vilka även tenderade att vara svåra att placera och långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden (definitionen av långtidsinskriven är minst inskriven på arbetsförmedling i 24 månader). Regeringen poängterade att det fanns en risk för fortsatt långvarig arbetslöshet och eventuellt att de hamnade helt utanför arbetsmarknaden (Prop. 1999/2000:98, s. 46). Det tidigare volymmålet sågs som en bidragande faktor till denna problematik.

Mot denna bakgrund argumenterade regeringen för en förändring i arbetslinjen. Man påpekade att den var en central princip i den svenska välfärdspolitik, genomsyrade olika politikområden och utgjorde grunden för arbetsmarknadspolitikens inriktning. Regeringen påpekade emellertid att arbetslinjen under senare delen av 1990-talet avsiktligt hade utvecklats till att vara en arbets- och kompetenslinje. I korthet förklarades skillnaderna som att

... anställning normalt går före åtgärd. Om det inte finns ett arbete skall de arbetslösa erbjudas en lämplig utbildning eller en praktikplats som kan leda till ett arbete om det är lämpligt eller ekonomiskt möjligt, framför ett passivt utbetalande av kontantstöd. Arbetslinjen innebär också ett motverkande av att arbetslöshetsersättningen används som en del i en förtida pensionering av arbetskraften (prop. 1999/2000:98, s. 33).

Tonvikten låg därmed på att det fanns ett arbetskrav samt ett kompetenskrav inom arbetsmarknadspolitik, där kompetenskravet kunde omfatta utbildningsinsatser eller arbetsmarknadsprojekt av olika slag.

För att förstärka arbetslinjen lade regeringen fram tre olika förslag. För det första, inrättandet av en aktivitetsgaranti för dem som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna. För det andra, en

vidareutveckling och förstärkning av individuella handlingsplaner för arbetssökande. För det tredje, förändringar i arbetslöshetsförsäkringen i syfte att tydliggöra kraven på aktivitet. Syftet med aktivitetsgarantin var fyrfaldigt (Prop. 1999/2000:98, s. 57–8).

- För det första skall aktivitetsgarantin ge den arbetslöse en stabil och uthållig aktivitet fram till en anställning på den öppna marknaden, eller som ett steg på vägen till ett sådant arbete, en utbildning i det reguljära utbildningssystemet.
- För det andra skall aktivitetsgarantin bryta rundgången mellan åtgärder och öppen arbetslöshet. Det gör den genom att den arbetslöse erbjuds en heltidsaktivitet samt genom att den arbetslöse söker arbete. Därigenom innebär aktivitetsgarantin en särskilt aktiv arbetsmarknadspolitik som präglas av att den arbetslöse har tätare kontakt med sin arbetsförmedlare och deltar i ett mer sammanhållet program.
- För det tredje skall aktivitetsgarantin säkerställa att de arbetslösa aktivt söker arbete även under den tid som tillbringas i praktik, utbildning eller anställning med särskilt anställningsstöd. Därigenom motverkas att olika arbetslöshetskulturer utvecklas där upprepade långa perioder av öppen arbetslöshet ses som en naturlig del av livet. Aktivitetsgarantin gör det också möjligt för arbetsförmedlingen att förhindra missbruk av arbetslöshetsförsäkringen genom att de som ”pensioneras med a-kassa” tidigt kan erbjudas heltidsaktivitet.
- För det fjärde skall aktivitetsgarantin underlätta att utveckla metoder som gör det lättare att aktivera de som drabbas av glesbygdens strukturproblem och de större städernas segregation där utrikes födda har en mycket låg sysselsättningsnivå.

Det är tydligt att dessa syften ledde tillbaka till de utredningar som presenterats under hösten 1999. Samtidigt är det uppenbart att dessa syften var programmatiska i och med att regeringen endast satte upp övergripande målsättningar för verksamheten. På vissa punkter blev regeringen emellertid mer explicit och därmed framträdde de bärande element i aktivitetsgarantin tydligare.

Målgruppen för verksamheten var arbetslösa som var eller riskerade att bli långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen och var äldre än 20 år. Det gällde oavsett vilken typ av ersättning den arbetslöse var berättigad till (arbetslöshetsersättning eller socialbidrag). I likhet med tidigare utredningar betonade regeringen att individuella

handlingsplaner var centrala och ömsesidiga instrument i aktivitetsgarantin och skulle upprättas i samråd med den arbetslöse (Prop. 1999/2000:98, s. 50). Av oklara anledningar valde regeringen att inte använda sig av Näringsdepartementets begrepp om sökkontrakt. Regeringen slog fast att alla handlingsplaner skulle innehålla krav på geografisk och yrkesmässig rörlighet. Regeringen betonade att handlingsplanerna kunde vara effektiva instrument i omställnings- och matchningsarbetet, genom uttryckliga krav på rörlighet. Regeringen skrev att handlingsplanen skall...

... vara ett levande dokument som anpassas och vid behov revideras utifrån de förutsättningar som råder på arbetsmarknaden och för den arbetssökande. Handlingsplanen skall vara tydlig, konkret och aktuell. En ovilja att följa handlingsplanen skall leda till en tydlig reaktion från arbetsförmedlingens sida (prop. 1999/2000:98, s. 50).

De reaktioner som regeringen syftade på var olika former av sanktioner. När det kom till vilka verksamheter som kunde ingå i aktivitetsgarantin förde regeringen en allmän diskussion. Liksom tidigare utredningar fastslog regeringen att aktivitetsgarantin var ett paraplyprogram i den bemärkelsen att alla befintliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder kunde utnyttjas inom ramen för garantin. Regeringen poängterade dock att basen i garantin skulle bestå av organiserade jobbsökaraktiviteter. Grupper om 10–15 personer skulle beredas möjlighet till handledarstödd rehabilitering och kompetensutveckling. Av senare förslag till aktivitetsgarantins utformning framgick att den vid sidan om redan existerande insatser kunde innebära uppföljningssamtal, jobbsökaraktiviteter, träning i AMS Internettjänster, studiebesök, kortare arbetsprövning, förberedelse inför start av näringsverksamhet, enskild studie och yrkesvägledning och olika former av ”kom-i-gång” kurser (1999/2000:AU7).

Dessa aktiviteter skulle pågå på heltid och i regeringens proposition var det även klart angivet på vilka sätt som det var möjligt att lämna garantin. Till skillnad från andra arbetsmarknadspolitiska program innebar nämligen inrättandet av aktivitetsgarantin ett program utan bortre gräns. Deltagande i aktivitetsgarantin kunde inte leda till en ny period i arbetslöshetsförsäkringen och det fanns inte heller någon formell tidsgräns för hur länge man kunde delta i programmet. Liksom andra utredare såg regeringen detta som positivt. De arbetslösa förblev inskrivna i aktivitetsgarantin tills han eller hon haft ett reguljärt arbete i minst sex månader (utan att

samtidigt ha deltagit i åtgärder), påbörjat studier som inte berättigade till aktivitetsstöd eller själv valt lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen. De som valde att tacka nej till erbjudet arbete eller annan insats inom garantin, misskötte sig eller störde verksamheten, samt ej deltog i att upprätta individuell handlingsplan kunde avvisas från garantin, och därmed hade de förbrukat sin rätt till aktivitetsstöd.

Om vi går tillbaka till Näringsdepartementet och AMS förslag så betonande de vikten av att tillföra nya resurser till arbetsförmedlingarna (personal, tid och nya åtgärder). Regeringens lösning på denna fråga var inrättandet av särskilt anställningsstöd (för dem som hade fyllt 57 år, varit arbetslös eller deltagit i åtgärd i mer än 24 månader, och deltagit i aktivitetsgarantin i minst 3 månader). Stöd skulle lämnas med upp till 75 procent av lönekostnader, till privata och offentliga arbetsgivare (Prop. 1999/2000:98, s. 50). Med andra ord, deltagande i aktivitetsgarantin kunde innebära praktik, arbetsmarknadsutbildning, övergångsarbete och tillfällig anställning (1999/2000:AU7).

I arbetsmarknadsutskottets efterföljande behandling fick regeringen ett allmänt godkännande för förslaget om en aktivitetsgaranti. Av behandlingen framkom även att regeringen redan hade gett AMS i uppdrag att sätta igång pilotverksamhet med Af-pooler och övergångsarbeten (februari 2000). Men företrädare för oppositionspartierna var kritiska mot regeringens förslag om en aktivitetsgaranti. Kritiken rörde emellertid inte så mycket regeringens ambition att inrätta nya åtgärder för att bekämpa långtidsarbetslösheten. Istället var det själva beredningen av frågan som kritiserades.

### **Individuella handlingsplaner och aktivitetsgarantin**

Den individuella handlingsplanen är en röd tråd som förenar alla utredningsförslag och även regeringens slutliga förslag. Som framgått har alla intressenter framhållit den individuella handlingsplanen som ett medel för att utforma flexibla och skräddarsydda åtgärder. Vad vet vi då om individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen samt i aktivitetsgarantin? Kunskapsläget är relativt begränsat, och det gäller både individuella handlingsplaner i allmänhet vid landets arbetsförmedlingar, men kanske än mer rörande de som deltar i aktivitetsgarantin.

Först och främst har förutsättningarna för handlingsplanerna klargjorts genom olika förordningar (Arbetsmarknadsstyrelsen 2004a). Arbetsförmedlingen skall i samråd med den som söker arbete, upprätta en individuell handlingsplan. Den arbetslöses rätt till arbetslöshetsersättning bygger på att han/hon medverkar till att upprätta en handlingsplan. Varje handlingsplan skall innehålla information om vilka aktiviteter den arbetssökande skall genomföra för att komma i arbete, tidpunkt för aktiviteterna samt hur och när de skall följas upp. Planerna skall innehålla information om vilka tjänster som arbetsförmedlingen erbjuder den arbetssökande. Avvikelse rörande sökområde (geografiskt eller yrkesmässigt) eller nedsättning i sökaktivitet skall regleras i planen. Om de sökande inte följer dessa uppställda villkor eller avstår från att medverka till upprätta en handlingsplan skall arbetsförmedlingen underrätta den sökandes arbetslöshetskassa:

Av denna förordning och av regeringens proposition framstår det som klarlagt att det är den arbetslöse som har en skyldighet att medverka i att upprätta en plan. Det nämns aldrig att arbetsförmedlingen skulle ha en skyldighet att utforma en sådan. Även om regeringen i sin proposition skrev att handlingsplanerna skulle baseras på ömsesidighet och samverkan har senare förordningar tydligt markerat att:

Arbetsförmedlingen och den arbetssökande skall, om det är möjligt, vara överens om innehållet i handlingsplanen. Om arbetsförmedlingen och sökanden inte kan nå en överenskommelse om innehållet i en handlingsplan, avgör arbetsförmedlingen till vilka arbeten eller arbetsmarknadspolitiska program som sökande skall anvisas och vilka tjänster sökande skall erbjudas (Arbetsmarknadsstyrelsen 2004a, § 7).

Studier har emellertid visat att praktiken runt de individuella handlingsplanerna är komplex. Först och främst har individuella handlingsplaner framstått som ett av Arbetsmarknadsverkets mest centrala mål. Exempelvis i 2004 års arbetssökandeundersökningar uppgav 81 procent att de hade en individuell handlingsplan (målet var uppsatt till 75 procent) (Arbetsmarknadsstyrelsen 2005). Det intressanta med denna siffra är inte att AMS lever upp till utsatta målsättningar, utan att verket inte anger några ambitioner med planernas innehåll, eller de arbetssökandes medverkan i dem.

En problematisering av denna övergripande målsättning kan hämtas från en tidigare studie av deltagarna i aktivitetsgarantin. I Fröberg och Lindqvists studie svarade 61 procent att de hade en

individuell handlingsplan, men också 39 procent att de saknade en individuell handlingsplan (Fröberg & Lindqvist 2002). Författarna fann detta förvånande eftersom planen betonades inom aktivitetsgarantin, samt att det sannolikt var flera av de 61 procenten som inte visste om det faktiska innehållet i sin plan. När det kom till frågor om vem som hade utarbetat planen (av dem som visste att de hade en plan) svarade 65 procent att de hade gjort detta tillsammans med handledaren på arbetsförmedlingen. På samma fråga svarade 13 procent att arbetsförmedlaren hade utarbetat planen och de sedan godkänt densamma. Totalt innebar detta att cirka 40 procent av deltagarna i aktivitetsgarantin utarbetade sina planer tillsammans med arbetsförmedlingen (av det totala antalet deltagare). Hälften av dem som kände till sin plan (av 61 procent) menade att de hade haft (mycket stor eller ganska stor) nytta av den, och hälften att de hade haft liten eller ingen nytta alls. I kontrast till AMS verksamhetsmål så indikerar dessa data att även om en sökande har en handlingsplan så innebär det inte att den arbetslöse ser den som betydelsefull.

När representanter från landets arbetsförmedlingar svarade på frågan om de ansåg att arbetsförmedlingen utarbetar den individuella handlingsplanen i samarbete med deltagare så svarade 86 procent att det gjorde man i stor utsträckning och 11 procent i viss utsträckning. Endast 3 procent svarade att det gjorde man bara i liten utsträckning och nästan inga av de tillfrågade svarade att det gjorde man inte alls. Nästan alla arbetsförmedlingar (96 procent) svarade även att man uppdaterade och omprövade de individuella handlingsplanernas regelbundet, antingen i stor eller i viss utsträckning (Fröberg & Persson 2002:51). Även om det skulle krävas mer ingående studier på denna punkt, verkar det som att det finns en viss diskrepans mellan arbetsförmedlingarnas och de arbetslösas perspektiv på användningen av de individuella handlingsplanerna.

Sedan aktivitetsgarantin inrättades har kopplingen mellan den individuella handlingsplanen och den arbetslöses sökbeteende betonats. Det är ett återkommande tema i majoriteten av de utredningar som har gjorts av arbetsförmedlingarnas arbete. I en rapport från 2004 pekade Statskontoret på att regelverket tolkades olika mellan länsarbetsnämnder, men också av handläggare på samma kontor. I vissa fall följde utformningen av handlingsplaner vid arbetsförmedlingarna formella intentioner och föreskrifter, i andra fall inte. Arbetsförmedlingskontor hade även utvecklat lokala riktlinjer för handlingsplaner och analysen visade att handlingsplaner-

nas kvalité varierade mellan olika förmedlare. Många handlingsplaner var kortfattade med lite information rörande antal jobb som den arbetslöse skulle söka, inom vilka områden etc. Statskontorets analys indikerade också att arbetsförmedlare tyckte att det var svårt att strikt tillämpa reglerna och ifrågasätta den arbetslöses rätt till arbetslöshetsförsäkring om han/hon inte uppfyllde kraven enligt handlingsplan.

För att arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner i högre utsträckning skulle överensstämma med regeringens intentioner föreslog Statskontoret bättre styrning och tillsyn över verksamheten, bättre uppföljningar och nya utbildningsinsatser (Statskontoret 2004). Enligt Statskontoret kunde en handlingsplan

...

... användas för att styra den sökandens beteende i önskvärd riktning, dvs. påverka hur många och vilka jobb som den arbetslöse ska söka. Givet att riktlinjerna för vad som är lämpligt arbete beaktas kan den arbetssökande inte vägra söka de jobb som finns eller dyker upp inom den jobbkategori som pekas ut. Om det visar sig att den arbetssökande inte sökt alla lediga jobb inom det utpekade området så kan arbetsförmedlaren rapportera att den arbetssökande bryter mot reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Detta hot kan förväntas leda till att den arbetslöse anstränger sig för att söka alla lediga jobb inom det utpekade området. Den individuella handlingsplanen kan således vara ett kraftfullt verktyg för att åstadkomma ett effektivt sökarbete (Statskontoret 2004:58).

Även om citatet skall läsas som ett uttalande om ett idealtypiskt tillstånd, så menade Statskontoret att ”konkreta” och ”fylliga” handlingsplaner (läs detaljrika) ledde till högre sökaktivitet (Statskontoret 2004b:68).

De senaste rapporterna om individuella handlingsplaner ligger i linje med Statskontorets förslag och återigen reduceras individuella handlingsplaner till en fråga om konkretisering av villkoren till arbetslöshetsförsäkringen (Riksrevisionen 2005; Arbetsmarknadsstyrelsen 2004b). På vissa punkter har emellertid AMS gjort några intressanta uttalanden som direkt berör de arbetssökandes roll. AMS menade nämligen att en av anledningarna till att handlingsplaner hade för dålig kvalitet var att arbetsförmedlarna var överlastade med arbete. För att frigöra tid för dem menade AMS att de arbetssökande själva kunde sammanställa information om sin status. Mer konkret innebar det att alla arbetssökande fick i uppgift att fylla i frågeformulär inför upprättandet av en individuell hand-

lingsplan: personlig bakgrundsdata, personliga meriter, vad man vill göra, vad man passar till, vilka sektorer samt regioner man vill arbeta inom etc. Detta har också genomförts på bred front inom arbetsförmedlingarna och individuella handlingsplaner uppdateras löpande på Internet. Inför möte med handläggare kan arbetsökande gå in på sitt personliga användarkonto och uppdatera sin status och aktiviteter. Enligt AMS skulle dessa instrument stärka den arbetssökandes delaktighet och

... förbättra kvaliteten på handlingsplanerna genom att den arbetsökande utifrån sig egenkänedom och motivation på ett mer konkret sätt ges möjlighet att påverka utformningen av de aktiviteter som ska leda tillbaka till arbete och ges en tydligare uppfattning om de villkor som gäller” (Arbetsmarknadsstyrelsen 2004b: 24; Prop. 1999/2000:139, s. 50).

Sammanfattningsvis har individuella handlingsplaner inom arbetsmarknadspolitiken utvecklats till att bli ett centralt instrument vid landets arbetsförmedlingar. Under ett decennium har de vuxit från att vara ett lokalt och regionalt initiativ inom vissa programverksamheter till att bli ett av de mest centrala instrumenten för arbetsmarknadspolitiken och för arbetsförmedlarna i deras kontakt med arbetssökande. Den numerära tillväxten kan ses som ett uttryck för en individualisering av arbetsmarknadspolitiken, inte minst eftersom det läggs allt större fokus vid den arbetssökandes kvalifikationer och framför allt sökaktiviteter. På vilka sätt som dessa förändrade intentioner också avspeglas i en förändrad praktik är dock oklart.

### **Heltidsaktiviteter inom aktivitetsgarantin**

Den fortsatta diskussionen skall fördjupa analysen runt ytterligare en av aktivitetsgarantins mest centrala beståndsdelar. Till skillnad från andra arbetsmarknadspolitiska program utgår aktivitetsgarantin från aktiviteter på heltid, där det inte heller finns någon borte formell tidsgräns för dessa. I de utredningar som föregick instiftandet av garantin framfördes olika argument rörande hur man kunde motivera att införa en åtgärd på heltid som inte hade något formellt slut. Ett av dessa argument var att avsaknaden av borte tidsgräns skulle skapa en bättre grund för den arbetslöse och arbetsförmedlingen att finna ut en passande åtgärd och undvika skiften mellan (sex månaders) aktiviteter i andra åtgärder. Det uttalades argument

om att insatser utan formellt slut kunde skapa trygghet och flexibilitet i relation till den arbetslöses behov. Målsättningarna var emellertid flera. Utformningen med heltidsaktiviteter skulle även göra det svårare för arbetslösa att arbeta utanför den reguljära arbetsmarknaden. Ett annat argument var självfallet att aktivitetsgarantin var lösningen på problemet med utförsäkringen i arbetslöshetsförsäkringen. De som riskerade att utförsäkras skulle beredas plats i aktivitetsgarantin.

I de förberedande utredningarna var en av utgångspunkterna emellertid att samhället skulle erbjuda arbetslösa kvalitativa tjänster och man betonade att garantin i sig förutsatte inrättandet av alternativa åtgärder. AMS och Näringsdepartementets föreslog övergångsarbeten, även om förslaget inte var utvecklat i detalj. Syftet med dessa var givetvis att inom ramen för aktivitetsgarantin bereda möjligheter för deltagarna till ett arbete, förvisso subventionerat. Näringsdepartementet var även inne på behovet av att höja ersättningstaket i arbetslöshetsförsäkringen som ett led i att motivera nya kravprofiler i försäkringen. Till viss del fick detta gehör i propositionen och ett särskilt anställningsstöd infördes. Målsättningen var att detta program skulle komplettera de aktiviteter som i första hand riktades mot att söka jobb. I och med att aktivitetsgarantin var en paraplyåtgärd hade alla deltagare dessutom en formell möjlighet att delta i alla de arbetsmarknadspolitiska program som fanns att tillgå. Grunden var att dessa insatser sammantaget skulle utgöra stabila och uthålliga aktiviteter.

I senare studier har just denna aspekt av aktivitetsgarantin tagits upp till analys, men rapporter visar på att det finns en tydlig koppling mellan deltagande i garantin och ett specifikt arbetsmarknadspolitiskt program. Trots att aktivitetsgarantin skulle vara en ramåtgärd visar AMS årsrapporter att mer än hälften av dem som är inskriva vid aktivitetsgarantin deltar i "Insatser för vägledning och platsförmedling". Övriga är fördelade på anställningsstöd, arbetspraktik och förberedande utbildning. Även andra studier visar på att överlappningarna mellan aktivitetsgarantin och programmet vägledning och platsförmedling är stora. Detta framgår av tabell 7.

Tabell 7 Programverksamheter inom ramen för aktivitetsgarantin

	Deltagare i aktivitetsgarantin (antal tusen)	Andel deltagare i vägledning och platsförmedling (procent)	Andel deltagare i särskilt anställningsstöd (procent)	Andel deltagare i arbetspraktik (procent)
2000	16 500	54	Ej startat	11
2001	31 600	50 (cirka*)	9	17
2002	37 900	50	11	14
2003	36 000	50 (drygt*)	13	11
2004	38 000	50 (nära*)	21	11
2005	45 100	47	22	7

*Källa:* AMS verksamhetsberättelser (2000-2004) samt AMS statistikenheter (\*Formuleringar i verksamhetsberättelser).

Enligt Riksrevisionens genomgång av aktivitetsgarantin innebär vägledning och platsförmedling i första hand information och kartläggningsaktiviteter, jobbsökaraktiviteter i grupp, yrkesvalskurser och studiebesök eller kortare arbetspraktik. Riksrevisionsverket påpekade emellertid att AMS saknade underlag för vad dessa vägledningsaktiviteter innebar i praktiken (Riksrevisionen 2005). Sammanfattningsvis innebär detta att aktivitetsgarantin till stora delar sammankopplas med en specifik programverksamhet. Förhållandet blir än mer tydligt om man tar i beaktande att av det totala antalet arbetslösa som var inskrivna på programmet Vägledning och platsförmedling så var 82 procent samtidigt inskrivna i aktivitetsgarantin (Riksrevisionen 2005).

## VI. Aktivitetsgarantins medborgerliga underskott

Aktivitetsgarantin har utvärderats och analyserat i ett antal rapporter som har tagit upp olika aspekter av åtgärden. Fröberg & Persson (2002) analyserar genomförandet av aktivitetsgarantin sett från arbetsförmedlingens perspektiv. Fröberg & Lindkvist (2002) analyserar aktivitetsgarantins innehåll enligt deltagarna. Hägglund (2002) utvärderar aktivitetsgarantins effekter efter dess första år. Forslund, Fröberg & Lindkvist (2004) sammanfattar tidigare studier av arbetsförmedlingarnas samt deltagarnas uppfattningar av aktivitetsgarantin. Delander & Månsson (2005) har genomfört en mål- och effektutvärdering av aktivitetsgarantin fyra år efter det att den trädde ikraft. Riksrevisionen har genomfört en analys av rege-

ringens uppföljning och styrning av aktivitetsgarantin (Riksrevisionen 2005). Sammantaget har dessa analyser bidragit med värdefull information om aktivitetsgarantin implementering, genomförande och effekter. Den fortsatta analysen skall emellertid analysera aktivitetsgarantin ur ett medborgarskapsperspektiv (deltagarnas status, deltagarnas rättigheter och skyldigheter) (Marshall 1963/1950; Johansson 2001).

Aktivering i allmänhet och aktivitetsgarantin i synnerhet bygger på en ny hållning gentemot medborgarna. Inom den internationella forskningen tas det ofta upp att aktiveringspolitiken avslöjar nya medborgarskapsmodeller bland västerländska välfärdsstater. Den gemensamma nämnaren i dessa modeller är att medborgarskap innebär sociala rättigheter och skyldigheter av olika slag, men att den prekära forskningsfrågan är att studera balansen mellan dessa två medborgarskapsdimensioner (Lister 2001 & 2003; Turner 1993 & 2001). I det perspektivet framstår aktivitetsgarantin som en förstärkning av arbetslinjen och arbetskraven, vilket har klarlagts i ovanstående diskussioner och kommer att utvecklas nedan. En mer sammansatt bild av hur aktivitetsgarantin inverkar på medborgarnas status kräver även analyser av medborgarnas möjligheter till påverkan, inflytande och deltagande i dessa åtgärder. Den följande analysen kommer därför att lyfta fram följande aspekter av aktivitetsgarantin: Vilka möjligheter till deltagande och inflytande över insatsens utformning erbjuder de individuella handlingsplanerna? Vilka möjligheter till rättslig prövning ryms inom ramen för aktivitetsgarantin? Vilka skyldigheter har medborgare och stat inom ramen för aktivitetsgarantin? Vilka oväntade aktiviteter har aktivitetsgarantin gett upphov till? Analysen kommer att identifiera teman för fortsatt forskning.

### **Deltagande i aktivitetsgarantin**

Utvecklingen av individuella handlingsplaner inom arbetsmarknadspolitiken i allmänhet och aktivitetsgarantin i synnerhet knyter an till en övergripande välfärdsstatlig trend som handlar om att omformulera medborgarnas rättigheter och skyldigheter, men också att operationalisera dessa genom olika former av kontrakt. I socialpolitisk forskning framhålls ofta att aktiveringsprogram bygger på en "kontraktsrationalitet" som lånar begrepp från juridiken där termer som avtal, avtalsbrott, rättsliga sanktioner och

frivilligt ingångna avtal präglar relationen mellan arbetsförmedlare och medborgare. Därigenom antyds ett avsteg mot traditionella byråkratiska och hierarkiska modeller, till förmån för individualiserade och behovsanpassade lösningar (se exempelvis Andersen 2003; Considine 2001; Freedland & King 2003; Nelken 1988, Sol & Westerveld 2005).

I det svenska fallet har denna "kontraktsrationalitet" fått motsvarande genomslag. Analysen visar på hur individuella handlingsplaner inom aktivitetsgarantin tidvis likställts med ett klientkontrakt och även om just begreppet sökkontrakt senare övergavs för termen individuella handlingsplaner, så har innebörden varit mer eller mindre oförändrad. För att få bidrag krävs att den arbetslöse och deltagaren i aktivitetsgarantin undertecknar handlingsplanen som ett avtal, som till skiftande grad beskriver vad som förväntas av honom/henne. Om detta avtal inte efterlevs (som ofta handlar om att ändra beteende, genomföra uppställda aktiviteter etc.) så resulterar det i sanktioner.

Användning av termen "kontrakt" är emellertid bedräglig då den svenska välfärdsstatens kontraktsretorik bär med sig komplexa och motsägelsefulla budskap till medborgarna. Trots att de individuella handlingsplanerna framställs som sökkontrakt, utgår de från en asymmetrisk relation mellan stat och medborgare i och med att "parterna" inte är knutna till "kontraktet" på lika villkor. Inom aktivitetsgarantin präglas utformningen av de individuella handlingsplanerna av aktiveringspolitikens tonvikt vid den arbetslöses skyldigheter. Inom ramen för aktivitetsgarantin är det på inga sätt en rättighet för den arbetslöse att ha en individuell handlingsplan, och det saknas även instrument för honom/henne att sätta press på arbetsförmedlingen vid upprättandet av densamma. Som framgår av ovanstående analys betonas endast i begränsad omfattning att även arbetsförmedlingen (som den andra parten) också har skyldigheter gentemot den arbetslöse. För den arbetslöse blir metaforen av ett kontrakt än mer bedräglig i och med att det inte finns några alternativa partners (om man inte väljer att avstå från sin arbetslöshetsersättning), vilket återigen visar på den begränsade frivilligheten i utformningen av individuella handlingsplaner. Det innebär att individuella handlingsplaner i första rummet definieras som ett instrument att pröva om den arbetslöse aktivt står till arbetsmarknadens förfogande. Den uttalade utmaningen från Arbetsmarknadsstyrelsens sida har varit att formalisera detta kontrakt genom att utveckla

styrmedel så att planerna varken varierar mellan län, kommuner eller handläggare.

I diskussionerna som föregick inrättandet av aktivitetsgarantin tjänade individuella handlingsplaner även syftet att ge arbetslösa ökade möjligheter att påverka valet av insats. Därmed indikerades att individuella handlingsplaner även innehöll en brukar- och delaktighetsdimension. Efterföljande utvärderingar och rapporter har emellertid endast i ringa omfattning samlat in data om denna aspekt av aktivitetsgarantin. I myndigheternas egna rapporteringar behandlas individuella handlingsplaner främst som ett internt verksamhetsmål, i termer av en målsättning att producera ett visst uppsatt antal planer. Ur det perspektivet är det svårt att svara på frågor om de individuella handlingsplanerna har inneburit större flexibilitet, mer individualiserade och behovsanpassade lösningar och möjligheter för den arbetslöse att påverka utformningen av planer och insatser. Trots det pekar rådande kunskapsläge på att den arbetslöse främst definieras som en passiv informant till arbetsförmedlingen. För att fördjupa denna aspekt av aktivitetsgarantin krävs emellertid regelrätta studier som analyserar aktivitetsgarantin och individuella handlingsplaner ur ett deltagar- och demokrati-perspektiv. Vilka möjligheter finns det för deltagarna att göra sin röst hörd i utformningen av åtgärden? Hur påverkar faktorer som kön, etnicitet och utformningen av individuella handlingsplaner och den enskilde individens möjligheter till inflytande och påverkan?

### **Rättssäkerhetsfrågor och aktivitetsgarantin**

Aktivitetsgarantin skiljer sig från andra arbetsmarknadspolitiska program på en väsentlig punkt. Aktivitetsgarantin är inte ett program såsom arbetsmarknadspolitiska program vanligtvis definieras, utan den är en ram- eller paraplyåtgärd som kan rymma andra programverksamheter. Den utformades även efter vissa övergripande målsättningar och har endast i begränsad omfattning kompletterats med detaljerade syften och målsättningar. Aktuell utformning har fått en rad skiftande konsekvenser både för programmets verksamhet, och för deltagarnas rättsliga ställning. För att förstå denna aspekt av aktivitetsgarantin kan vi dra en del lärdomar från tidigare studier av ramlagstiftningar. Den förvaltningsrättsliga diskussionen om ramlagar konstaterar att dessa styr

genom övergripande mål och riktlinjer och utmärks ofta av inledande portalparagrafer. Som ofta påpekas av forskare är tanken med dessa portalparagrafer sällan att de skall översättas till praktisk verksamhet. De utgör snarare övergripande och delvis ideologiska markörer för verksamheten ifråga. Socialtjänstlagen och socialtjänstlagens portalparagraf är ett ypperligt exempel på detta.

Konsekvenserna av denna form av styrning är flera. På grund av att den rättsliga styrningen är svag tenderar den praktiska verksamheten att variera mellan olika lokala kontexter. I fallet med socialtjänstlagen är detta uppenbart, men man får även erinra sig att det var en av ambitionerna med att utforma socialtjänstlagen som en ramlag. Förhoppningen var att denna lagstiftningsstrategi skulle öppna upp för lokala tolkningar och metodutvecklingar och inte låsa verksamheten vid rättsligt reglerade modeller eller målsättningar (se exempelvis Bernt 1985; Hydén 1984).

Den förvaltningsrättsliga diskussionen om ramlagar betonar att denna typ av lagar kan och även bör kompletteras med rättsliga källor som tydliggör verksamhetens mål och förhållningssätt gentemot medborgare (exempelvis Socialstyrelsen och Länsstyrelser rörande socialtjänstlagen). Det påpekas att i de fall där ramlagstiftningar rymmer paragrafer av rättighetskaraktär är det av största vikt att dessa är möjliga att överklaga till förvaltningsdomstol (exempelvis rätten till ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd inom socialtjänsten). Det ses som ett avgörande moment för att stärka deras betydelse som sociala rättigheter, men också för att stärka den enskilde medborgarens ställning gentemot stat och myndigheter som har omfattande möjligheter till inskränkningar i den enskildes autonomi.

Arbetsmarknadspolitiska program är inga sociala rättigheter, men i likhet med socialtjänsten har arbetsförmedlingen omfattande möjligheter till att påverka den enskilde medborgarens ekonomiska situation, inte minst mot bakgrund av möjligheterna till att dra in ekonomisk ersättning. Därutöver etablerar åtgärden tydliga ramar för vad som krävs för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. Den kräver heltidsaktivitet fram till dess att den arbetslöse har haft ett reguljärt arbete under minst sex månader, påbörjat studier som inte berättigar till aktivitetsstöd eller själv valt att lämna garantin.

Trots denna utformning har deltagare endast begränsade möjligheter att få sin sak prövad av oberoende instans och möjligheterna till prövning har även förändrats under den tid som aktivitetsgarantin varit i bruk. Fram till och med 2003 var det möjligt för

dem som deltog i aktivitetsgarantin att få sin rätt till arbetslöshetsersättning prövad av förvaltningsdomstol. Om man anvisades till garantin innan den 1 september 2003 hade man nämligen rätt att behålla tidigare dagar i arbetslöshetsförsäkringen. De som anvisas till garantin efter detta datum mister vid anvisningen sina dagar i försäkringen. Konsekvenserna av denna förändring är betydelsefulla. I de fall där arbetslöshetskassan beslutar sig för sanktion så kan beslutet omprövas av kassan och därefter prövas av länsrätten och efter prövningstillstånd av kammarrätten och regeringsrätten. Fram till och med september 2003 fanns det därmed möjlighet till överprövning i förvaltningsdomstol, men då av rätt till ersättning från a-kassa och inte rätt till aktivitetsstöd (se lagen om arbetslöshetsförsäkring (SFS 1997:238)). De som efter september 2003 blir avstängda från aktivitetsgarantin kan endast överklaga detta hos AMS internt, dvs. genom arbetsförmedlingens kontorschef, aktuell länsarbetsnämnd eller AMS centralt (se Arbetsmarknadsstyrelsen 2000). Följande tabell visar antalet avstängda från aktivitetsgarantin sedan den infördes.

**Tabell 8** Antalet återkallanden av aktivitetsgarantin

År	Antal beslut	Totalt antal deltagare i aktivitetsgarantin
2000	788	16 500
2001	1 602	31 600
2002	884	37 900
2003	1 201	36 000
2004	1 504	38 000
2005	1 648	45 100

*Källa:* Juridiska enheten, AMS.

Av tabellen framgår att antalet återkallandet av aktivitetsgarantin har varierat något sedan programmet initierades. I runda tal har cirka 3 till 5 procent av alla deltagare i aktivitetsgarantin får sitt aktivitetsstöd indraget varje år. Efter kommunikation med Arbetsmarknadsstyrelsens juridiska enhet överklagades cirka 32 procent av dessa återkallanden. Representanter från den juridiska enheten menar att denna siffra har legat relativt stabil sedan enheten tog över hanteringen av aktivitetsgarantin. Av dem som överklagat har cirka 13 procent fått tillbaka sitt aktivitetsstöd.

Diskussionen visar att deltagarna i aktivitetsgarantin har begränsade möjligheter att få sin sak prövad av oberoende instans. Det

kan tolkas som att de har en svag rättslig ställning gentemot myndigheten. Kunskapen om vilken inverkan den begränsade rättsliga prövningen har är emellertid starkt begränsad. Det saknas studier som analyserar vilka personer som överklagar arbetsförmedlingens beslut? Vilka aspekter av aktivitetsgarantin överklagas mest frekvent? I vilka fall får den arbetslöse rätt gentemot myndighet? Vilka konsekvenser har bifall för arbetsförmedlingens fortsatta arbete? Anser deltagarna i aktivitetsgarantin att de har ett tillräckligt starkt rättsligt stöd i aktivitetsgarantin? Detta är aspekter av aktivitetsgarantin som kräver fortsatta analyser.

### Ömsesidighet i aktivitetsgarantin

Inte sällan legitimeras medborgarnas sociala rättigheter med att staten har ett ansvar (moraliskt och rättsligt) för att ta hand om sina medborgare, men också att samma medborgare har ett motsvarande ansvar inför samhället att göra sitt yttersta för att komma ifråga för dessa former av ersättningar. Insatser som utvecklingsgarantin, aktivitetsgarantin och förändringar i socialtjänstlagen illustrerar detta, både i termer av tonvikten vid arbetsetiken som en moralisk skyldighet, likväl som rättsligt sanktionerad. Svensk aktivering har emellertid ingen tradition av att se deltagande i åtgärder eller insatser som en rättighet för medborgare och därför är benämningen av aktivitetsgarantin lite besynnerlig. Analysen visar exempelvis på att åtgärder som ungdomsgarantin och utvecklingsgarantin endast infördes om kommunerna – på frivillig basis – valde att skriva ett avtal med staten. Aktuella ändringar i socialtjänstlagen utgår från att deltagande i projekt eller insats endast är en skyldighet från den enskildes sida, och inte motsvaras av någon form av skyldighet från kommunerna. Bilden är emellertid mer komplicerad när det kommer till aktivitetsgarantin, även om det principiella problemet är detsamma.

På ett övergripande plan har utvecklingsgarantin samt aktivitetsgarantin fört med sig en ny typ av retorik och terminologi rörande arbetslöshet, och relationen mellan stat och medborgare. Valet av begreppet garanti är självfallet inte oavsiktligt, utan utgör snarare det senaste steget i arbetsmarknadspolitisk trend. Furåker & Blomsterberg beskriver aktivitetsgarantin som att den dels syftar till att...

... undvika långtidsarbetslöshet, dels att med hjälp av begreppet ”garanti” skapa en föreställning om att ingen ska behöva vara arbetslös, åtminstone inte så länge det ankommer på samhället (Furåker 2002:286).

De utredningar som låg till grund för aktivitetsgarantin var delvis inne på samma linje, men samtidigt framhölls att strängare villkor borde följas av satsningar av olika slag. Med hjälp av nya arbetsmetoder skulle aktivitetsgarantin stärka de arbetslösas kompetens på arbetsmarknaden. Det kunde handla om inrättande av individuella handlingsplaner, motivationsarbete i mindre grupper, tillförsel av nya resurser och ny kompetens till arbetsförmedlingarna, samt deltagarnas möjligheter att ta del av alla arbetsmarknadspolitiska program.

Trots det fördjupar och komplicerar aktivitetsgarantin framför allt den kravbild som staten ställer på de arbetslösa. I enlighet med tidigare resonemang utgår aktivitetsgarantin från ett krav på heltidsaktivitet, vilket formellt motsvarar 40 timmar per vecka. Det illustrerar närmast en ändrad status för individen: från att vara arbetslös till att vara aktiverad. Ytterligare en aspekt av den förändrade kravbildens är att inskrivning i aktivitetsgarantin inte automatiskt sammankopplas med ett datum då åtgärden upphör. Det är en av de grundläggande utgångspunkterna i åtgärden. Garantin skall bryta rundgången mellan olika åtgärder och därigenom – idealt – skapa grund för längre och mer väl planerade insatser. Slutligen har aktivitetsgarantin även resulterat i en förändrad status för den arbetslöses inom arbetslöshetsförsäkringen. Deltagare i aktivitetsgarantin är berättigade till aktivitetsersättning, vilket dock inte berättigar till nya ersättningsdagar inom arbetslöshetsförsäkringen.

Det offentliga ökade kravbild har många olika syften, men jag menar att den förändrar grunderna för åtgärdens legitimitet. Om medborgare skall motiveras till och ha förtroende för att delta i en åtgärd på heltid, utan vetskap om när den kan komma att avslutas ställer det givetvis press på att åtgärden är effektiv och kan uppfylla sina målsättningar. Vi har emellertid begränsad kunskap om vilka aktiviteter som ryms inom ramen för aktivitetsgarantin och deltagarnas uppfattningar om desamma. Det ligger också utanför denna rapport att i detalj svara på frågor om aktivitetsgarantin har följts av det resurstillskott som var en del av argumentationen i de ”förarbeten” som olika myndigheter genomförde. Samtidigt visar

Arbetsmarknadsstyrelsens verksamhetsuppföljning att en majoritet av deltagarna i garantin är inskrivna i programmet vägledning och platsförmedling. Även om syftet med aktivitetsgarantin till stora delar var just att öka sökaktivitet bland deltagarna kan man föra fram kritiska synpunkter om denna programform förbereder långtidsarbetslösa att komma tillbaka ut på arbetsmarknaden. Med andra ord: motsvarar deltagande i vägledning och platsförmedling den långsiktighet som aktivitetsgarantin skulle bygga på. Diskussionen pekar på att aktivitetsgarantin har haft svårt att leva upp till de högt ställda målsättningarna som angavs i propositionen och i de utredningar som föregick propositionen. Den ökade kravbild på de arbetslösa har endast i begränsad omfattning kompletterats med ett ökat ansvarstagande från det offentliga sidan.

### **Aktivitetsgarantins oväntade effekter**

Den svenska aktiveringspolitiken i allmänhet och aktivitetsgarantin i synnerhet har fungerat som en katalysator för nya former av politiska aktiviteter. Sedan mitten av 1990-talet har det uppkommit en rad nya organisationer, föreningar eller sammanslutningar som samlar arbetslösa, där grunden för deras mobilisering är identiteten som aktiverade arbetslösa. En av dessa är Sveriges Anställningslösas Landsorganisation ([www.anstallningslos.se](http://www.anstallningslos.se)). En kortare överblick över deras verksamhet ger bild av en organisation som strävar efter att vara ett forum och en portal för information om den svenska arbetsmarknadspolitik och aktivitetsgarantin. De arrangerar seminarier och möten om utvecklingen i den svenska välfärdsstaten och dess behandling av arbetslösa. På organisationens hemsida finns också information om regelverk och den senaste politiska utvecklingen. Hemsidan har även ett debattforum (som inte är speciellt väl besökt), där olika aspekter av aktiveringspolitiken lyfts fram. Liknande organisationer är bland annat "Vi arbetslösas kontaktnät", [www.vak-sidan.se](http://www.vak-sidan.se). Dessa organisationer skapar informationsmaterial, tidningar och andra former av aktiviteter (ofta med Internet som instrument), och agerar som rådgivare för andra arbetslösa om regelverk inom olika program, hur man undviker utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen och konsekvenser av indragen aktivitetsersättning etc.

Dessa exempel illustrerar olika former av motståndsstrategier från dem som deltar i åtgärder (eller i alla fall presenterar sig själva

som deltagande i aktivitetsgarantin). Exempelen belyser försök till kollektiv mobilisering, där arbetsmarknadspolitikens utveckling tas som själva intäkten för individernas organisering och för skapandet av en gemensam identitet. Dessa aktiviteter är särskilt intressanta då de illustrerar aktivitetsgarantins oväntade effekter.

Det finns vissa likheter i relation till utvecklingen i nordiska grannländer. I takt med att exempelvis Norge och Danmark har skärpt den nationella arbetslinjen (se fortsatt analys nedan), har det etablerats en rad olika typer av organisationer som samlar arbetslösa. En central sammanhållande egenskap i dessa organisationer är deras kritik av den officiella arbetslinjen och de rättsliga kraven på deltagande i olika former av aktiveringsåtgärder. Trots att organisationerna är löst sammanhållna, svagt organiserade och med en svag finansiell ställning visar den danska och norska forskningen att organisationerna har varit relativt framgångsrika i sin sak: de har fått uppmärksamhet exempelvis i relation till massmedia, men har haft svårare att nå fram till politiker och fackföreningar (se exempelvis Halvorsen 2002; Anker 2004).

Det finns anledning att studera dessa aktiviteter vidare och granska innebörden och omfattningen av dessa aktiviteter: Vilka strategier använder organisationer och dess företrädare för att påverka arbetsförmedlingar eller för att ge stöd och råd till arbetslösa? Hur agerar de i sina ambitioner att påverka den politiska utvecklingen? Vilken roll spelar utvecklingen av nya medier (Internet) för att organisera arbetslösa och deltagare i aktivitetsgarantin? Vilka ambitioner finns från det offentliga samhället och myndigheter att inkludera brukare eller brukarorganisationer i diskussioner om aktiveringspolitiken och aktivitetsgarantins utformning och utveckling?

## Del III – Trender i nordisk aktiveringspolitik

Följande del skall utveckla analysen av arbetslinjens utveckling och fokusera reformprocesser i de nordiska länderna. Några teman är av specifikt intresse i den följande diskussionen: utveckling av nya diskurser runt aktivering, förändringar i lagar, ersättningssystem och aktiveringsinsatser och pågående organisatoriska reformer. Länderna kommer att behandlas i alfabetisk ordning.

### **VII. Danmark – Tvåsträngade och ensträngade satsningar**

Forskningen om aktivering i en dansk kontext är omfattande. Den aktiveringslinje som etablerades under 1990-talet har analyserats ur en rad olika perspektiv som bland annat tar upp nya medborgarskapsdefinitioner, skiften i arbetsmarknadspolitik och synen på medborgarskap, nya roller och relationer mellan arbetsmarknadens parter, den förändrade relationen mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitik, och aktiveringens effekter och resultat. Det finns i denna rapport ingen möjlighet att varken göra alla dessa rapporter och analyser rättvisa och det finns heller ingen möjlighet att ge en fullödig presentation av det danska fallet. Istället skall diskussionen inrikta sig på att dra upp de allmänna och övergripande utvecklingslinjerna och framför allt studera den politik som riktas mot långtidsarbetslösa och socialbidragstagare.

#### **En institutionell och historisk kontext**

Den danska arbetsmarknadsutvecklingen skiljer sig på vissa centrala punkter från den svenska. I dag är arbetslösheten i Danmark den lägsta på mycket lång tid. Även sysselsättningsnivåerna har stigit och hör till de högsta inom OECD området. Denna utveckling inleddes under 1990-talets första år och har accentuerat sedan dess, med vissa mindre nedgångar. Under 1970-talet då den svenska välfärdsstaten lyckades att stå emot en omfattande internationell lågkonjunktur var situationen annorlunda i Danmark. I

linje med flertalet andra västeuropeiska välfärdsstater ledde 1970-talets oljekris till öknings av arbetslösheten och sjunkande sysselsättningsgrad. Arbetsmarknaden förblev svag fram till slutet av 1980-talet.

På blot to år steg ledighedsstatlet fra 25 000 i 1973 til 130 000 i 1975. I 1978, da den anded oliekrise satte ind, havde tallet passeret 190 000, og i 1983 meldte statistikkerne om mere end 280 000 fulltidledige danskere (Damgaard 2003:64).

De snabba ändringarna på den danska arbetsmarknaden är en av anledningarna till att 1970-talet ofta betecknas som ett avgörande decennium för att förstå landets arbetsmarknadspolitiska utveckling. I Danmark inrättades offentliga arbetsförmedlingar i slutet av 1960-talet och i likhet med Sverige var dessa statligt reglerade. Arbetsförmedlingarna hade även ett nära samarbete med arbetslöshetskassor, fackföreningar och sågs närmast som korporativa organ. De danska kommunernas roll var främst av socialpolitisk natur, med ett allmänt ansvar för de svagaste grupperna i samhället (Damgaard 2003). Denna arbetsfördelning sattes dock under press i takt med nedgången på arbetsmarknaden och staten och kommunerna gjorde vissa schematiska uppdelningar av det arbetsmarknadspolitiska ansvaret.

För kommunerna aktualiserade nedgången på arbetsmarknaden deras roll som organisatör och finansiellt ansvarig för kontant-hjälpen (socialbidrag). Problemet bestod i att "få ut" arbetslösa kontant-hjälpsmottagare på arbetsmarknaden, dvs. de som inte var berättigade till arbetslöshetsersättning. Under 1970-talets första del initierade kommuner olika former av arbetsbefrämjande projekt och mot slutet av decenniet fick kommunerna stöd av staten i detta arbete. De fick i uppdrag att ta över det arbetsmarknadspolitiska ansvaret för unga oförsäkrade arbetslösa under 25 år. Åtgärderna skulle omfatta arbetsmarknads- och utbildningsinsatser, vilket bland annat kunde innebära olika former av lönesubventioner samt sysselsättningsbefrämjande projekt.

Också arbetsförmedlingarna gavs nya instrument för att hantera det ökande antalet långtidsarbetslösa. En av målsättningarna var att minimera riskerna för att arbetslösa utförsäkrades från arbetslöshetsersättningen och därför inrättades olika former av lönesubventioner som i huvudsak innebar att de arbetslösa erbjöds "arbete" efter två års arbetslöshet. Därigenom kvalificerade de sig för ytterligare perioder i försäkringen. Denna modell kom att dominera den

danska arbetsmarknadspolitiken under lång tid (Goul Andersen 2001; Hendeliowitz 2003; Jensen 1999).

Denna schematiska uppdelning har senare fått stor betydelse i och med att reformerna etablerade vad som i en dansk kontext ofta beskrivs som *ett tvåsträngat system* inom arbetsmarknadspolitiken. För det första, det tvåsträngade systemet byggde på en uppdelning mellan *försäkrade arbetslösa* (berättigade till arbetslöshetsersättning) och *oförsäkrade arbetslösa* (socialbidragstagare). För det andra, arbetsmarknadspolitiken fick en motsvarande uppdelning i och med att staten gav kommunerna i uppgift att ansvara för arbetsmarknadsåtgärder för "sina" grupper (Hendeliowitz 2003:42). Det tvåsträngade systemet innebär på så vis att staten och arbetsförmedlingarna har haft det övergripande ansvaret för arbetsmarknadsinsatser riktade mot försäkrade arbetslösa samt utbetalning av arbetslöshetsunderstöd. De danska kommunerna har haft ett övergripande ansvar för att hjälpa arbetslösa socialbidragstagare och framför allt ungdomar att ta sig ut på arbetsmarknaden (Larsen 2001).

Analysen av den danska arbetsmarknadspolitiken betonar att den utmärkt sig för att vara övervägande "passiv" och det gäller framför allt arbetslöshetsförsäkringen. Forskare pekar ofta på att det danska systemet kom nära vad som kan betecknas som en medborgarlön, i och med att ersättningsperioden i försäkringen översteg åtta år (innehållande två återkvalificeringsperioder). Det var möjligt att kvalificeras till försäkringen efter 26 veckors arbete och arbetslöshetsförsäkringen garanterade höga ersättningsnivåer som låg mycket nära tidigare löneinkomster. Därutöver innehöll arbetslöshetsförsäkring endast ringa former av kontroll rörande aktivt arbetssökande etc. (Goul Andersen 2001). Motiven för denna institutionella konstruktion var flera och ofta framhävs ideologiska drivkrafter. Arbetslöshet definierades som ett problem som låg utanför den enskilde individens kontroll, och att han/hon därför skulle garanteras ersättning för sin arbetslöshet för en obegränsad tidsperiod (Goul Andersen & Pedersen 2006).

### En övergripande policyförändring

I en dansk kontext sker ett tydligt politiskt brott i början av 1990-talet och det handlar i mångt och mycket om att ta avstånd från det tidigare "passiva systemet" samt att inrätta ett "aktivt system". Det

sker på en rad olika sätt och inom respektive delsystem av den danska arbetsmarknadspolitik. Den politiska omsvängningen formuleras först av kommunerna i relation till socialbidragstagarna och de lokala socialbidragssystemen. Under slutet av 1980-talet etablerades ett program bland landets kommuner att socialbidrag inte längre skulle kunna fås utan krav på någon form av motprestation. Detta fick senare stöd av det danska socialministeriet och i analyser pekar danska forskare på att det var en mix av argument som låg till grund för policyförändringen (Torfing 2004:171ff).

- Samhällsekonomiska argument: passivt socialbidragstagande var inte bara kostsamt för de offentliga institutionernas budget, utan sågs även som samhällsekonomiskt kostsamt i och med att bidragstagandet i sig spädde på framväxten av sociala problem och långvarigt behov av offentligt stöd.
- Socialpolitiskt argument: passivt socialbidragstagande sågs som en grund för fortsatt marginalisering av utsatta grupper i samhället. Aktivering var på så vis av betydelse både för individen, men också för samhället i stort.
- Moraliskt argument: socialbidragssystemet ansågs ha blivit till en alternativ försörjningskälla även för dem som inte behövde detta. Den passiva ordningen av systemet gjorde att alltför många ansökte om bidrag och en aktivering av systemet skulle på så vis få bort denna del av bidragstagarna som inte var ”verkligt” behövande.

Enligt danska forskare var det framför allt det moraliska argumentet som fick genomslag när socialministeriet i november 1989 införde ungdomsaktiveringen av kommunernas arbetslösa socialbidragstagare (ex. Torfing 2004). Även om kommunerna redan hade möjlighet att aktivera arbetslösa unga utvidgade den nya ordningen denna möjlighet och framför allt definierades aktivering som en skyldighet för den unge om de skulle vara berättigade till ekonomiskt stöd. Kommunerna fick även ekonomiskt stöd från staten för att genomföra dessa aktiveringsinsatser. Mer konkret innebar den nya insatsen att..

... unge der søgte om kontanthjælp, fik tildelt en særlig ungdomsydelse, og velfungerende unge uden sociale problemer skulle uden for to uger have et tilbud om beskæftigelse eller et erhvervsvejledningskursus. Beskæftigelsestilbudet skulle have et omfang af gennemsnitlig 20 timer

om ugen og en varighed på op til fem måneder. Afslog man tilbuddet, blev kassen smækket i (Torfing 2004: 175).

Även om denna linje i första hand etablerades i relation till de unga socialbidragstagarna fick den senare en utbredning och en mer principiell formulering i termer av "något för något". Insatsen utsträcktes till att gälla även de upp till 25 år, och principen formulerades som att alla som kan också skall bidra till samhället i utbyte mot sitt ekonomiska stöd. Målsättningen att sammankoppla rättigheter och plikter var emellertid inte enbart av moralisk natur, utan baserades även på förhoppningen att insatserna verkligen skulle ha en betydelse för ungdomarna i termer av att stärka deras möjligheter och kompetens, ge dem nya färdigheter, förbättra deras utbildning och kvalifikationer, motivera dem till att söka arbete etc. Därutöver gavs kommunerna 1990 även möjlighet till arbetsförmedlingsaktiviteter för de mest utsatta grupperna på arbetsmarknaden, dvs. arbetsförmedling i relation till den reguljära arbetsmarknaden (Damgaard 2003:84).

Det tidiga 1990-talet innebar även ett motsvarande diskursivt brott inom det statliga aktiveringssystemet, men den statliga arbetsmarknadspolitiska reformdiskussionen var mer inriktad på att hantera strukturell arbetslöshet som ett samhällsekonomiskt problem. Av de olika kommittéer som utredde den danska arbetsmarknadspolitiken var det framför allt den så kallade *Zeuthen kommittén* som pekade ut riktlinjerna för den aktiva danska arbetsmarknadspolitiken. För att komma tillrätta med strukturarbetslösheten förde kommittén fram några centrala teman: För det första, kommittén lyfte fram behovsorienteringen som ett problem inom arbetsmarknadspolitiken, i den bemärkelsen att tidigare åtgärder inte tillräckligt hade anpassats efter arbetsmarknadens behov, men inte heller den enskildes behov av utbildning och åtgärder. För det andra, som en konsekvens därav skulle insatser individualiseras och anpassas efter den enskildes behov (individualisering). Det skulle ske genom inrättandet av individuella handlingsplaner. För det tredje, kommittén menade att den aktiva arbetsmarknadspolitiken hade en viktig funktion i att höja kompetensen hos den arbetslösa delen av befolkningen och argumenterade för breda utbildningsinsatser. För det fjärde, kommittén pekade på vikten av att införa nya principer i arbetsmarknadspolitiken, framför allt minska möjligheterna till återkvalificering till

arbetslöshetsförsäkringen genom offentliga insatser av olika slag (Damgaard 2003:85).

Rapporten indikerade ett avsteg från tidigare politiska program och distinktionen mellan ”passiv” och ”aktiv” politik blev en grundläggande princip för fortsatta arbetsmarknadspolitiska reformer.

### En kedja av arbetsmarknadsreformer

Det danska fallet präglas av omfattande reformaktivitet under hela 1990-talet. Den första reformen infördes 1993 och när forskare har beskrivit dessa reformer pekar de självfallet på att aktivering blev ett nyckelord som genomsyrade arbetsmarknadspolitiken, men också socialpolitiken. Även om distinktionen mellan aktiv och passiv allt mer präglade politiken var det inte självklart hur denna skiljelinje skulle dras. Snarare kännetecknas de inledande danska arbetsmarknadspolitiska reformerna både av en förstärkt aktivlinje, men också möjligheter till att ”passivt” få ekonomiska inkomstersättning av olika slag. Av analytiker har detta kallats för att det å ena sidan finns en aktiv linje i 1990-talets reformer, men även en medborgarlönslinje.

*Den aktiva linjen* framträdde framför allt genom ett antal ändringar i den danska arbetslöshetsförsäkringen. I den första fasen av arbetsmarknadspolitiska reformer (1993–1995) var en grundläggande tanke att aktiveringsinsatsen skulle ske tidigare i den arbetslöses arbetslöshetskarriär, men också att insatserna skulle koncentreras till dem som riskerade att bli långtidsarbetslösa. Den konkreta innebörden därav var bland annat att det fastställdes en maximal tidsgräns för hur lång tid man kunde uppbära arbetslöshetsersättning (7 år), samt att denna tidsperiod delades upp i två olika delar (en passiv och en aktiv del). Den ”passiva” delen var de första fyra åren av arbetslöshetsersättningsperioden och innebar både rätt till att passivt erhålla arbetslöshetsersättning under två år, men också aktiveringstillbud efter de inledande två åren. Den ”aktiva” delen av försäkringen innebar att den arbetslöse skulle aktiveras (arbete eller utbildning) under resterande tre år. Till skillnad från tidigare ordning fanns det ingen möjlighet att återkvalificeras till arbetslöshetsförsäkringen genom statligt subventionerade anställningar, utan det var endast möjligt att kvalificeras till en ny period i arbetslöshetsförsäkringen genom 6 månaders

reguljärt arbete (Goul Andersen 2001; Rosdahl 2003). Därutöver infördes även individuella handlingsplaner och en fortsatt decentralisering av den arbetsmarknadspolitiska styrningen till 14 regioner.

Dessa inledande förändringar satte ramarna för senare ändringar i den danska arbetsmarknadspolitiken och ersättningssystemen. Den andra fasen av 1990-talets arbetsmarknadsreformer (beslut dec 1995 och implementering våren 1996) innebar i korthet följande: i) ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen sänktes till 5 år (2 passiva + 3 aktiva år); ii) den enskildes hade en rätt och en skyldighet till aktivering efter två år med arbetslöshetsersättning och iii) kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen kunde ske endast efter 52 veckors reguljärt lönearbete; förstärkta sanktioner om den enskilde inte accepterade erbjudna aktiveringstillbud etc.

Den tredje fasen av arbetsmarknadspolitiska reformer (beslut november 1998 och implementering jan 1999) fördjupade den inslagna utvecklingen och förkortade ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen till 4 år (1 passivt år och 3 aktiva år) och alla arbetslösa hade skyldighet och rätt till att aktiveras efter ett års arbetslöshet. Därutöver gjordes vissa ändringar för speciella åldersgrupper. I enlighet med de regler som trädde ikraft hade alla unga arbetslösa rätt och skyldighet att aktiveras efter 6 månaders arbetslöshet. Därutöver infördes begränsningar i undantagen som tidigare hade gällt för äldre åldersgrupper, dvs. möjligheter till förlängda ersättningsperioder.

Aktivlinjen bygger därmed på förstärkta incitament för de arbetslösa att komma ut i arbete, framför allt genom tydliggjorda och skärpta skyldigheter. Forskare har dock påpekat att aktivlinjen kompletterades av en *medborgarlönslinje* som huvudsakligen byggde vidare på den tidigare "passiva" politiken. Det gällde framför allt i den inledande reformfasen i och med den danska regeringen också införande olika former av lösningar som underlättade för arbetslösa att komma ur arbetslöshet utan att aktiveras, gå till utbildning eller till reguljärt arbete (exempelvis olika former av friår, övergångsersättningar för äldre arbetslösa etc.). Flertalet av dessa ordningar togs emellertid bort i senare arbetsmarknadspolitiska reformer (dvs. i den tredje fasen).

Analyser av denna utveckling har bland annat framhållit att det inom aktivlinjen finns två skiftande modeller för aktivering. Jørgensen & Larsen (2003:179) pekar på att den danska aktiveringen präglas av två skiftande rationaliteter: *social disciplinering* och *social integration*. Den första av dessa utgår från att de arbets-

lösa saknar incitament för att ta arbete, att det främsta medlet för att få ut de arbetslösa i arbete är skärpta krav och tillhörande sanktioner. I det perspektivet syftar aktiveringsinsatser till att få ut de arbetslösa på arbetsmarknaden som självförsörjande lönearbeta-re. Som en logisk följd knyts rätten till ersättning nära skyldigheten till aktiveringsinsats, och i linje med en disciplinerande tankegång kan insatser användas för att avskräcka arbetslösa att ansöka om bidrag. Den andra av dessa rationaliteter utgår från att de arbetslösa saknar tillräckliga kompetenser och kvalifikationer för att kunna komma ut på den reguljära arbetsmarknaden. Lösningen på detta problem är aktiveringsinsatser som bygger på behovsanpassade utbildningsinsatser. Det centrala är inte utökade krav eller sanktioner, utan snarare egenmotivation. Insatserna skall därmed inte vara avskräckande, utan stärka den enskildes kompetenser och kvalifikationer. Dessa modeller är idealtypiska, men forskarna slutsats är att det disciplinerande elementet i aktivlinjen har förstärkts under 1990-talet, i och med att den enskildes rättigheter har begränsats och behovsanpassade utbildningsinsatser minskat i omfattning (Larsen 2001).

### Kommunala insatser

För att förstå den danska modellen till fullo krävs det att vi klagör ytterligare en aspekt av de danska aktiveringsinsatserna. Den danska lösningen ter sig nämligen som avvikande från övriga nordiska länder i och med att kommunerna har tagit ett omfattande aktiveringsansvar, pålagts detta av staten och fått ekonomiskt stöd för sina aktiviteter. Det kommunala engagemang som inleddes under 1970-talet befästes i början av 1990-talet genom *Lagen om kommunal aktivering*. Lagens innehåll kan i korthet beskrivas som att staten förpliktigade kommunerna att ge alla ungdomar under 25 år stöd, rådgivning och aktiveringsinsatser (subventionerat arbete, individuell jobbträning, sysselsättningsprojekt och olika former av utbildningsinsatser (Torfing 1999:16).

Mot slutet av 1990-talet förtydligades den aktiva strängen av den kommunala aktiveringspolitiken i och med att den danska regeringen inrättade *Lagen om aktiv socialpolitik* (1998). Lagen förtydligade tidigare ambitioner att aktivera alla socialbidragstagare, också de med problem som inte direkt var arbetsmarknadsrelaterade. Till skillnad från exempelvis den svenska lagstiftningen på

området följer dock den danska lagen samma principiella utgångspunkt som den tidigare lagen om kommunal aktivering. Det innebär att kommunen har en skyldighet att erbjuda aktivering, men den enskilde arbetslöse har även en motsvarande skyldighet att acceptera erbjuden aktiveringsåtgärd. Den konkreta innebörden av denna ömsesidighet är komplex och Carstens har påpekat att erbjudandet bäst kan förstås som ett sicilianskt erbjudande, i och med att det är ett erbjudande som man inte kan tacka nej till, förutsatt att man vill behålla sin rätt till socialbidrag (Carstens 1998).

Mer konkret innebär detta att senast efter sex månader skall kommunen upprätta en individuell handlingsplan för bidragstagaren. Planen skall ange arbetsmarknadsrelaterade målsättningar som finns samt de (aktiverings-)medel som skall användas för att uppnå dessa mål. Individuella handlingsplaner skall ta hänsyn till den enskildes önskemål och behov, men även de behov som finns på arbetsmarknaden. Målgruppen för lagstiftningen är i huvudsak alla bidragstagare, men det gäller lite olika regler för skiftande åldersgrupper. De som är yngre än 30 år skall vara aktiverade inom 3 månaders arbetslöshet och de som är äldre än 30 år kan förbli arbetslösa under 12 månader. De individuella och personliga intervjuerna som föregår upprättandet av individuella handlingsplaner skall ta plats inom 2 månaders bidragstagande. Enligt lagen har kommunerna även möjlighet att reducera eller helt dra in den enskildes ekonomiska stöd om han eller hon inte medverkade till att upprätta planen, eller tackade nej till aktiveringsåtgärd eller arbete (Carstens 1998, Torfing 1999 & 2004).

Dessa regelförändringar är viktiga och visar på hur aktivering fick genomslag också inom socialbidragspolitiken, samt hur skyldigheten att aktiveras blev till en förutsättning för relationen mellan det offentliga och medborgaren. För att förstå det danska fallet är det lika viktigt att peka på den omfattande arsenal av åtgärder som utvecklades av kommuner som ett led i deras övergripande aktiveringsansvar, och därigenom det omfattande antal deltagare som var aktiverade av kommunerna.

Larsens (2001) ingående analys av kommunal aktivering visar bland annat på att de danska kommunerna har utvecklat en omfattande administrativ och professionell apparatur rörande aktiveringsinsatser. Detta som en naturlig konsekvens av det ansvar som staten belastade de danska kommunerna med. Sedan lagen om kommunal aktivering infördes har cirka 100 000 kontanthjälps-

mottagare aktiverats årligen. Under 2000 uppbar cirka 331 000 personer kontanthjälp (som definieras som hjälp till "underhold", "uddannelse", "aktivering") och av dessa aktiverades cirka en tredjedel (Larsen 2001:44). Dessa siffror ger en bild av den kommunala plikten/rätten till aktivering, samtidigt skall man vara försiktig med att dra alltför stora komparativa slutsatser. En mer nyanserad bild skulle vara möjlig att måla upp om man exempelvis hade uppgifter för hur lång tid som personer deltog i de olika aktiveringstillbudena, samt hur många av deltagarna som var socialbidragstagare, enbart.

De kommunalt aktiverade kunde få del av kommunal förmedlingsservice (information och vägledningsservices för klienter för att förbättra hans/hennes möjligheter till arbete), subventionerat arbete på offentliga och privata arbetsplatser, speciella utbildningsinsatser m.m. (Jensen 1999). Därutöver förfogade kommunerna över insatser för dem som bedömdes ha minst möjligheter att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden. I den danska kontexten har framför allt så kallade "fleksjobs" använts för denna grupp av arbetslösa socialbidragstagare, dvs. som i stort innebar att kommun och stat helt subventionerade arbeten för de arbetslösa. För att illustrera omfattningen av desamma uppbar i slutet av 2001 cirka 11 000 personer motsvarande anställning (Larsen 2001:45). Majoriteten av dem som deltar i kommunal aktivering gör det dock i olika former av lokala sysselsättningsprojekt som kan handla om enklare tillverkning, rengöring, förvaltning av parker etc. Ersättning för dessa projekt är i allmänhet socialbidrag, med någon form av extra tillskott. Dessa projekt ligger nära vad som kan kallas för aktiveringens disciplinerande mål.

Därutöver pekar forskare på att utbildningsinsatserna har minskat som del av den kommunala aktiveringen. En bidragande orsak är att från och med 2000 skall den aktiverande myndigheten själv betala för de platser som "sina" klienter tar del av (tidigare hade kommunerna friplatser hos olika utbildningsinstanser). Ytterligare en viktigt pusselbit för att förstå det danska fallet är att finansieringen för den kommunala aktiveringen delades mellan stat och kommun (med varierande grad avseende vilken typ av insats som var aktuell).

## Ett ensträngat system

De omfattande reformaktiviteter som är utmärkande för den danska arbetsmarknadspolitiken har på inga sätt avtagit, utan fortsatt med oförminskad intensitet. Den nya regeringen som tillträdde 2001 (socialdemokraterna förlorade regeringsmakten till en mitten/höger regering) valde att i stort fortsätta på den redan inslagna vägen. Stödet för aktivlinjen är intakt, men den nya regeringen har valt att fördjupa vissa element av den existerande aktiveringspolitiken.

Under hösten 2002 presenterades ett reformprogram som gick under benämningen ”Flere i Arbejde”. Den problembild som den nya regeringen målade upp i denna programförklaring koncentrerade sig mot behovet av att få ut fler i arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Man såg detta som nödvändigt för att kunna upprätthålla landets välfärdsambitioner, men också för att det fanns risk för att flera grupper aldrig kom ut på arbetsmarknaden trots ett positivt konjunkturläge. Framför allt ville regeringen koncentrera de nya insatserna på de unga, äldre och invandrargrupper på arbetsmarknaden och man menade att föregående ungdomsinsatser hade varit mycket positiva (bidragit till lägre arbetslöshet) och en fortsättning och utvidgning av dessa var därför aktuellt.

Regeringen ansåg dock att den rådande ordningen med två skiftande aktiveringssystem var otillfredsställande. Anledningarna därtill var flera. De skiftande systemen hade utvecklats och specialiserats efter sina specifika ”uppdragsgivare” och ”grupper”. Regeringen menade att detta möjligtvis hade varit aktuellt tidigare, men att det numera fanns allt fler överlappningar mellan de två systemen, exempelvis avseende gruppernas behov. Som illustration framhöll man att arbetslösa socialbidragstagare aktiverades mycket tidigare än försäkrade arbetslösa. Dessutom tenderade arbetsförmedlingarna att placera flertalet av sina grupper i utbildningsinsatser, medan kommunerna framför allt använde individuell jobbträning som aktiveringsinsats (Beskæftigelseministeriet 2002a:6). För att komma till rätta med dessa problem menade regeringen att det var hög tid att se över möjligheterna till att inrätta ett ensträngat system för aktivering, som inte längre tog som sin organisatoriska utgångspunkt vilken ersättningsform som den arbetslöse var berättigad till.

Underlagen till regeringens handlingsplan förbereddes av en bred sammanslutning av danska departement (dock utan medverkan av

socialdepartementet). Mot bakgrund av dessa underlag presenterade den danska regeringen en handlingsplan under hösten 2002. Planen kan sammanfattas i följande punkter (Beskæftigelseministeriet 2002b).

- *Ett gemensamt aktiveringssystem:* Den danska regeringen menade att de rådande aktiveringssystemen var olyckliga i och med att arbetslösa hanterades av två skiftande huvudmän. Det ledde bland annat till att man inte tog tillvara de skiftande systemens kompetenser. Regeringen menade vidare att de kommunala aktiveringssystemen inte var tillräckligt arbetsmarknadsorienterade eftersom det fanns omfattande grupper bland kommunernas klienter som var redo att ta arbete, men som av olika anledningar inte kom ut på arbetsmarknaden. För att komma tillrätta med detta problem uttryckte regeringen ambitionen att föra samman arbetsförmedlingarnas och kommunernas aktiveringssystem och kompetens i gemensamma enheter, dvs. i ett så kallat ”alt-i-et-beskæftigelsehus”.
- *Andra aktörer i aktivering:* I takt med att arbetsmarknaden och arbetskraftens behov blev allt mer varierade ansåg den danska regeringen att det fanns behov av att släppa in fler aktörer inom aktiveringsbranschen. Regeringen ansåg att arbetsförmedlingarna inte hade förmått att hantera utvecklingen på den danska arbetsmarknaden och därför lanserade man målet om ”andre aktörer”. Det kunde handla om privata aktörer som hade specialiserat sig på aktiveringsinsatser mot en specifik grupp av arbetslösa eller olika former av korporativa eller frivilliga lösningar.
- *Individuell anpassning och tidigare kontakter:* De principer som hade präglat den tidigare regeringens politik sågs som centrala – i termer av en rätt och en plikt till aktivering, hjälp till självhjälp etc. – men den nya danska regeringen menade att dessa principer var tvungna att göras mer flexibla och mer arbetsmarknadsanpassade. Det tidigare systemet beskrevs som en aktiveringsfabrik och den modell som skisserades handlade bland annat om att arbetslösa tidigare skulle kallas till klientsamtal och individuella handlingsplaner tydligare skulle knyta an till arbetsmarknadens behov.

- *Harmonisering av insatser och reglerverk:* Den snabba utvecklingen av den danska aktiveringspolitiken – på statlig och kommunal nivå – hade resulterat i en flora av åtgärder och regler. Som en konsekvens av förslaget om ett gemensamt aktiveringssystem menade den danska regeringen att det var viktigt att det skapades gemensamma regler för alla arbetslösa. För det första skisserades ett förslag om *ett tredelat åtgärds-system* för alla arbetslösa som baserades på en ordning för vägledning och utbildning (opkvalificering), en ordning för arbetsplatsintroduktion och verksamhetsförlagd praktik och en ordning för subventionerade arbeten (lønetilskotsordning). För det andra, föreslog regeringen att kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande (rådighetsregler) skulle samordnas för dem som var försäkrade samt de som var icke-försäkrade. För att underlätta harmoniseringen av dessa regler skulle kontroller inom respektive system stärkas. För det tredje föreslogs att reglerna för arbetslösa ungdomar skulle harmoniseras. Tidigare hade arbetslösa socialbidragstagande ungdomar under 30 år haft en rätt och plikt till aktivering efter 13 veckor, men rörande de försäkrade arbetslösa var denna rätt och plikt bara för de upp till 25 år och först efter 6 månader. Regeringen menade att det fanns all anledning att utvidga motsvarande regler till att gälla för alla arbetslösa ungdomar upp till 30 år, då de ansågs ha varit en bidragande orsak till nedgång i arbetslöshet i denna grupp.

Det är möjligt att fördjupa presentationen ytterligare, men det centrala budskapet är att dessa programförklaringar indikerade en ny inriktning i den danska aktiveringspolitiken.

Under det senaste året har denna ambition konkretiserats i en övergripande förändring av de danska aktiveringssystemen. Reformen ingår som en mindre del i en omfattande strukturreform som bland annat handlar om att skapa en helt ny modell för gränsdragningen och den administrativa organisationen av de danska kommunerna och den offentliga sektorn i stort. Den tillsatta Strukturkommissionen har presenterat en modell där Danmark skall organiseras i fem större regioner och 100 större kommuner (för en översikt av diskussionen om strukturreformen hänvisas till Amtsrådsforeningens hemsida, [www.arf.dk](http://www.arf.dk)).

I det förslag som presenterades under 2005 skulle aktivering av alla arbetslösa ske via så kallade *Jobcentre* som skulle inrättas i alla

kommuner som hade fler än 20 000 invånare. Beslut togs i juni 2005 och syftet var att skapa *en gemensam ingång* för alla arbetslösa som sökte om stöd och hjälp från det offentliga, dvs. oavsett om man var mottagare av arbetslöshetsförsäkring eller socialbidrag. Jobcentrat skulle även ge service åt dem som redan befann sig på arbetsmarknaden, men av olika anledningar sökte om annat jobb. Ett jobcentre skulle på så vis fylla den roll som arbetsförmedlingen och kommunernas aktiveringsenheter hade spelat i det tidigare tvåsträngade systemet.

I de programskrivningar som låg till grund för dessa Jobcentres är det möjligt att urskilja en rad olika målsättningar för verksamheten. Ett huvudsakligt syfte var att konkretisera de målsättningar som hade dragits upp i programmet *Flere i Arbejde* och i korthet beskrevs syftet med dessa organisationer som att deras ...

... kernopgave er at skabe et hurtigt og effektivt match mellem job-søger og virksomhed. Virksomheder skal – hurtigst muligt – have den arbejdskraft de har brug for. Jobsøgere skal – lige så hurtigt – have arbejd. Og borgere, der er ramt af ledighed eller sygdom, skal sikres den kortest bej tilbage i job (Arbejdsmarkedstyrelsen 2005:6).

I likhet med tidigare programförklaring beskrevs även Jobcentrat som att den skulle ta sin utgångspunkt i den enskilde arbetslöses behov och resurser.

Jobcentrets medarbejdere skal ... hurtigt vurdere, hvad hver enkelt har brug for. De, der kan klare sig selv, får mindre hjælp en de, der har brug for mere støtte, vejledning råd og andre tilbud. Det afhanger ad den enkeltes situation – of den varierer fra person til person, da mange forskellige personer kommer i centret (Arbejdsmarkedstyrelsen 2005:8).

Eftersom organisationerna inte har implementerats fullt ut (skall ske i januari 2007), är det fortfarande osäkert vad dylika målsättningar står för i praktiken, men oavsett vad som sker är det mellanorganisatoriska samarbetet en av grundpelarna för modellen. Jobcentre-modellen var nämligen ingen gemensam organisation under en huvudman, utan var snarare en ”quasi-one-stop-shop-model” i den bemärkelsen att stat och kommuner delade på kostnaderna för verksamheten, samt att den i första hand skulle samorganisera redan existerande verksamheter under ett gemensamt tak. Som påpekades i de olika organisationsmanualerna var ambitionen att medborgarna inte skall ”... kunne mærke forskel på, om der ydes service fra en statlig eller kommunal medarbejder...” (Arbejdsmarkedstyrelsen 2005:12). Innebörden därav var att alla

arbetslösa skulle ha rätt till samma typer av insatser och att de skulle följa den tredelade ordning som presenterades i *Flere i Arbejde* (se ovan). Målsättningen med Jobcentre-modellen var inte enkom att stärka tillgången till aktiveringsinsatser för de icke-försäkrade arbetslösa, utan också att ta tillvara den kompetens som fanns inom kommunernas socialtjänst i termer av att hantera sociala problem av olika slag, som exempelvis missbruk. Argumentet var att även de försäkrade arbetslösa kunde vara i behov av kommunernas kompetens. Därigenom syftade organisationen till att förse den arbetslöse med en bredare portfölj av möjliga insatser.

### Avskiljd myndighetsutövning

En organisatorisk modell av denna typ aktualiserar oundvikligen frågor om myndighetsansvar, behovsprövning och effektivering av arbetskrav både i relation till arbetslöshetsförsäkringen samt socialbidragssystemet. I allmänhet kan den planerade danska modellen beskrivas som att den formella myndighetsutövningen skall ske utanför Jobcentrat. För de försäkrade arbetslösa är det fortfarande a-kassorna som har till uppgift att pröva rätten till ersättning, dvs i linje med tidigare ordning. Medarbetare på ett Jobcentre skall rapportera (så kallade) negativa händelser som kan inverka på den enskildes rätt till arbetslöshetsersättning (Arbidsmarkedyrelsen 2005:12). Situationen är något mer komplicerad för dem som uppbar socialbidrag. Prövningen av om den enskilde ”stod til rådighed” skall bedömas samt beslutas av medarbetarna på Jobcentrat. Om den arbetslöse inte uppfyller de aktuella rådighedsbestämmelserna, exempelvis om den arbetslöse inte utnyttjar sina arbetsmöjligheter eller inte accepterar erbjuden åtgärd, är det Jobcentrats uppgift att ”... give besked til den relevante del af den kommunale forvaltning (den del der utbetaler forsørgelseydelsen) om, at der iversættes en sanktion” (Arbidsmarkedyrelsen 2005:14). Kommunerna har emellertid möjlighet att göra viss annan bedömning. Detta om den arbetslöse har andra problem som gör att han/hon inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

I vissa fall innebär dock den danska utvecklingen en mer djupgående samverkan mellan stat och kommun. I 14 pilotkommuner får kommunerna nämligen på delegation ta över det fulla ansvaret för alla aktiveringsinsatser. De kallas för Pilot-Jobcentres, men i

övrigt skiljer de sig inte från övriga kommuners Jobcentre-modeller.

I den diskussion som har följt på dessa beslut och förslag har en rad olika frågeställningar lyfts fram. Forskare har pekat på likheter mellan det danska fallet och exempelvis utvecklingen i Holland och Australien, i termer av att bjuda in fler aktörer i den offentliga arbetsmarknadspolitiken. Andra har pekat på att kommunaliseringen av aktiveringspolitiken utgör en ny form av press på fackföreningsrörelsen då de inte längre har samma inflytande över aktiveringstillbud eller den detaljerade utformningen av organisationen. Vissa kommentarer har berört begränsningarna i det nya systemet, exempelvis i relation till den kommunaliserade arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda arbetslösa personer service och stöd på en nationell och internationell arbetsmarknad (Bredgaard m.fl. 2005; Hansen m.fl. 2005).

## VIII. Finland – One-stop-shop models

Arbetsmarknadsutvecklingen i Finland och Sverige har vissa gemensamma nämnare. I likhet med Sverige upplevde Finland några turbulenta år i början av 1990-talet med snabbt stigande arbetslöshet och sjunkande sysselsättningsgrad (Kautto 2000). Förändringarna i respektive kontext var mycket märkbara i relation till tidigare årtionde som snarast präglats av mycket låga arbetslöshetstal. Trots en förbättrad ekonomisk konjunktur sedan mitten av 1990-talet, har Finland präglats av relativt höga nivåer av arbetslöshet och framför allt långtidsarbetslöshet. Den fortsatta analysen skall i korthet ta upp centrala delar i hur den finska regeringen hanterade denna allmänna arbetsmarknadsutveckling och framför allt fokusera på regelförändringar rörande insatser riktade mot långtidsarbetslösa och socialbidragstagare.

### En konstitutionell rätt till arbete

Den finska välfärdsstaten har liksom den svenska, norska och danska betonat full sysselsättning som en princip för välfärdsstatens konstruktion och relation till medborgarna, men det finns även vissa klara skillnader mellan länderna. En av dessa tydliggjordes under tidigt 1970-tal då just frågor om rätten till arbete och

full sysselsättning fick större utrymme i den finska välfärdsstaten. I en lag från 1971 framhölls att den finska staten hade ett ansvar för att stödja efterfrågan på arbete och utveckla aktiva arbetsmarknads-politiska insatser för att hjälpa till att balansera utbud och efterfrågan på arbetskraft. Året därefter ändrades den finska konstitutionen i en liknande inriktning och det angavs att om nödvändigt så var det en statlig uppgift att arrangera möjligheter till arbete för de finska medborgarna (Aho & Virjo 2003:194).

Under 1980-talet fortsatte Finland på den inslagna vägen och införde nya lagstiftningar som återigen markerade statens skyldigheter att arrangera insatser. I en arbetsmarknadslagstiftning från 1987 angavs exempelvis att staten var skyldig att arrangera träning och subventionerade arbeten framför allt för de unga och för de långtidsarbetslösa. Finska forskare har påpekat att som en konsekvens blev långtidsarbetslöshet mycket ovanlig inom dessa grupper (Aho & Virjo 2003). Av tabell 2 framgick även att Finland hade de lägsta nivåerna av långtidsarbetslöshet bland de nordiska länderna vid 1990-talets början (avseende långtidsarbetslöshet över 12 månader).

De snabba förändringarna på den finska arbetsmarknaden utsatte dessa ambitioner och rättsliga instrument för omfattande tryck. Liksom i Sverige minskade Finlands BNP under 1990-talets första år. Av de nordiska länderna var det Finland som genomgick den mest dramatiska förändringen rörande ökande arbetslöshet och minskande sysselsättning. Som exempelvis framgick av ovanstående tabeller ökade den finska arbetslösheten från cirka 3 procent (1990) till nästan 17 procent (1994) (tabell 1). Dessutom minskade sysselsättningen i landet och antalet socialbidragstagare ökade i snabb takt. I takt med att arbetsmarknadsläget försämrades blev det allt svårare att nå upp till de tidigare uttalade målsättningarna, och en av de mest märkbara konsekvenserna var att antalet långtidsarbetslösa ökade och har sedan dess fortlevt som ett av de mest centrala politiska problemen i den finska välfärdsstaten.

### **Inrättandet av arbetsmarknadsstöd**

I linje med de tilltagande problemen på arbetsmarknaden presenterade den finska regeringen ett lagförslag som innebar omfattande förändringar i de arbetslösas rättigheter och skyldigheter. Innan vi går in på detta förslag, kan det vara på sin plats att i korthet pre-

sentera linjerna i det finska systemet för arbetslöshetsersättning. Likheterna med övriga nordiska länder är många i och med att det existerat ett dubbelt ersättningsystem vid arbetslöshet: en inkomstrelaterad försäkringsersättning och en behovsprövad "flat-rate" statlig ersättning. För att kvalificera sig till försäkringsdelen krävdes att individen hade varit medlem i en arbetslöshetskassa och arbetat minst sex månader under den senaste tolv månadersperioden. De som inte uppfyllde dessa villkor kunde ansöka om den statliga ersättningen som var inkomstprövad, men också erbjöd betydligt lägre ersättningsnivåer.

Den förändrade arbetsmarknadssituationen föranledde dock den finska regeringen att föreslå ett förändrat system för ersättning vid arbetslöshet. I huvudsak förordade den finska regeringen att även den statliga ersättningen skulle kräva motsvarande kvalificeringskrav som arbetslöshetsförsäkringen, framför allt avseende ett arbetskrav på sex månader. Dessutom föreslog regeringen att det skulle införas en bortre gräns för hur länge som den arbetslöse kunde uppbära denna statliga ersättning. Förslaget som diskuterades var en begränsning till 500 dagar, jämfört med tidigare obegränsad ersättningstid.

Målsättningarna med detta reformförslag var flera (se Aho & Virjo 2003). Regeringen ville stärka de arbetslösas incitament för att söka arbete. Dessutom framhölls det som principiellt fel att en ersättning för arbetslöshet inte hade en tydligt definierad bortre gräns. Regeringen uttalade även förhoppningen att inskärpningarna i rätten till den statliga lägre ersättningen skulle öka individernas benägenhet att stanna i arbete och på arbetsmarknaden. Till viss del fördes även argumentation rörande möjligheterna för utländsk arbetskraft att söka sig till Finland, detta med tanke på Finlands medlemskap i den Europeiska Unionen. Regeringen påtalade även att det var ett problem att många arbetslösa inte längre kvalificerade sig till den försäkringsbaserade ersättningen. Det aktuella problemet var att den lägre statliga ersättningen var inkomstprövad i relation till maka/make/sambos inkomst, men i den finska regeringens förslag skulle detta tas bort. Sammanfattningsvis innebar förslaget både en begränsning av den arbetslöses "rätt" till ersättning, men också utvidgade desamma i vissa avseenden.

I ett nordiskt perspektiv känner vi igen diskussionerna framför allt från en dansk kontext, där just frågan om arbetslöshetsförsäkringens längd var föremål för omfattande förändringar under hela 1990-talet.

Den problembild som den finska regeringen skisserade innehöll även ett förslag om att införa ett nytt stöd för dem som inte kvalificerades till något av ovanstående två system. Den nya ersättningen benämndes som arbetsmarknadsstöd (labour market support) och skulle i stora drag vara lika hög som den statliga ersättningen, men behovsprövad och tidsbegränsad till 300 dagar. I första hand hade regeringen ungdomar i åtanke med det nya ersättningsystemet och man såg arbetsmarknadsstödet som ett sätt att aktivera de unga arbetslösa. Målet var att förmedla principen att det inte fanns någon "rätt" till tidsmässig obegränsad ersättning för arbetslösa. De som föll utanför dessa skyddsnet fick i så fall söka om socialbidrag. De som uppbar detta stöd skulle även delta i olika former av aktivering i högre utsträckning än tidigare.

När regeringens olika förslag kom upp till parlamentarisk diskussion utsattes de för omfattande kritik. Även om det fanns brett partipolitiskt stöd för förslagen ansågs det tveksamt om de överensstämde med den finska konstitutionen. Den finska konstitutionen rymde nämligen inte enbart formuleringar om en "rätt till arbete", utan även en passage rörande "rätten till grundläggande inkomst". Frågan som debatterades var om regeringens förslag därmed ändrade denna "rätt till inkomst". Mot bakgrund av formuleringarna i den finska konstitutionen valde det finska parlamentet att ta bort den föreslagna tidsbegränsningen i arbetsmarknadsstödet. Samtidigt godkände det finska parlamentet en mer ingående behovsprövning av arbetsmarknadsstödet, rörande kraven att delta i olika aktiveringsåtgärder.

Ur ett svenskt och nordiskt perspektiv är införandet av arbetsmarknadsstöd intressant eftersom det skapade en ny uppdelning mellan "de försäkrade" och "de oförsäkrade". Arbetsmarknadsstödet gav ekonomiskt stöd för grupper som annars skulle behövt söka om socialbidrag för sin försörjning. Trots det var nivåerna på arbetsmarknadsstödet för låga för att "överleva på" och därigenom behövde en stor andel med arbetsmarknadsstöd söka om socialbidrag som tillägg.

En tolkning av detta är att de finska kommunerna fick finansiell avlastning för att hantera ökande kostnader för arbetslösa socialbidragstagare. En annan tolkning är att de finska kommunerna fick mindre incitament för att utveckla lokala aktiveringsprojekt för att aktivera arbetslösa socialbidragstagare och försöka att kvalificera dem till arbetslöshetsförsäkringen eller annan ersättning. En tredje tolkning är att de som uppbar arbetsmarknadsstöd förblev "försäk-

rade arbetslösa”, även om de uppbar ersättning från ett annat ersättningssystem än arbetslöshetsförsäkringen. Denna sammanblandning av gemensamma klientgrupper skulle visa sig betydelsefull inför fortsatta reformer.

I perspektiv är det viktigt att påpeka att sedan arbetsmarknadsstödet infördes har det kommit att bli det största ersättningssystemet för arbetslösa i Finland. Under dess första år ökade antalet mottagare snabbt till cirka 200 000 personer och har sedan dess förblivit på dessa nivåer. I takt med att antalet personer med arbetsmarknadsstöd har ökat så har gruppen som uppbar stöd förändrats. Till skillnad från ambitionerna att främst vara ett stöd för ungdomar, så har åldersfördelningen blivit relativt jämn. Med andra ord: “... vad som inledningsvis var menat som en språngbräda in på arbetsmarknaden för de unga, har kommit att bli en dominerande ersättningsform för alla arbetslösa” (Aho & Virjo 2003:204).

### **Den första vågen av aktiveringsreformer**

De inledande förändringarna i ersättningssystemen till de arbetslösa följdes av fler ändringar som hade ett bredare anslag. Under mitten av 1990-talet genomfördes bland annat begränsningar i det finska pensionssystemet, sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen. På samma vis sänktes barnbidrag och bostadsbidragen. Det illustrerar omfattande ändringar och framför allt begränsningar i de olika förmånssystem som den finska välfärdsstaten byggt upp i relation till olika grupper av den finska befolkningen (se Kautto 2000; Aho 2004). Även ersättningarna samt insatserna riktade mot arbetslösa och socialbidragstagare förändrades ytterligare under andra halvan av 1990-talet. I Finland gick dessa ändringar under benämningen den första vågen av arbetsmarknadspolitiska reformer. Redan tidigare hade den finska regeringen uttryckt att en av dess målsättningar var att gå från en ”passiv” till en ”aktiv” välfärdspolitik, i betydelsen att arbete skulle vara det första alternativet för alla medborgare och sociala ersättningar det andra alternativet.

Reformpaketet genomfördes med start 1998. Det hade två övergripande syften, för det första att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och för det andra att förhindra utslagning från arbetsmarknaden. En av reformens arkitekter framhöll att reformpaketet baserades på följande element (Räisänen 2004).

Reformen syftade till att förändra service och kontroll över de arbetslösa och i fokus för flertalet av regeringens ambitioner var att förändra arbetsförmedlingens funktionssätt. Regeringen hade som målsättning att skapa mer skraddarsydda och individanpassade lösningar för de arbetslösa. Man menade att arbetsförmedlingens service till de arbetssökande skulle förbättras och regeringen gav arbetsförmedlingen i uppdrag att genomföra intervjuer och individuella handlingsplaner för alla arbetssökande. Det gav önskad effekt i den bemärkelsen att under 1998 genomfördes cirka 200 000 intervjuer med arbetssökande. Dessutom hade regeringen ambitionen att stärka de arbetssökande inslagen i de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Sedan mitten av 1990-talet hade utbildning varit i fokus för en stor del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, men regeringen ansåg att det fanns en risk att arbetslösa stannade för lång tid i programmen. Därför skulle arbetssökande aktiviteter utgöra en större del av alla program.

Dessa förändringar trädde i kraft i januari 1998 och innebar en tydlig kursändring för landets arbetsförmedlingar. På ett övergripande plan angavs att arbetsförmedlingarna i högre utsträckning skulle aktivera arbetslösa arbetssökande, förbättra deras förmåga att söka arbete och det var också av högsta prioritet att förstärka effektiviteten hos arbetsförmedlingen. Ett centralt element i dessa ambitioner var att utveckla individuella handlingsplaner och kartläggningar av alla arbetslösa (Keskitalo & Manilla 2004:112).

Därutöver var det en uttalad ambition att klargöra och betona den enskildes ansvar och den arbetslöses skyldigheter. Regeringen betonade att de aktiva inslagen i olika försörjningssystem skulle förstärkas. Det gällde både arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadsstödet som – enligt regeringen – hade expanderat för mycket samt var för passivt. Den viktiga förändringen i arbetslöshetsförsäkringen innehöll ett utvidgat arbetskrav i och med att alla arbetslösa nu skulle arbeta i 10 månader under en 24 månadersperiod för att vara kvalificerade till försäkringen. Detta var aktuellt fram till 2002, därefter gäller att arbetslösa skall arbeta i åtta månader under en 24 månadersperiod (för dem som tidigare hade uppburit arbetslöshetsförsäkring) och 10 månader under en 24 månadersperiod (för dem som var förstagångsarbetslösa). Konsekvenserna var naturligtvis att fler hade svårare att kvalificera sig till försäkringen och att de därför fick ansöka om arbetsmarknadsstöd. De utvidgade kvalificeringskraven syftade till att begränsa möjligheterna att återkvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen genom

olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, då dessa i allmänhet baserades på sex månaders anställningar av olika slag.

Också arbetsmarknadsstödet förändrades i en liknande riktning. De under 25 år var tvungna att aktivt söka sig in i utbildning och om de misslyckades var de tvungna att acceptera anvisad utbildning av arbetsförmedlingen. I de fall där den arbetslöse vägrade att påbörja dessa åtgärder fanns det möjlighet för myndigheterna att dra in arbetsmarknadsstödet. Detsamma gällde för deltagande i arbetsmarknadsträning. Därigenom hade tydliga villkor uttryckts i relation till arbetsmarknadsstödet.

### **Aktivering av socialbidragstagare och socialbidragssystem**

Den förändrade situationen på den finska arbetsmarknaden fick stora konsekvenser för de finska kommunernas socialbidragskostnader. Inom loppet av några år fördubblades antalet personer med socialbidrag till över tio procent av den finska befolkningen. Sedan denna topp i mitten av 1990-talet har antalet personer med socialbidrag minskat kontinuerligt, men befinner sig fortfarande betydligt över nivåerna från tidigt 1990-tal. Det finns således klara likheter mellan den finska och den svenska utvecklingen i detta avseende. Även om socialbidragsutvecklingen i de två länderna har stora likheter finns det vissa institutionella skillnader mellan de två ländernas socialbidragssystem. Först och främst har det finska systemet större inslag av central och statlig styrning och exempelvis står den finska staten för en del av kommunernas socialbidragskostnader. I Finland finns det även tydligt reglerade rättigheter för socialbidragstagarna, vilket innan riksnormen infördes var en omdebatterad fråga i Sverige. I mitten av 1990-talet införde Finland en konstitutionell rätt till en garanterad minsta inkomst, vilket hade betydelse inte bara för arbetsmarknadsstödet, utan även för rätten till socialbidrag.

I slutet av 1990-talet infördes dock vissa centrala förändringar i den finska sociallagstiftningen som förändrade socialbidragstagarens rättigheter och skyldigheter, och betonade aktivering som en grundprincip även för rätten till socialbidrag. En viss inskränkning i den enskilde socialbidragstagarens rättigheter hade införts 1996, då den finska regeringen klargjorde kopplingen mellan rätt till ersättning och skyldigheten att delta i åtgärd. Det angavs att om den enskilde socialbidragstagaren nekade till att delta i erbjuden åtgärd

eller ett erbjudet arbete, hade kommunen rätt att reducera socialbidragsersättningen med 20 procent. Till skillnad från arbetsmarknadsstödet som ändrades i en liknande riktning, gällde denna regel för alla socialbidragstagare oavsett ålder.

Ändringen i sociallagstiftningen följdes upp ett par år senare (1998) och målsättningen med den efterföljande lagändringen var att minska antalet socialbidragstagare, reducera kostnaderna för socialbidrag och korta ner bidragsperioderna. Liksom tidigare fick kommunerna utökade möjligheter till att genomföra sanktioner i de fall då socialbidragstagaren inte accepterade erbjuden åtgärd eller insats: Om den enskilde avböjde ett aktiveringserbjudande kunde kommunen sänka ersättningen med 20 procent. Om den enskilde avböjde ännu en gång så hade kommunen möjlighet att sänka socialbidragsersättningen med ytterligare 20 procent. Denna skyldighet var framför allt uttryckt i relation till olika statliga arbetsmarknadspolitiska system. Detta illustrerar den centrala styrningen över socialbidragssystemet i Finland.

Inom loppet av endast ett fåtal år kom emellertid den finska sociallagstiftningen åter upp till diskussion och det genomfördes ännu en omfattande reform av lagen. Denna var dock inte inriktad på socialbidragstagarens rättigheter och skyldigheter, utan syftade snarare till att ändra hur stat och kommun arbetade för att aktivera arbetslösa socialbidragstagare. Den nya lagen går under benämningen *lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte* och infördes 2001. Syftet var att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för klienter som under lång tid varit arbetslösa. Lagen innebar att det skapades enhetliga ramar som *förpliktigade* arbetsförmedlingar och kommunernas socialtjänst att samarbeta för att få ut de långtidsarbetslösa i arbete.

Målsättningen var att skapa enheter där arbetsförmedlingens och socialtjänstens skiftande kompetenser och resurser kom till användning inom ramen för en och samma organisation. I den andan skulle det inte längre vara nödvändigt att remittera en arbetslös till den ena eller till den andra myndigheten, utan beslut om insatser eller åtgärder skulle vara möjliga att fatta direkt då alla berörda parter fanns representerade. Målsättningen var även att skapa utrymme för mer individuellt anpassade vägar mot den reguljära arbetsmarknaden och individuella handlingsplaner fick en central placering i den nya organisationen (Social & Hälsovårdsministeriet 2002). Målgruppen för reformen var unga och långtidsarbetslösa som antingen hade socialbidrag eller arbetsmarknadsstöd. Enligt

den nya lagen skulle alla som fick socialbidrag aktiveras efter en viss tid av bidragstagande: de under 25 år aktiveras efter 4 månader med stöd och de äldre än 25 år aktiveras efter 12 månader.

Den finska lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är komplex i och med att den ändrar relationerna mellan de professionella och de arbetslösa. Ambitionen har på så vis varit att aktivera både de arbetslösa *samt* de professionella. Forskare har belyst dessa aspekter av de finska aktiveringsinsatserna och bland annat poängterat följande (följande diskussion baseras på Keskitalo under publicering samt Sakslin & Keskitalo 2005):

Intervjuer med professionella indikerar en positiv inställning till reformen och den integrerade arbetsmodellen. En av anledningarna därtill är att målgruppen för arbetsförmedlingen och socialtjänsten till stora delar har varit gemensam, inte minst i och med att arbetsmarknadsstödet har fungerat som ”en brygga” mellan de två myndigheterna. I intervjuer har professionella även pekat på att arbetet med individuella handlingsplaner har givit dem ett mer målorienterat arbete än tidigare. Generellt har arbetsförmedlare samt socialsekreterare varit positiva till möjligheterna att använda sanktioner för att aktivera de arbetslösa då man anser att aktivering inte nödvändigtvis kommer frivilligt. Dessa intervjustudier illustrerar emellertid skiftande förhållningssätt mellan yrkesgrupperna. Arbetsförmedlare håller sig till redan etablerade kategoriseringar och uppställda regler, medan socialsekreterare ger uttryck för en mer skönsmässig hållning till sanktioner, dvs. att de kan användas om så anses vara nödvändigt. Nationella studier har även visat att det är i ett fåtal fall som sanktioner verkligen används, exempelvis i förhållande till om den arbetslöse vägrar att delta i att upprätta en individuell handlingsplan.

Intervjuer med arbetslösa har indikerat liknande resultat. Långtidsarbetslösa har uttryckt att individuella handlingsplaner fungerar som ett medel för att ”bryta invanda cirklar”. I intervjuer ger unga och personer med svaga kvalifikationer illustrationer på att individuella handlingsplaner kan fungera som ett instrument för att de skall kunna påverka placering i aktuell åtgärd och diskussioner rörande deras kompetensprofil. I allmänhet är deltagarna positiva till att den integrerade arbetsmodellen ger dem tillgång till ett bredare spektra av åtgärder och insatser. De får med andra ord inte bara tillgång till arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program, utan likväl tillgång till hälsobefrämjande åtgärder, exempelvis i kommunens regi. Dessa intervjustudier har styrkts av enkät-

studier. I dessa har en övervägande majoritet av deltagarna ansett att upprättandet av en individuell handlingsplan är av betydelse för deras personliga utveckling. Av Keskitalos intervjuer framgår även att de arbetslösa socialbidragstagarna inte ansåg att sanktioner var något nytt inom socialtjänsten.

### **En andra våg av aktiveringsreformer**

Under 2000-talets första år inledde den finska regeringen en översyn av tidigare aktiveringsinsatser. Resultaten bidrog till att den finska regeringen utvecklade ännu en våg av aktiveringsreformer. Den andra vågen syftade framför allt till att skapa instrument för att ändra de arbetslösas sökbeteende, bland annat genom en omläggning av den institutionella strukturen rörande det offentliga insatser mot arbetslösa.

Under 2000-talets första år utvecklade den sittande finska regeringen ett sysselsättningsprogram ([www.valtioneuvo.fi](http://www.valtioneuvo.fi)). Som ett led i detta arbete uttalade den finska regeringen att man stod inför en omfattande utmaning i och med att en stor del av den aktiva befolkningen var på väg att lämna arbetsmarknaden, samtidigt som en del av den förväntat yrkesaktiva befolkningen stod utanför arbetsmarknaden. Liknande diskussioner fördes både i den danska och norska debatten vid motsvarande tidpunkt. Dessutom menade den finska regeringen att arbetsmarknaden allt mer präglades av vad som bedömdes vara en strukturell arbetslöshet. Trots att efterfrågan på arbetskraft ökade hade denna ringa inverkan på arbetslösheten. Målsättningarna som drogs upp innebar bland annat att öka sysselsättningsgraden bland den äldre delen av befolkningen, att minska den strukturella arbetslösheten och förebygga social utestängning. Regeringen ansåg att den finska välfärdsstaten inom en snar framtid skulle vara i stort behov av dem som stod utanför arbetskraften, men att det samtidigt hade visat sig svårt att aktivera dem med redan etablerade metoder. Av den anledningen föreslog regeringen inrättandet av en ny typ av arbetsförmedlingssystem som baserades på samarbete mellan organisationer (Ministry of Labour 2003:4).

Mot denna bakgrund presenterades ett antal målsättningar, av vilka vissa har central betydelse för denna rapport. En ambition var att utveckla en ny integrerad förmedling baserad på samarbete mellan kommun, frivilligorganisationer, försäkringskassan och

företag. Därutöver var en central målsättning att öka de aktiva inslagen i arbetslöshetsersättningarna. Regeringen hade för avsikt att fortsätta på den inslagna vägen och kräva deltagande i åtgärder för alla arbetslösa efter en tids arbetslöshet, skapa finansiella incitament för kommuner att effektivisera sitt arbete med arbetslösa etc. Slutligen betonade den finska regeringen individuella handlingsplaner. I linje med ändringarna i de existerande sociallagstiftningarna menade den finska regeringen att man skulle öka effektiviteten i de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Detta skulle ske genom att skapa individuella aktiveringsprogram för alla långtidsarbetslösa, utveckla funktionen av individuella handlingsplaner etc. (Ministry of Labour 2003).

Det finska sysselsättningsprogrammet har därutöver präglats av organisatoriska reformer. I likhet med svenska diskussioner förde den finska regeringen ett ingående resonemang om möjligheterna till resursallokering inom arbetsförmedlingarna, framför allt baserad på en kategorisering mellan arbetslösa med "ringa behov" och med "omfattande behov". De som bedömdes ha minst behov av stöd och service skulle erbjudas olika former av informations- och kommunikationsteknologiska lösningar inom arbetsförmedlingen. De med omfattande behov (exempelvis arbetslösa socialbidragstagare och långtidsarbetslösa) bedömdes ha en mer komplex och mångfacetterad problembild än andra arbetslösa. Det kunde röra sig om en kombination av sociala problem och arbetsmarknadsrelaterade problem och av den anledningen var de ofta klienter både på arbetsförmedlingen och hos kommunernas socialtjänst. I regeringsprogrammet och angränsande dokument fördes det därför fram argument att denna grupp inte längre kunde få sina behov tillgodosedda av arbetsförmedlingen, utan de var istället i behov av att få stöd från en bred sammanslutning av myndigheter. Syftet var att undvika vad som i Sverige kallas för att "falla mellan stolarna".

Som ett led i detta arbete inrättade Finland *Joint Service Centres* (JOIS). Dessa initierades under 2002 och 2003 som försöksverksamhet i 25 större finska städer (där långtidsarbetslösheten bedömdes vara som högst). Trots att det var ett pilotprojekt uppgick antalet besökare under 2003 till nästan 50 000 personer på årsbasis. De tre myndigheter som var satta att samverka var arbetsförmedling, kommunal socialtjänst och försäkringskassan. Den arbetslöse kunde komma i kontakt med den nya organisationen antingen genom att han eller hon registrerades på arbetsförmedlingen som arbetssökande, eller genom kommunernas socialtjänst.

Oavsett ingång skulle den första kontakten med den nya enheten ske genom ett möte med en multiprofessionell grupp av experter. Gruppen hade till uppgift att utvärdera den arbetslöses behov och bedöma vilken av de tre myndigheterna som hade det övergripande ansvaret för klienten. Till skillnad från tidigare verksamheter skulle denna gemensamma enhet erbjuda arbetsmarknadsrelaterat stöd, social support och träning, men också hälso- och sjukvårdsrelaterad support. Som framgår var kommunerna centrala aktörer i detta arbete, inte minst på grund av att de stod för 50 procent av finansieringen för verksamheterna.

### **Integrerade lösningar mellan stat och kommun**

Finland har sedan dess utvecklat den integrerade modellen. Den statliga arbetsförmedlingen har delats upp i två olika enheter, där allmän arbetsförmedlande verksamhet (Job Search Centre) skiljs från insatser riktade mot dem som bedöms som svårast att få ut på arbetsmarknaden, exempelvis socialbidragstagare, långtidsarbetslösa m.fl. Målsättningen med de sistnämnda enheterna är att erbjuda aktivering, stöd med arbetssökande och annan form av stöd för de personer som bedöms fått för lite stöd och support från de etablerade institutionerna (Räisänen 2004:14). Dessa nya enheter kallas för *Labour Force Service Centre* (LAFOS) och ersätter därmed tidigare *Joint Employment Centres*. Programmet startade under 2004 och skall vara i full utveckling under 2006. De nya enheterna skall inte bara samarbeta med kommunernas socialtjänst, utan också med frivilliga organisationer, privata företag och organisationer från social ekonomi. Kopplingen till lagen om *arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte* är uppenbar, inte minst eftersom dessa insatser skall utgöra en delmängd av de insatser som arbetslösa bereds i de nya LAFOS-enheterna.

Gemensamt innebär detta att LAFOS enheter etableras i ytterligare 40 orter vid sidan av de 25 orter där det redan existerade ett JOIS. I dessa orter får det konsekvensen att resterande delar av arbetsförmedlingen förs över i en ny enhet som kallas för *Job-Search Centres*. Den nya modellen kan i korthet beskrivas enligt följande:

**Tabell 9** Den finska arbetsförmedlingens organisationsmodeller

	<b>Labour Force Service Centre</b>	<b>Job-Search Centre</b>
Idé	Integrerade och individanpassade stödverksamheter för att skapa möjligheter för återinträde på arbetsmarknaden	Verksamhet orienterad mot den reguljära och öppna arbetsmarknaden, arbetsgivarorienterad
Målgrupp	Arbetslösa och socialbidragstagare i speciellt behov av stöd	Arbetslösa som är job-ready
Service	Arbetsförmedling, social service, hälsoservice	Arbetsförmedling och andra relaterade servicefunktioner

*Källa:* Se Räisänen 2004.

Likheterna med den danska och den norska utvecklingen är påfallande och en av reformens arkitekter har även påpekat att man ”sneglade” mycket på vad som försiggick i de nordiska grannländerna, men även i länder som Holland.

Sammanfattningsvis har Finland framför allt utvecklat insatser mot att skapa en integrerad arbetsförmedlingsverksamhet. Dessa nya organisationer påbörjades först inom ramen för kommunernas hantering av arbetslösa socialbidragstagare. Denna trend har fortsatt i det finska fallet i och med att stat och kommun, arbetsförmedling och socialtjänst har förts samman i en gemensam enhet. Dessa förändringar är ännu bara i sin linda och att förstå den fulla innebörden av dessa reformer skulle kräva stora forskningsinsatser. I linje med existerande forskning på området kan man dock peka på att integrerade offentliga verksamheter som skall föra samman skiftande professionella yrkesgrupper tenderar att stöta på en del problem: för det första, ofta arbetar professionella under skiftande lagstiftningar och har därför olika mandat att agera i relation till de arbetslösa. Svårigheterna uppkommer även ofta rörande problem med att integrera skiftande organisatoriska kulturer och professionella traditioner. I ovanstående fall kan detta handla om att arbetsförmedlarna bedöms som alltför arbetsmarknadsinriktade och socialsekreterare som alltför inriktade på socialt stöd.

Det pågående finska sysselsättningsprogrammet innehåller emellertid inte enbart organisatoriska reformer, utan också fortsatta förändringar av ersättningssystem. Dessa har realiserats under slutet av 2005 och början av 2006. Återigen var arbetsmarknadsstödet i fokus för reformaktiviteterna och i ett pressmed-

delande skrev det finska arbetsministeriet att reformen skulle göra "... stödet för långtidsarbetslösa mer beroende av motprestationer och en s.k. aktiv period introduceras" (Arbetsministeriet 2005). Det innebar att en aktiv period introducerades för dem som uppbar arbetsmarknadsstöd, och under denna period skulle alla ersättningstagare erbjudas service och åtgärder av arbetsförmedlingen. Den aktiva perioden skulle inledas senast efter det att stödet betalats ut under 500 dagar. De som dock redan hade uppburit ersättning från arbetslöshetsförsäkringen innan det att de fick arbetsmarknadsstöd skulle aktiveras redan inom 180 dagar. Enligt det finska arbetsministeriet skulle dessa aktiva åtgärder och den aktiva perioden erbjuda de arbetslösa "... en möjlighet att återinträda på den öppna arbetsmarknaden och för en del arbetslösa längre understött rehabiliteringsliknande verksamhet samt social- och hälsovårdsservice (Arbetsministeriet 2005). Reformen var tydlig på en punkt. De som vägrade att i anvisad åtgärd förlorade sin rätt till arbetsmarknadsstöd. Liksom tidigare skulle stat och kommun dela på kostnaderna för arbetsmarknadsstödet för denna grupp som hade haft stöd i mer än 500 dagar.

## IX. Norge – En integrerad arbetslinje

Det norska fallet präglas liksom både Danmark och Finland av omfattande reformaktiviteter under det senaste decenniet. Norge initierade tidigt en omprövning av arbetslinjens status som en grundläggande politisk princip i den norska välfärdsstaten med efterföljande översyner av arbetslinjens inflytande på olika ersättningssystem. Från och med 1990-talets första år etablerades en grundläggande distinktion mellan "en arbetslinje" och "en stönadslinje" ("ersättningslinje"). Emellertid var arbetslinjen redan etablerad i den norska politiken, även om den i den aktuella debatten framställdes som ny. Under 1990-talets andra hälft avtog reformaktiviteten något, men gick in i en ny fas i och med att Norge inledde en omfattande översyn och förändring av välfärdsförvaltningens grundläggande struktur. Mot bakgrund av dessa omfattande förändringar kan denna rapport endast i begränsad omfattning göra det norska fallet rättvisa. Det gäller även de forskningsrapporter som redan analyserat aspekter av den norska utvecklingen.

## Arbetslinjen i en historisk kontext

Arbetslinjen är väl förankrad i den norska välfärdsstaten. I den akademiska diskussionen framhålls ofta att arbetsetik och arbetslinjen utgör grundpelarna i den historiska utformningen av den norska socialpolitiken. När socialförsäkringarna etablerades under efterkrigstiden var arbetslinjen ett argument som norska beslutfattare tog stor hänsyn till och arbetslinjen skulle fungera som en avgränsningsinstitution för att hantera inflöde till olika offentliga stödsystem. Principiellt placerades självförsörjning högt upp på den politiska agendan. Offentliga ekonomiska ersättningar skulle i möjligaste mån kombineras med aktiva insatser med syfte att maximera möjligheterna till arbete, sysselsättning och ekonomisk självförsörjning. Liksom i Sverige framhölls arbetskraven som avgörande för att få kvalificera sig till socialförsäkringarna och framför allt arbetslöshetsförsäkringen, men också att tidigare arbetshistoria var avgörande för ersättningsnivå (Hvinden 1994; Midré 2001).

Därutöver har Norge en historia av olika aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser. Redan 1947 inrättades en statlig arbetsmarknadsförmedling och det var startskottet för en aktiv arbetsmarknadspolitik som syftade till att öka mobiliteten på arbetsmarknaden, samt att ge den arbetslöse stöd (arbetsträning, vägledning, utbildning etc.). Emellertid tog framväxten av insatser fart först i början av 1980-talet. Den norska traditionen av aktiva insatser har även inriktats mot samarbeten mellan myndigheter för att stärka de arbetslösas arbetskraftsdeltagande, exempelvis mellan försäkringskassan och arbetsförmedling, men också mellan arbetsförmedling och kommunernas socialtjänst (Dahl & Drøpping 2001).

Av norska analyser framgår dock att praktiken inte alltid har följt politikens mål. Forskare har visat att det under 1970- och 1980-talen – av olika anledningar – var svårt att hålla fast vid arbetslinjen som en välfärdspolitisk princip (Hvinden 1994; 2005). Samarbetet mellan myndigheter gick på sparlåga. Försäkringskassan (trygdeetat) och arbetsförmedlingen (aetat) hade endast begränsat samarbete rörande rehabiliteringen av funktionshindrade. Det fick bland annat konsekvensen att förtidspensionering blev till en frekvent använd lösning för att hantera gruppens arbetsmarknadssituation. Också arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst hade liknande samarbetssvårigheter. Det aktualiserades under 1980-talet då antalet socialbidragstagare ökade kraftigt. Arbetsförmedlingar avvisade denna grupp med motiveringen att de stod

alltför långt från den reguljära arbetsmarknaden och att de därför inte kunde komma ifråga för de statliga aktiva arbetsmarknadspolitiska insatserna. Även socialtjänstens personal var tveksam till en alltför hård arbetslinje. Socialsekreterare ifrågasatte om det låg inom ramen för deras arbetsbeskrivning och professionella roll att pröva om den enskilde stod till arbetsmarknadens förfogande. Istället var det en utbredd uppfattning att socialsekreterare skulle ge medborgaren hjälp och stöd. De påtog sig därmed en roll som "welfare advocates" och när Hvinden sammanfattar arbetslinjens förändring under 1970- och 1980-talen framhåller han att denna fas karakteriserades av en otillräcklig administrativ kompetens och/eller organisatorisk effektivitet, en svag koordination av insatserna mellan de olika myndigheterna med att implementera arbetslinjen, konflikter avseende myndighetskulturer och administrativa målsättningar och utvecklingen av strategier bland personalen för att bevara deras professionella autonomi och handlingsfrihet (Hvinden 2005:14).

Resultaten är inte uppseendeväckande och de överensstämmer med liknande utveckling i de nordiska länderna. I en dansk kontext betonas att 1980-talets utveckling av arbetslöshetsförsäkringen närmast gav den en funktion som en medborgarlön. Studier av den svenska socialbidragspolitiken har visat att det under 1980-talet endast riktades svaga eller indirekta krav mot arbetslösa socialbidragstagare. Att genomföra arbetstester ansågs vara en uppgift för arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken (se Johansson 2001).

### **Aktiveringens grunder**

Förutsättningarna för den norska arbetslinjen förändrades i slutet av 1980-talet och under 1990-talets första år. Norge upplevde en viss nedgång på arbetsmarknaden och som framgick av tabell 5 var arbetslösheten i Norge vid ingången av 1990-talet nästan 6 procent medan motsvarande siffra i Sverige var 1.7 procent (enligt uppgifter från OECD). Dessa skillnader jämnades ut inom loppet av ett fåtal år, framför allt på grund av att arbetslöshetsnivåerna ökade snabbt i en svensk kontext. Sedan mitten av 1990-talet har Norge haft en gynnsam ekonomisk utveckling och Norge har haft de lägsta arbetslöshetsnivåerna av de nordiska länderna sedan detta trendbrott inträffade i mitten av 1990-talet.

Även om rapporten inte innehåller komparativa data på denna punkt, så förändrades socialbidragskostnaderna på ett liknande sätt. Parallellt med försämringarna på arbetsmarknaden skedde en skarp utgiftsökning för socialbidrag. Denna ökning avstannade mellan 1989 och 1994, men det var först i mitten av 1990-talets som trenden bröts och kostnaderna minskade. Exempelvis innebar 1980-talets utveckling att antalet socialbidragstagare ökade från cirka 60 000 bidragstagare i början av 1980-talet till cirka 165 000 bidragstagare under 1990-talets första år. Under samma tidsperiod ökade kommunernas kostnader för socialbidrag från cirka 500 miljoner norska kronor till cirka 3.5 miljarder norska kronor. De grupper som stod för ökningen var framför allt ungdomar (Vik-Mo & Nervik 1999:28).

Uppdelningen mellan aktiva och passiva åtgärder visar att Norge kontinuerligt har haft lägre kostnader för aktiva insatser än övriga nordiska länder, men i takt med den försämrade konjunkturen ökade Norge sina aktiva insatser. De aktiva insatserna nådde en topp 1993 då antalet deltagare var 57 000 personer (motsvarande cirka 3 procent av arbetskraften) (Dahl & Drøpping 2001). Det största programmet var *arbeidsmarkedkurs* (AMO) som hade nästan 23 000 deltagare, 15 000 personer deltog i *sysselsetting i offentlig virksomhet*, 13 000 personer deltog i *kvalificeringstiltak og praksis plasser*, 4 000 personer uppbar *lønetilskudd* och 4 000 personer hade *utdanningsvikarier* (Halvorsen 1994:235). Sedan dess har antalet i ordinära arbetsmarknadsåtgärder sjunkit. Mellan 2000 till 2002 deltog drygt 10 000 personer årligen (St.meld. nr 14, s. 76). Det ter sig som om Norge är mindre aktiverande än sina grannländer, men Hvinden påvisar att ett annat aktivitetsmått (aktiva insatser dividerat med de totala utgifterna för arbetsmarknadspolitiken) visar att Norge är nästan lika "aktiverande" som Sverige och betydligt mer aktiverande än både Danmark och Finland. Anledningen därtill är de relativt "låga" kostnaderna för passiva insatser i Norge och "höga" i Danmark (Hvinden 1999, figur 4).

### Arbetslinjens renässans

Förändringar på den norska arbetsmarknaden var bidragande orsaker till den omsvängning som skedde i den norska politiken i början av 1990-talet. Liksom i övriga nordiska länder växte det fram

en debatt om medborgarnas rättigheter *och* skyldigheter. I debatten markerades att den tidigare politiken hade varit alltför generös i och med att medborgare närmast garanterats sociala rättigheter, utan att först ha uppfyllt de olika skyldigheter som välfärdsstaten kunde ställa på dem. En viktig distinktion etablerades i denna inledande diskussion. Distinktionen var i korthet att medborgarna *först* var tvungna att uppfylla en uppsättning skyldigheter, innan de kunde komma ifråga för olika former av rättigheter (St.meld.nr39; St.meld.nr35).

Även om denna distinktion låg väl i linje med en tradition av arbetskrav, sågs den som uppseendeväckande och banbrytande. Företrädare från konservativa partier menade att arbetslinjen var det främsta medlet för att motverka bidragsfusk och att aktiveringsåtgärder kunde fungera som instrument för att kontrollera och disciplinera delar av arbetskraften, då framför allt de som inte ansågs vara berättigade och värdiga offentligt stöd. Företrädare för det socialdemokratiska regeringspartiet menade att arbetslinjen kunde fungera som ett medel för att undvika marginalisering och social exkludering. Aktiveringsinsatser skulle motverka passivitet bland de arbetslösa, skapa mer av en ömsesidig relation mellan stat och medborgare, undanröja administrativa hinder mellan olika myndigheter och på så vis ta tillvara arbetskraftens kompetens. Även om dessa politiska ingångar bär med sig vissa skillnader, fanns det en samstämmighet avseende den enskilde medborgarens eget ansvar och distinktionen mellan en *arbetslinje* och en *stönadslinje*. Några år in på 1990-talet uttalade bland annat den norska statsministern (från det socialdemokratiska Arbeiderpartiet) att ...

Arbeid og aktivitet må bli et reelt førstevalg framfor en passiv stønadssituasjon. Arbeidslinjen framfor stønadslinjen er først og fremst et uttrykk for at arbeid er et gode i seg selv. Vi ønsker at flest mulig skal få muligheten til å forsørge seg selv gjennom inntektsbringende arbeid og på den måten bidra til felleskapet ut i fra egne evner og forutsetninger (Brundtland (1994) i Vik-Mo & Nervik 1999:24).

Vid sidan om dessa övergripande överväganden fanns det en uppsättning argument som låg till grund för detta policyskifte i den norska välfärdsstaten. Närmare analyser har visat att dessa fokuserade på vad som var "bra för samhället": i) Ökade arbetskrav och aktiveringsinsatser ansågs leda till ökad sysselsättning. Detta samhällsekonomiskt inriktade argument utgick därmed från att aktivering inte bara var positivt för samhällsekonomin, utan även skapade

utrymme för fortsatta välfärdspolitiska ambitioner och satsningar. ii) I linje med en klassisk socialdemokratisk logik framhölls att arbete hade ett värde för att integrera medborgare på arbetsmarknaden, men också i samhället i stort. I debatten fanns det även argument som förde fram att en utvidgad arbetslinje samt aktiveringsinsatser var lika viktiga för den enskilde individen. iii) I de utredningar som låg till grund för flera centrala reformer i början av 1990-talet betonades att arbetslinjen och aktiveringsinsatser bedömdes som centrala för att upprätthålla och utveckla den arbetslöses kompetens på en föränderlig arbetsmarknad. Kompetens definierades inte enbart i termer av kvalifikationer som kunde stärkas genom utbildning, träning och praktik, utan även i en bredare förståelse av moralisk kompetens i termer av att acceptera och stödja arbetslinjen som samhällsprincip. iv) Arbete sågs som grundläggande nyttighet. Av utredningsmaterial framkom att aktivering uppskattades öka den arbetslöses möjligheter till lönearbete, vilket i sin tur kunde leda till andra nyttigheter som ekonomisk självständighet, social tillhörighet, möjligheter till självutveckling och självförtroende. v) Arbetslinjen och aktivering sågs som ett centralt medel för att upprätthålla ömsesidighet mellan stat och medborgare. Ett vanligt förekommande argument i den politiska debatten var att socialpolitiken krävde en tydligare definierad reciprocitetsprincip som angav medborgarens rättigheter och skyldigheter (Kildal 1998).

Tonvikten vid en arbetslinje utgjorde grunden till en bredare reformstrategi som kom att präglade norsk välfärdspolitik under hela 1990-talet (Halvorsen & Jensen 2004). Arbetslinjen och aktivering blev till nyckelord inte bara i reformer som riktades mot arbetslösa, utan likväl i relation till andra grupper av befolkningen. Målsättningen med dessa reformer var huvudsakligen att skapa mer "aktiva bidragssystem" som å ena sidan gav stöd för dem som var i behov av hjälp, men som å andra sidan utövade påtryckningar och skapade tydliga incitament för medborgaren att komma tillbaka ut på arbetsmarknaden.

Den norska sjukförsäkringen är ett exempel på hur arbetslinjen fick genomslag också utanför den traditionella arbetsmarknadspolitik. Under 1990-talet förändrades sjukförsäkringen ett flertal gånger vilket gjorde det svårare för individen att kvalificera och även medförde en striktare kontroll över den sjukes arbetsförmåga. Sjukförsäkringen knöts närmare arbetslöshetsförsäkringen i och med att arbetslösa inte längre hade möjlighet till högre ersättningar

även om de klassificerades som sjuka. Därutöver infördes program för "aktiv sjukfrånvaro", vilket stod för rehabilitering på arbetsplatsen. Trots det har den norska sjukförsäkringen behållit en mycket generös utformning i och med att den erbjuder närmast fullständig inkomstersättning under ett års tid, utan karensdagar (Dahl & Drøpping 2001).

Den norska handikappolitiken har förändrats på liknande sätt. Möjligheterna att få rätt till "disability pension" har begränsats. Rehabiliteringsåtgärder skall i ökad utsträckning testas innan den funktionshindrade kan komma ifråga för olika former av långvariga ekonomiska stöd. Offentliga satsningar på aktiva rehabiliteringsåtgärder har ökat. Bedömningen av den enskildes arbetsförmåga har knutits starkare till en medicinsk prövning och inte i lika hög utsträckning till bristande arbetsförmåga (Hvinden 2004).

Dessa korta nedslag illustrerar att olika former av arbetsprövningar applicerades på grupper som traditionellt hade varit undantagna från arbetslinjens politik och kontrollmekanismer. Det ökade arbetskravet är emellertid tydligast uttalat i relation till arbetsmarknadspolitikens klassiska grupper, dvs. arbetslösa och långtidsarbetslösa. I likhet med övriga nordiska länder har den norska arbetslöshetsförsäkringen förändrats. Den norska arbetslöshetsförsäkringen har dock aldrig varit lika generös som exempelvis i Danmark eller i Sverige (avseende ersättningsnivå). Under 1990-talet försvann även möjligheten att återkvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen genom deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (1997). Kraven på yrkesmässig och geografisk mobilitet har utökats och det gäller framför allt ungdomar. Dessutom är den arbetslöse formellt skyldig att från första dagen acceptera arbete på annan plats i landet. Under de senaste åren infördes även en förkortning i ersättningsperioden i och med att den totala ersättningstiden sänktes från 3 år till 2 år (se exempelvis Halvorsen 1994; Røed, Torp & Aabø 1999).

### **Aktivering av socialbidragstagare**

Den mest profilstarka konkretiseringen av arbetslinjen är införandet av en ny sociallagstiftning (fortsättningen baseras på Kjellebold 1995; Vik-Mo & Nervik 1999). I början av 1990-talet initierade den norska regeringen en översyn av den existerande lagstiftningen och socialbidragstagarnas skyldigheter och tillhörande arbetskrav stod

högst upp på dagordningen. Det politiska partiet Høyre föreslog att man skulle utveckla och förstärka de olika arbetskraven som kommunerna kunde ställa på arbetslösa socialbidragstagare. Partiet ansåg att det fanns en grupp av ungdomar som uppbar socialbidrag som kunde göra nytta inom kommunens olika verksamheter. Det kunde innebära att städa i parker, måla hus eller hjälpa till inom äldre- och handikappomsorg. Det socialdemokratiska Arbeiderpartiet som då hade regeringsmakten var emellertid tveksamma till denna utveckling, men förlorade den efterföljande omröstningen i Stortinget. Den nya lagen trädde i kraft 1993 och av paragraf 5–3 framgick att kommunerna numera hade rätt att...

Det kan stilles villkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostadskommunen så lenge stønaden oppbeberes.

Den nya lagstiftningen skiljde sig delvis från tidigare lagstiftningen framför allt rörande innebörden av arbetskravet. De norska kommunerna hade redan tidigare haft möjlighet att ställa krav på socialbidragstagarna (dvs. i enlighet med 1964-års lag), men den nya lagen utvidgade detta krav i och med att arbetskravet explicit omfattade aktiviteter i kommunens regi (som inte behövde ha en koppling till den reguljära arbetsmarknaden). Enligt den nya lagen kunde kommunerna aktivera och betala socialbidrag som ersättningsform. Även om lagen innebar en viss innovation är det centralt att påpeka att den tidigare lagen medgav en liknande politik, framför allt på grund av den norska traditionen av omfattande lokalt självstyre (bland annat över socialbidrag).

Den nya politiska ordningen kom att gå under beteckningen ”arbeid for sosialhjelp”. Det norska systemet för sosialhjelp har många likheter med det svenska socialbidragssystemet. Båda är av ramlagskaraktär. Det innebär att lagen endast i övergripande termer reglerar och ger direktiv för den lokala verksamheten. De svenska och norska socialbidragssystemen är lokalt administrerade, finansierade och organiserade. Kommunala politiker och tjänstemän tolkar och tillämpar lagstiftningen. Därmed skiljer sig norska och svenska socialbidragssystem från sina danska (delad finansiering mellan stat och kommun) och finska (större inslag av rättslig styrning och statlig finansiering) motsvarigheter.

Konsekvenserna av denna regleringsform var att lagen endast i begränsad omfattning angav innehållet i kommunernas nyfunna möjlighet till att ställa krav på aktivitet i relation till de norska socialbidragstagarna. I anslutning till lagstiftningen utvecklades

emellertid vissa "rundskriv" som preciserade paragrafen, men som – i linje med det kommunala självstyret – inte hade någon rättslig betydelse. Dessa innebar a) att arbetskraven främst skulle riktas mot arbetsföra ungdomar, b) att arbetsuppgifterna skulle anpassas efter den enskildes förmåga och behov, c) att de skulle ingå i ett systematiskt upplägg, d) att de skulle ha en tydlig avgränsning i tid och omfång och e) att de inte skulle tränga bort annan reguljär arbetskraft (Vik-Mo & Nervik 1999). Hur dessa direktiv skulle omsättas i praktisk verksamhet var emellertid upp till kommunerna att avgöra. Det gällde också vilka sanktionsmöjligheter som kommunerna kunde genomdriva om socialbidragstagaren inte uppfyllde de angivna kraven. Till skillnad från det svenska socialbidragssystemet har det aldrig i en norsk kontext funnits möjlighet till rättslig prövning av kommunernas beslut inom detta område, utan de har endast varit möjliga att pröva inom den administrativa organisationen.

Efterföljande analyser av "arbeid for sosialhjelp" har visat på att kommunernas tillämpning av densamma varierar och delvis avviker från angivna riktlinjer. Följande punkter kan sammanfatta slutsatser från några centrala undersökningar.

För det första, i en enkätundersökning genomförd hösten 1995 svarade 66 procent av de tillfrågade norska kommunerna att de inte tillämpade "arbeid for sosialhjelp" och 34 procent att de tillämpade "arbeid for sosialhjelp". I en majoritet av de kommuner som inte tillämpade programmet var detta inte heller högt upp på den politiska dagordningen och en stor del av de tillfrågade menade att sådana insatser i första hand var en fråga för arbetsförmedlingen. I de kommuner där "arbeid for sosialhjelp" tillämpades var den övervägande målgruppen ungdomar (cirka 60 procent av deltagarna) och en övervägande del av insatserna främst inriktades på praktik och arbetsträning i olika former. Kommunerna samarbetade med andra aktörer i detta arbete, både med andra kommunala enheter samt med arbetsförmedlingen (Lødemel 1997).

För det andra, i en senare genomförd enkätundersökning bekräftades till stora delar den bild som framkom av den tidigare gjorda studien. Av de 397 norska kommuner som valde att besvara enkäten framkom att 44 procent hade någon form av kommunala arbetsmarknadsprogram eller insatser. Av motsvarande 397 norska kommuner svarade 24 procent att de tillämpade "arbeid for sosialhjelp". Det indikerar en viss nedgång från den tidigare genomförda studien, men samtidigt påpekar författarna att distinktionerna

mellan kommunala arbetsmarknadsprogram och ”arbeid for sosialhjelp” inte är fullständigt klargjorda. På frågan om vilka instrument som man använde för att få socialbidragstagare att delta i programmet framkom att man i tur och ordning använde motivation, information, reducerad socialbidragsnivå och extrabidrag för att få deltagare till kommunala socialbidragsprojekt (Vik-Mo & Nervik 1999).

För det tredje, forskning har även visat att socialekreterare har en ambivalent inställning till ”arbeid for sosialhjelp”. Socialekreterare ger stöd för arbetslinjen som en allmän princip i samhället, men reserverar sig mot bokstavliga tolkningar av ”arbeid for sosialhjelp”. Socialarbetare ser betoningen vid arbete som alltför ensidig för att kunna hantera och lösa de problem som deras klienter har. I vissa fall uttrycks även tveksamhet om villkor med automatik överensstämmer med ett professionellt och etiskt förhållningssätt och kanske till och med står i motsättning till principer om klienters möjligheter till medbestämmande och inflytande. I stället lyfter informanter fram att krav och villkor måste vägas mot den arbetslöse socialbidragstagarens situation och förmåga (Kjørstad 2002).

Sammanfattningsvis skapade inrättandet av *arbeid for sosialhjelp* en ny gränsdragning mellan socialkontoret och arbetsförmedlingen rörande insatser för långtidsarbetslösa. Skillnaderna i rättigheter och skyldigheter för de arbetslösa som aktiverades inom de skiftande systemen framgår vid en jämförelse mellan ovanstående *arbeid for sosialhjelp* och arbetsförmedlingens program KAJA som syftade till att aktivera långtidsarbetslösa. Initialerna KAJA stod för kompetens, träning för arbete och arbetsskapande för arbetslösa. Målgruppen för detta program var personer som riskerade att bli utförsäkrade. De som deltog i detta program fick rätt till lön, arbetstiden i programmet var tydligt reglerad och omfattades av aktuell lagstiftning. Det ingick även tydliga utbildningskomponenter i programmet och det fanns en klart avgränsad tid för hur lång tid som personer kunde vara inskrivna i programmet (Lødemel 1997:101).

### Arbetslinjen i ny skrud

Den norska arbetslinjen har fortsatt att utvecklas under 2000-talets första år. Från 2001 och framåt har det införts ett antal reformer som syftar till att förändra välfärdsstatens insatser riktade mot arbetslösa i allmänhet och socialbidragstagare i synnerhet. Dessa reformer bildar en övergripande reformstrategi och bygger på förändringar i ersättningssystemen. Det avgörande momentet är emellertid en förskjutning i fokus mot organisationsförändringar mellan *aetat*, *trygdeetat* och *sosialtjeneste*. I den fortsatta framställningen presenteras de övergripande dragen i denna reformstrategi. De tre program som behandlas är ”et inkluderande arbetsliv”, ”tiltaksplan mot fattigdom” och ”ny arbets- og velferdsforvaltning”.

Under hösten 2003 presenterade den norska regeringen en utredning med titeln *Et velfungerende arbeidsmerked* (St.meld. nr. 19, 2003–2004). Utredningen tog upp frågor om arbetskraftsförsörjning, mobilitet, betydelsen av EES medlemskap och analyser av hur många norska medborgare som stod utanför arbetsmarknaden samt uppbar stöd från olika inkomstersättningssystem. Regeringen uttryckte oro för att för många individer stod utanför arbetslivet och som illustration gjordes bedömningen att 900 000 personer i åldrarna 16–74 år stod utanför arbetslivet, på grund av arbetslöshet, utbildning, sjukdom, pensioner, privat omsorg etc. (St.meld.nr. 19, 2003–2004, s. 30). Initiativ till detta arbete hade redan påbörjats under hösten 2001 och hade starkt stöd bland arbetsmarknadens parter.

I linje med anslaget i utredningen lade den norska regeringen fram ett omfattande och ambitiöst åtgärdspaket som huvudsakligen riktades mot dem som var utanför arbetslivet på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, men man hade även ambitionen att öka sysselsättningsgraden för den äldre arbetskraften. En av målsättningarna var att få ner sjukfrånvaron med 20 procent och det infördes avtal med arbetsmarknadens parter för att ge sjuka och handikappade möjligheter att komma tillbaka till arbetslivet (exempelvis genom arbetsplatsförlagd rehabilitering och för sjuka eller funktionshindrade). Utredningen indikerade även större förändringar för arbetsförmedlingarna och existerande arbetsmarknadspolitiska insatser.

Regeringens huvudargument var att deltagande i arbetsmarknadspolitiska program tenderade att minska individernas benägen-

het till att söka arbete. Detta var något som man ville få bukt med och istället framhöll regeringen vikten av aktivt arbetssökande. Av den anledningen föreslogs att alla åtgärder skulle samlas i fyra bredare program (lønertilskudd, arbeidspraksis, opplæring og midlertidig sysselsetning). Därutöver framhöll man att arbetsförmedlingen skulle bli bättre på att kontrollera den enskildes arbetssökande. I utredningen diskuterades även möjligheten av att inrätta ett särskilt stöd för dem som stod till arbetsmarknadens förfogande och aktivt sökte arbete, men som inte var berättigade till arbetslöshetsersättning (dvs. socialbidragstagare) (St.meld.nr. 19, 2003–2004, s. 90–91).

Tonvikten vid det aktiva arbetssökandet känns igen från den svenska diskussionen och i den norska utredningen fanns det en passus om hur arbetsförmedlingen skulle arbeta med dem som var i störst behov av stöd. Planen var att inrätta en trestegsmodell: Steg 1. I detta steg var arbetsförmedlingens Internet-service den mest centrala servicefunktionen. Arbetsförmedlarna skulle endast registrera och bedöma rätt till ersättningar. De som inte hade kommit ut i reguljärt arbete efter några månaders arbetssökande på egen hand skulle slussas vidare till steg 2. I detta steg skulle arbetsförmedlingen göra uppföljningar och de arbetssökande skulle erbjudas utökade informationsinsatser, vägledning och rådgivning. De som gick vidare till nästa steg (steg 3) hade problem som krävde mer ingående insatser och i detta steg skulle arbetsförmedlaren erbjuda den arbetslöse deltagande i olika former av insatser eller program. När den norska regeringen diskuterade denna modell ansåg man att individuella handlingsplaner var de bäst lämpade instrumenten för att säkerställa att insatserna blev individuellt anpassade, att den enskildes kvalifikationer togs tillvara och att det skapades möjligheter för den arbetslöse att påverka placering och stöd (St.meld.nr. 19, 2003–2004). Återigen ser vi tydliga kopplingar till de övriga nordiska länderna.

I nära anslutning till detta program initierade den norska regeringen en satsning mot att få ner fattigdomen i landet. Parallellt hade den norska regeringen utvecklat insatser riktade mot socialbidragstagare under benämningen *Tiltaksplan mot fattigdom* (St. meld. nr. 6. 2002–2003) (se även [www.tiltak.no](http://www.tiltak.no)). Denna åtgärd är intressant av många olika anledningar och inte minst för den norska regeringen placerade fattigdom högt upp på den politiska dagordningen. Regeringens anslag var ambitiöst och man gav uttryck för visionen att ingen skulle leva i fattigdom i Norge.

Inriktningen var säkerligen en del av den borgerliga regeringens kritik av en socialdemokratisk tradition. Som två norska forskare påpekar:

For første gang på sytti år tematiseras fattigdom eksplisitt i et norsk offentlig dokument. ... I oppbyggingen av det 20. århundres velferdsstat har fokus vært på forebyggingen av fattigdomsproblemet gjennom generelle virkemidler. Strategin har vært å bekjempe fattigdom indirekte "fra utsiden" gjennom utbygginge av generelle ordninger og tjenester samt sikre høy sysselsetning og minimal arbeidsledighet (Dahl & Lødemel 2003:125).

Oavsett innebar *Tiltaksplan mot fattigdom* upprättandet av en första officiell definition av fattigdom (50 procent av medianinkomst). Flera andra åtgärder påminde emellertid om tidigare initiativ, men regeringen avsåg även att inrätta 1 000 arbetsmarknadspolitiska platser riktade till dem som uppbar socialbidrag (i mer än 3 år). Insatserna skulle administreras av arbetsförmedlingen, men man klargjorde inte närmare innehållet i åtgärderna. I likhet med ovanstående program betonade regeringen lösningar anpassade efter individens behov och förutsättningar. Enligt regeringen skulle alla ha en rätt till en handlingsplan och man utvecklade idén om att göra planen till en lagstadgad rättighet.

När norska forskare har kommenterat dessa insatser och framför allt de 1 000 nya platserna har de varit tveksamma till varför satsningarna först skall sättas in efter 3 år och hur effektiva sådana satsningar är (i allmänhet och efter 3 år i synnerhet). Forskare har även uttryckt tvivel att den grupp som insatserna riktas mot verkligen aktivt står till arbetsmarknadens förfogande (eller om de snarare har en komplex uppsättning sociala, ekonomiska och hälso-relaterade problem) och om man kan förvänta sig att de skall ha en möjlighet att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden (i alla fall i ett första skede) (Dahl & Lødemel 2003).

Om vi nu tar steget vidare och ser till den övergripande strategins tredje åtgärdsprogram är detta det mest uppmärksammade och kanske också mest betydelsefulla. Liksom Danmark och Finland har Norge nämligen initierat en omfattande förändring av välfärdsstatens organisationsstruktur. Detta är en komplicerad reformprocess. Den startade hösten 2001 då regeringen fick i uppdrag av Stortinget att utreda möjligheterna till att integrera *trygdeetat*, *aetat* och *sosialtjeneste*. Drygt ett år senare presenterade regeringen en utredning och gav förslag om en helt ny välfärds-

förvaltning. Av olika anledningar fick regeringen kritik av Stortinget och istället tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att göra en bredare utredning av alternativa organisationsmodeller, samt involvera berörda parter i diskussioner om förvaltningens framtida utformning. Gruppen presenterade 2004 en offentlig utredning som i sin tur gick ut på remiss. I mars 2005 presenterade slutligen den norska regeringen en proposition och förslag om *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (NAV) (St. prp. Nr 46, 2004–2005). Beslut har fattats och man är i färd med att starta upp de nya arbets- och välfärdsförvaltningarna. Slutpunkt är satt till 2010. Den fortsatta framställningen skall endast lyfta fram de mest centrala överväganden som gjordes i de olika utredningarna, samt hur dessa inverkade på den norska aktiveringspolitiken.

### Arbetslinjen i en etat

När den norska regeringen påbörjade arbetet med att utveckla förslag om en gemensam välfärdsförvaltning knöt man an till tidigare och angränsande utredningar, som ovan. Huvudproblemet som målades upp var att allt fler av den norska befolkningen stod utanför arbetslivet samt att antalet personer på olika typer av offentliga stödinsatser ökade. Regeringen menade att det fanns en tendens att insatser sattes in alltför sent, i rehabiliteringsprocesser, behandling av sjuka eller i relation till arbetslöshet. En starkt bidragande orsak var att det fanns för stora gråzoner i ansvarsområdet mellan *trygdeetat*, *aetat* samt *socialtjeneste*. Aktiveringspolitiken lyftes fram som ett exempel: stat och kommun hade engagerat sig för att lösa arbetslösheten, men åtgärderna hade ofta resulterat i målkonflikter, samarbetsproblem och att medborgare blev till *kasteballer* mellan förvaltningarna (med svensk terminologi, ”hamna mellan stolar” (St.meld.nr. 14, 2002–2003).

De mellanorganisatoriska problemen förstärktes av att medborgare ofta var i behov av stöd och service från flera förvaltningar samtidigt. Det gällde framför allt de som bedömdes som mest utsatta och som hade komplicerade och mångfacetterade problem. Enligt regeringen var situationen sådan att det hade växt fram ett tydligt missnöje bland brukarna. Enkätstudier visade att brukare ansåg det svårt att söka om stöd och service utan att bollas mellan de olika förvaltningarna och myndighetspersonerna (St.meld.nr 14, 2002–2003, s. 100ff).

Denna komplicerade problembild, som givetvis var mer nyanserad i den aktuella utredningen, föranledde regeringen att sätta upp ett trefaldigt mål med arbetet mot en integrerad förvaltning.

- *Flere i arbeide og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp:* I likhet med hela utvecklingen under 1990-talet fann regeringen det centralt att fler kom ut i arbete och att färre uppbar offentliga ersättningar. En integrerad välfärdsförvaltning ansågs vara ett centralt medel för att uppnå denna målsättning. Den hade potentialen att undvika existerande målkonflikter och *kasteball* problematik. En integrerad välfärdsförvaltning skulle även göra det möjligt att än mer betona arbetslinjen i relation till dem som sökte om stöd. Ambitionen var att en förvaltning skulle kunna bygga upp en gemensam förvaltningskultur med arbete som sin främsta prioritet. Ambitionen var vidare att professionella gemensamt kunde ge tydliga signaler om att arbete var av högsta prioritet oavsett vilken myndighet de tillhörde. Fördelen med en integrerad förvaltning var dessutom att de professionella kunde förfoga över alla adekvata åtgärder för att snabbast möjligt slussa den sökande in i arbetslivet.
- *En brukerrettet velferdsforvaltning:* Mot bakgrund av att Norge blev ett allt mer differentierat samhälle och att enskilda i allt högre utsträckning önskade att själva få forma sina liv och inte ingå i standardiserade modeller argumenterade den norska regeringen för ökat brukarinflytande och brukaranpassning. En brukarorienterad välfärdsförvaltning innebar "... et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomsyres av respekt for brukeren som menneske og av at det er resultatene for brukeren som er avgjørende for om forvaltningen lykkes. Ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting. En brukerrettet velferdsforvaltning dreier seg derfor både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om service, respekt, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud" (St.meld.nr 14, 2002–2003, s. 131). Vidare menade regeringen att brukarorientering ställde stora krav på de åtgärder som förvaltningen kunde erbjuda så att de anpassades efter den enskildes situation. För att underlätta för brukaren var det viktigt att de fick bra information om insatser och service, samt

att regelverk anpassades så att det var möjligt för de professionella att se till den enskildes behov.

- *En effektiv velferdsförvaltning:* En målsättning med en integrerad välfärdsförvaltning var att skapa en mer effektiv användning av resurser. Regeringen beskrev det som att man ville undanröja regler som motverkade samarbete, samt ineffektiva beslutsprocesser. En mer effektiv välfärdsförvaltning innebar även att de offentliga tjänsterna skulle organiseras på så vis att brukarna lätt kunde identifiera den service de var i behov av.

Dessa ambitioner var på inga sätt lösryckta, utan var väl integrerade i redan påbörjade försöksverksamheter. Bland annat hade socialdepartementet sedan en tid (från och med 2000) bedrivit projekt som syftade till att få ut arbetslösa socialbidragstagare på den reguljära arbetsmarknaden, där samarbete mellan arbetsförmedling och kommunens socialtjänst var den centrala metoden (se bland annat Lødemel m.fl. 2004). Tonvikten vid brukarinflytande hade på liknande sätt utgjort en central del av den norska socialpolitiska diskussionen och även i relation till frågor om aktivering. Exempelvis inom arbetsförmedlingarna hade redan ett antal olika försöksverksamheter bedrivits.

Mot bakgrund av dessa målsättningar diskuterade den norska regeringen olika modeller för den norska välfärdsförvaltningen. En fråga som explicit hanterades var gränsdragningen mellan statligt och kommunalt ansvar och socialhjälpens placering i en ny förvaltning. En annan fråga som berördes var gränsdragningen mellan de olika statliga förvaltningarna. Efter överväganden föreslog regeringen en modell som i korthet gick ut på att det skulle skapas *en* statlig förvaltning för arbete och relaterade inkomststöd, samt *en* statlig förvaltning för pensioner och familjerelaterade stöd. Därutöver föreslog regeringen inrättandet av en ...

... enhetlig førstelinjetjeneste, basert på samarbeid mellom stat og kommune, som særlig er rettet mot dem som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som på grunn av manglende arbeid eller arbeisevne har behov av hjelp fra det offentlige (St.meld.nr 14, 2002–2003, s. 12).

Slutligen föreslog man att kommunerna skulle få fortsatt ansvar för socialtjänsten och socialbidraget.

När den norska regeringen gick närmare in på vad de menade med en förstalinjetjänst så påpekade man att den skulle vara en lokal och fysisk (och elektronisk) kontaktpunkt för alla de som

riskerade att falla/eller befann sig utanför arbetsmarknaden och var i behov av välfärdsstatens tjänster. Den skulle därigenom säkra att alla brukare fick likvärdig service oavsett vilken myndighet de ”tillhörde” och vilka tjänster som de ansökte om (St.meld.nr 14, 2002–2003, s. 137). Man hade förhoppningen att arbetslösa med enklare problem skulle kunna få hjälp direkt av den mottagningspersonal som skulle finnas i varje gemensamt kontor. De med mer komplicerade problem skulle få fördjupad hjälp av medarbetade med skiftande kompetenser (3-stegsmodellen).

Den norska regeringen fick dock omfattande kritik för sitt förslag. En anledning var att man gick för fort fram och istället fick en arbetsgrupp i uppdrag att utreda frågan vidare och involvera berörda parter i diskussioner om den framtida välfärdsförvaltningen (gruppen var under ledning av professor Rattsø och går under benämningen Rattsø-utvalget). Denna arbetsgrupp har gjort ett omfattande utredningsarbete och det var gruppens rapportering som låg till grund för den proposition som den norska regeringen sedan presenterade i juni 2005.

Som framgår av den komplicerade reformprocessen har det lagts fram lite olika förslag till en ny välfärdsförvaltning. I likhet med det tidigare regeringsförslaget var Rattsøs arbetsgrupp för vad de kallade för *en statlig arbetslinje*. Den innebar i korthet att det skapades en förvaltning för ”... tjänster og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne, her kalt for arbeid og inntekt” (NOU 2004:13, s. 243). Därutöver föreslog gruppen att det inrättades *en* statlig förvaltning för pensioner, som skulle hantera pensioner och familjerelaterade ersättningar.

Målsättningen var därmed att samla åtgärder och insatser som främjade arbetslinjen. De skulle förstärka arbetet med att realisera målen med arbetslinjen, bland annat eftersom åtgärder kunde sättas in tidigare under arbetslöshetsperioderna. Enligt den valda organisationsmodell fick respektive statliga förvaltning i uppdrag att utveckla en förstalinjetjänst och i den mån det ansågs som nödvändigt samordna denna med kommunernas socialtjänst.

När det kom till socialhjälpens placering i den nya organisationen föreslog gruppen att bidraget skulle behållas i kommunal regi. Arbetsgruppen ansåg att den inte kunde separeras från kommunens övriga sociala verksamhet. Ett förstatligande av socialhjälpen kunde dessutom innebära att den statliga arbeidsetaten i alltför hög utsträckning kom att hantera sociala problem, istället för arbetsmarknadsrelaterade problem (NOU 2004:13, s. 27).

Dessa argument följer i stora drag de diskussioner som föregick samarbetsvårigheterna mellan socialstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen i en svensk kontext. Trots det menade gruppen att det var viktigt att den statliga förvaltningen fångade upp de socialhjälpstagare som endast hade arbetsmarknadsrelaterade problem. Man föreslog därför inrättandet av ett speciellt arbetssökarstöd som den nya förvaltningen skulle få i uppdrag att administrera. En sådan ersättningsform skulle även stärka incitamenten för de arbetslösa socialhjälpstagarna att söka arbete.

### Ny arbeids- og velferdsforvaltning

När den norska regeringen presenterade sin proposition innehöll den vissa förändringar från tidigare förslag. På ett övergripande plan framhöll regeringen än mer än tidigare vikten av brukarinflytande och en brukarinriktad välfärdsorganisation. I ett nordiskt jämförande perspektiv framstår Norge som speciellt i detta avseende och framför allt i jämförelse med den svenska politiska diskussionen om aktivering. Enligt den norska regeringen skulle den nya förvaltningen nämligen engagera brukare både på systemnivå (systematisk kontakt mellan förvaltningens representanter och brukarorganisationer) och på individnivå (möjligheter för brukare till inflytande och påverkan) (St.prp. nr. 46, 2004–2005, s. 55). När det kom till val av organisationsmodell gjorde regeringen återigen nya prioriteringar. En indikation på den förändrade linjen var att socialdepartementet hade slagits ihop med arbetsmarknadsdepartementet och bildat ett arbets- och socialdepartement. Kursändringen framkom tydligt vid den presskonferens då ansvarige minister uttalade att...

Vi lager et nytt system der brukerne ikke lenger må forholde seg til separate trygdekontorer, arbeidskontorer og sosialkontorer i lokalsamfunnet. De skal i stedet kunne gå inn én gjenkjennelig dør, inn til et felles arbeids- og velferdskontorer i alle landets kommuner. ...Arbeids- og velferdskontorene i kommunene skal være brukernes kontaktsted for alle de statlige tjenestene og, som et minimum, kommunenes håndtering av økonomisk sosialhjelp. Dette kontoret skal være et samarbeid mellom stat og kommune som likeverdige parter. Det baseres på et partnerskap mellom stat og kommune, men av brukeren skal det oppleves som ett kontor.... Aetat og trygdeetaten slik vi kjenner dem i dag, vil etter forslaget bli lagt ned og det etableres i stedet en ny statlig etat, arbeids- og velferdsetaten. Dette betyr at vi

får en ny enhetlig statlig organisering i alle ledd fra departementsnivået og ut til tjenestene som er der folk bor (Høybråten 2005).

Om vi noga granskar ovanstående citat ser vi att regeringen mer än tidigare betonade behovet av att skapa *en* gemensam enhet för att undvika att medborgare föll mellan olika förvaltningar. Det bästa medlet för att åstadkomma detta var, enligt den norska regeringen, att införa en gemensam förstalinje. Även om det inte innebar en stor förändring i politiska prioriteringar fick dessa ambitioner trots det konsekvenser för valet mellan en *eller* två statliga förvaltningar. Till skillnad från tidigare förespråkade den norska regeringen inrättandet av *en gemensam statlig förvaltningsmodell*. Motivet var att en gemensam statlig förvaltningsenhet gav större möjligheter till att skapa en integrerad, effektiv och slagkraftig förstalinjetjänst, ”... som er brukerens inngangsdørr til alle tjeneste i arbeids- og velferdsforvaltningen” (St.prp. nr. 46, 2004–2005, s. 69). Innebördens av förslaget var därmed att trygdeetat och aetat upphörde att existera i sin nuvarande form och integrerades i en ny arbets- og velferdsforvaltningen.

Till skillnad från Rattsøs utredning föreslog regeringen att den kommunala socialhjälpen skulle inkluderas i den nya förvaltningen och ingå som en del av den gemensamma förstalinjen. Målsättningen var att knyta kommunernas socialtjänst (och arbetslösa socialbidragstagare) närmare till arbetsförmedlingens åtgärder och insatser. Därmed gavs arbetslinjen en ny institutionell utformning. Regeringen avvisade eventuella förslag om en kommunal arbetslinje. Anledningarna var flera, men man pekade på att en komplex och föränderlig arbetsmarknad krävde nationell helhetssyn och ett nationellt system av åtgärder.

Vad som även stod i klar kontrast mot övriga förslag var regeringens uppfattning att inrättandet av en förstalinjetjänst inte skulle vara frivilligt, utan lagbundet och tvingande både för stat och för kommuner. Regeringen betonade att i den nya förstalinjeorganisationen skulle stat och kommun vara likvärdiga, dvs. det skulle inte föreligga någon formell skillnad i ansvar, utan organisationen skulle baseras på likvärdigt partnerskap.

Regeringen var medveten om att reformen innebar en viss krock mellan olika administrativa kulturer, men förhoppningen var att den nya förstalinjetjänsten skulle samla skiftande kompetenser. Det innebar att de professionella därmed skulle arbeta med uppgifter som var tydligt regelstyrda och som inte gav några möjligheter till

professionell diskretion (exempelvis bedömning av ersättningar). De skulle även gemensamt arbeta med mer komplexa biståndsbehov, kartlägga grupperns behov och förutsättningar, utveckla gemensamma projekt och insatser etc. (St.prp. nr. 46, 2004–2005, s. 73). För att komma till rätta med skiftande utgångspunkter och tillförsäkra att det var brukarnas behov som stod i centrum förordade regeringen en mer utbredd användning av individuella handlingsplaner. Man argumenterade för att tidigare arbete med individuella planer hade varit framgångsrikt och i den nya förvaltningen skulle de bidra till att brukarna fick koordinerade och individanpassade tjänster och att det skapades kontinuitet i myndighetens arbete. Planerna skulle inte bara vara interna planeringsinstrument, utan lika mycket instrument som syftade till att styra den enskildes beteende. Av den anledningen valde man att ge dem en annan benämning. De nya förstalinjetjänsterna skulle upprätta *sociala kontrakt* som skulle ange både det offentligas och medborgarens rättigheter och skyldigheter (St.prp. nr. 46, 2004–2005, s. 78).

Det är emellertid lite oklart vilken betydelse och funktion individuella handlingsplaner har i den norska kontexten. I linje med ovanstående emfas kan man läsa i *Lagen om arbeidsmarkedstjeneste* (trädde i kraft den 1 juli 2005) att alla registrerade arbetssökande hade en rätt till att få sina behov värderade, men denna möjlighet preciseras inte mer ingående i lagtexten. Istället framhålls att aetaten skall sörja för att brukarrepresentanter får möjlighet att påverka i planläggningen och utvärderingen av arbetsförmedlingens tjänster. I det perspektiv ter det sig som om brukarinflytande huvudsakligen skall ske på en korporativ/organisationsnivå och inte på individuell nivå (se [www.lovdato.no](http://www.lovdato.no)). Det är emellertid tolkningar som motsätts av hur aetaten själv presenterar sitt arbete (exempelvis på sin hemsida [www.aetat.no](http://www.aetat.no)) där handlingsplaner och individuell medverkan och inflytande framhävs som centrala delar av värderingsprocessen. Detta är dock frågor som är svåra att fullständigt klargöra för en utomstående forskare.

Sammanfattningsvis innebär detta att den norska välfärdsstaten har tagit steg mot en mer integrerad välfärdförvaltning. Intervjuer och studiebesök med företrädare för förvaltningar på lokal nivå anger emellertid att detta är processer som pågått under en längre tid (intervju Ellen Edvardsen, projektledare *Felles Dørr*, Trondheims Kommun). På lokal nivå har olika former av samarbeten entusiastiserats. I Trondheims kommun har man bedrivit sam-

arbetsprojekt mellan kommun, arbetsförmedling och försäkringskassan under en längre tid och organiserar för närvarande sin verksamhet under benämningen Felles Dørr. Denna organisation följer i huvudsak de linjer som drogs upp i ovanstående reformprocess, men som framgick av de nationella utredningarna och propositionerna finns det utrymme för lokala initiativ. I Trondheim har det inneburit att man har fört samman all kommunal service och förvaltning tillsammans med all statlig förvaltning i en gemensam organisation. Det innebär att sedan hösten 2005 organiseras all välfärdsförvaltning i Trondheim i fyra geografiskt uppdelade *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning* (det första startade i augusti 2004). Respektive offentligt service kontor har cirka 120 medarbetare och ofta är trygdeetat den största etaten. Ett studiebesök visade en förvaltning med en gemensam frontlinje där medborgare med skiftande behov kom för att söka om service och stöd. Arbetsförmedlare, socialsekreterare m.fl. arbetade parallellt i denna förstalinjetjänst.

## Del IV – En nordisk aktiveringsmodell

### X. Arbetslinjens renässans i de nordiska länderna

Arbetslinjen har genomgått en omfattande renässans i de nordiska länderna. Nationella reformpaket betonar steget *från en passiv politik till en aktiv politik*. På liknande sätt uttalas att socialpolitiken skall utgå från en *arbetslinje* och inte en *stønadslinje*. I de nordiska länderna har aktuella reformer värderats i relation till denna övergripande tankefigur, vilket har föranlett en omtolkning av medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Den fortsatta analysen skall lyfta fram fyra aspekter av denna övergripande utveckling. De teman som behandlas är...

- Medborgarskapets förändrade status i de nordiska länderna
- Kommunala aktiveringssystem
- En individualiserad arbetslinje
- Nya organisationslösningar för att aktivera de arbetslösa

#### Medborgarskapets förändrade status

Inom den välfärdsstatliga forskningen definieras medborgarskap i allmänna ordalag som en uppsättning rättigheter och skyldigheter, i vissa avseenden förankrade i lagar och rättspraxis och i andra avseenden institutionellt skapade genom deras förankring i skiftande välfärdsstatliga system. En central slutsats i denna rapport är att medborgarnas skyldigheter har utvidgats och skärpts, vilket framför allt är aktuellt för långtidsarbetslösa och arbetslösa socialbidragstagare. Det har inneburit utvidgade arbetskrav, skärpta kvalificeringskrav till ersättningssystem, begränsade ersättningsperioder etc. Även om de nordiska länderna sluter upp bakom samma övergripande trend finns det emellertid vissa skillnader mellan länderna. Om vi för enkelhetens skull följer uppdelningen mellan *försäkrade* och *oförsäkrade* framstår följande likheter och skillnader mellan de nordiska länderna.

De *försäkrades* rättigheter och skyldigheter har framför allt förändrats i Danmark och är nära förknippade med inrättande av en aktiv linje i den danska välfärdsstaten. Sedan början av 1990-talet har den danska arbetslöshetsförsäkringen ändrats vid ett flertal

tillfällen och i första hand har dessa förändringar inneburit förkortade ersättningsperioder och expansion av ”den aktiva delen” i försäkringen. I ett nordiskt perspektiv framstår den danska utvecklingen som intressant, men samtidigt svår att bedöma. Inte minst på grund av att den danska välfärdsstaten under 1970- och 80-talen tog vissa avsteg från ”modellen” om en nordisk arbetslinje. Den danska arbetslöshetsförsäkringen kom nära vad som närmast kan betecknas som en medborgarlön: den var övervägande kravlös samt hade en ”obegränsad” utsträckning i tid. I det perspektivet framstår skiftet från en passiv till en aktiv politik som ett skifte mellan två konkurrerande paradigmer.

Arbetslöshetsförsäkringen har inte genomgått samma omfattande förändringar i de övriga nordiska länderna. Förvisso har arbetslöshetsförsäkringen ändrats i Norge och Sverige, men dessa förändringar har främst haft karaktären av mindre begränsningar av de arbetslösas rättigheter (sänkta ersättningsnivåer, förkortade ersättningsperioder, mer krävande kvalificeringsregler etc.). Aktivitetsgarantin ingår självfallet som en aspekt av förändrade rättigheter och skyldigheter för försäkrade arbetslösa i Sverige. Finland har genomfört en viktig reform som förändrade möjligheterna till ersättning för arbetslösa och långtidsarbetslösa. Arbetsmarknadsstödet – som inledningsvis var tänkt som en temporär lösning – har kommit till att bli det största inkomstersättningssystemet vid arbetslöshet i Finland. Arbetsmarknadsstödet är tydligt tidsbegränsat och erbjuder lägre ersättningsnivåer än arbetslöshetsförsäkringen.

Sammantaget har dessa reformer förändrat de arbetslösas status, begränsat deras rättigheter och stärkt de arbetslösas skyldigheter att uppfylla olika former av arbetskrav. Trots det framstår regel­förändringarna i Finland, Norge och Sverige som mer begränsade i jämförelse med motsvarande aktiviteter i Danmark.

Om vi ser till rättigheterna och skyldigheterna för de *oförsäkrade* framträder följande mönster. Denna studie har visat att under det senaste decenniet har de nordiska länderna genomfört omfattande förändringar av respektive lands socialbidragssystem. Länderna har huvudsakligen infört reformer som har stärkt medborgarnas skyldigheter och i vissa fall villkorat rätten till stöd. Det är intressant då socialbidraget utgör de nordiska välfärdsstaternas ”sista ekonomiska skyddsnät”. I det perspektivet har de nordiska länderna därmed överbryggat en tidigare etablerad kategorisering mellan försäkrade och oförsäkrade arbetslösa, och uttalat att alla arbetslösa

måste aktiveras oavsett tillhörighet till arbetslöshetsförsäkringen eller socialbidragssystemet.

Denna utveckling kan sammanfattas i följande punkter.

- Tydlig rätt för kommun att kräva deltagande i aktiva åtgärder av skiftande slag.
- Skärpta skyldigheter för socialbidragstagarna att arbeta och delta i olika former av aktiveringsåtgärder.
- Införandet av legala sanktionsmöjligheter i de fall då socialbidragstagarna inte uppfyller de av kommunen och socialsekreterarna uppställda kraven och skyldigheterna.
- Utveckling av lokala och kommunala aktiveringsprogram och projekt. I vissa fall med en oklar koppling till den reguljära arbetsmarknaden.
- I alla de nordiska länderna har arbetslösa och bidragstagande ungdomar utgjort en "testgrupp" för fortsatta förändringar.

Dessa punkter sammanfattar utvecklingen i ett jämförande perspektiv. Dessutom visar studien att de nordiska länderna har reformerat sina socialbidragssystem vid likartade tidpunkter. Undantaget är Norge som genomförde en omfattande omskrivning av sin nationella socialtjänstlag redan i början av 1990-talet. Den skärpte kraven på de arbetslösa socialbidragstagarna och utvecklade rättsligt sanktionerade arbetskrav. Den norska lagändringen infördes mot bakgrund av ökande nationella socialbidragskostnader, men även som ett resultat av pågående ideologiska omsvängningar i den norska välfärdsstaten: dvs. från "en stönadslinje" och till "en arbetslinje". Sedan dess har lagen förblivit oförändrad. Det är dock felaktigt att se dessa förändringar som politiska innovationer i den norska välfärdsstaten. De norska kommunerna har sedan lång tid tillbaka ett långtgående självbestämmande över hur de tolkar och tillämpar de aktuella sociallagstiftningarna, därmed är det svårt att exakt uttala sig om hur lagstiftningarna tolkats i den dagliga praktiken. Dessutom har arbetslinjen och arbetskrav riktade mot arbetslösa varit centrala delar av den norska socialbidragspolitiken sedan en längre tid tillbaka. Hur man värderar pågående förändringar beror därmed på bedömningen av tidigare regelsystem och kommunernas tolkningar och tillämpningar av densamma.

Övriga tre länder visar upp en säregen samstämmighet rörande tidpunkterna för socialtjänstreformer. I Danmark, Finland och Sverige genomfördes omfattande nationella reformer i slutet av

1990-talet (1998). Den gemensamma nämnaren var en förstärkning av arbetskravet inom socialtjänsten. Länderna har sedan dess fortsatt att förändra de aktuella lagstiftningarna. Rörande aktiveringsfrågor för socialbidragstagare ter sig Danmark som ett föregångsland framför allt för de svenska och finska satsningarna. Det kan tolkas som att de olika länderna har lånat idéer från varandra och i vissa fall är detta också vad som har skett – och sker.

På vilket vis rådande arbetsmarknadsutveckling påverkade ländernas reformprocesser är en komplicerad fråga. I det finländska fallet har hög ungdomsarbetslöshet och långtidsarbetslöshet sannolikt utgjort centrala drivkrafter och skapat legitimitet för omfattande reformer. Situationen är likartad i ett svenskt sammanhang. Danmark påbörjade dock den nationella reformprocessen några år tidigare då man instiftade lagar om kommunal aktivering. Mot slutet av 1990-talet förbättrades arbetsmarknadsläget avsevärt i Danmark, men trots det fortsatte den danska regeringen att genomföra omfattande ändringar i socialbidragssystemen och närliggande rättsliga strukturer. Det illustrerar att skärpningar av socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter inte enbart kan förklaras med arbetsmarknadsekonomiska faktorer, utan också beror på politiska, ideologiska och moraliska omsvängningar i ländernas politiska klimat. Det är inte bara aktuellt i relation till utvecklingen i Danmark, utan även i resterande tre nordiska länder.

Om vi tar ett steg vidare i analysen framträder en avsevärd skillnad i de nordiska ländernas socialbidragsreformer, avseende individens och statens inbördes rättigheter och skyldigheter. I Norge och Sverige framstår aktivering av socialbidragstagare framför allt som en individuell skyldighet, enkom. Arbetslösa socialbidragstagare har ingen möjlighet att kräva aktivitet från kommunernas socialtjänst och inte heller har kommunerna en motsvarande skyldighet att erbjuda dem aktiveringsinsatser. Det bekräftar bilden av aktivering av socialbidragstagare som en lokal fråga, med omfattande möjligheter till skönsässig bedömning av lokala politiker och tjänstemän. Denna typ av aktiveringskrav överensstämmer väl med ländernas socialbidragssystem (begränsad central styrning och omfattande lokalt självbestämmande). De finländska och danska modellerna bygger emellertid på att arbetslösa klienter inte bara har en skyldighet att bli aktiverade, utan också en rätt att kräva aktiveringsinsatser från aktuell myndighet. Det indikerar två principiellt skiftande relationer mellan stat och arbetslös medborgare, där medborgarna har svagare status i de svenska och

norska välfärdsstaterna, men en starkare status i Finland och Danmark. Speciellt träffande är detta för det finska fallet där rätten till inkomst – i en bred förståelse – är förankrad i landets konstitution. Vilka konsekvenser dessa skiftande regleringar har för den aktuella utformningen av lokala aktiveringsinsatser och för medborgarnas möjligheter till självbestämmande är en fråga som kräver ingående komparativa studier.

### **Kommunala aktiveringssystem**

Historiskt sett har aktivering av arbetslösa framför allt hanterats av statliga arbetsförmedlingar. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har på så vis varit ett statligt ansvar, finansierad och reglerad via statliga anslag och förordningar. Det är speciellt kännetecknande för den svenska aktiveringen av arbetslösa. I de nordiska länderna ser vi emellertid vissa förändringar rörande gränsdragningen mellan det kommunala och statliga i och med att det utvecklats lokala och kommunala aktiveringssystem. Studien visar att under 1990-talet har det skett en tillväxt av kommunala arbetsmarknadsenheter. Flertalet kommuner har anställt job-coacher eller arbetsförmedlare med uppgift att motivera, bedöma och aktivera arbetslösa etc. Denna utveckling beror på en rad olika faktorer. I varierande grad har staten ekonomiskt stimulerat utvecklingen av lokala och kommunala insatser riktade mot arbetslösa socialbidragstagare. Dessutom ökade socialbidragskostnaderna i alla de nordiska länderna, vilket utgjorde ett starkt incitament för dem att utveckla egna åtgärder. Naturligtvis var detta mest aktuellt i de länder där kommunerna stod för hela kostnaden.

Fortsatta analyser visar dock på vissa skillnader mellan de nordiska länderna. Norge och Sverige har i huvudsak följt en modell som betonar att aktivering av socialbidragstagare sker vid sidan av övrig aktiv arbetsmarknadspolitik. Det beror till stora delar på att de två ländernas socialbidragssystem utgår från omfattande lokal och professionell diskretion och att kommunerna står som ensamt finansiellt ansvariga för socialbidragskostnaderna. Norge framstår som ett extremt exempel av lokal styrning rörande regleringen av socialbidrag, med begränsade ambitioner från regeringen att styra över den lokala verksamheten. Situationen är delvis likartad i Sverige. Det är därför svårt att göra jämförelser mellan de olika länderna baserade på dessa systemkaraktistika. Möjligtvis

har de svenska kommunerna utvecklat ett mer omfattande aktiveringssystem än sina norska motsvarigheter (exempelvis i termer av antalet platser etc.). Det kan bero på att socialbidragskostnaderna var relativt sett högre i Sverige, vilket bidrog till att aktiveringspolitiken kommunaliserades i och med att kommunerna utvecklade egna åtgärder och insatser endast för de arbetslösa socialbidragstagarna. Samtidigt har den svenska arbetsmarknadspolitiken decentraliserats, i och med att staten givit kommuner stöd i att utveckla dessa insatser.

De kommunala aktiveringssystemen i Finland och Danmark skiljer sig på vissa avgörande punkter från sina norska och svenska motsvarigheter. I Finland framstår det som om kommunerna endast i begränsad utsträckning har bedrivit "egna" aktiveringsåtgärder. Möjliga orsaker är att arbetsmarknadsstödet skapade en "brygga" mellan arbetsförmedling och kommunernas socialtjänst: de som uppstår arbetsmarknadsstöd är både försäkrade och inskrivna som långtidsarbetslösa, men samtidigt i behov av socialbidrag på grund av stödets låga ersättningsnivå. Det innebär att det i Finland funnits en omfattande grupp av gemensamma klientgrupper mellan kommun och arbetsförmedling. De kommunala insatserna i Danmark är återigen av en annan art, även om det finns vissa regelmässiga likheter med Finland. En viktig faktor för att förstå den danska utvecklingen är att danska kommuner har haft en skyldighet att aktivera arbetslösa. Den har varit en starkt bidragande orsak till att de danska kommunerna har byggt upp ett omfattande lokalt system för aktivering av socialbidragstagare, dvs. insatser, aktiviteter och åtgärder som framstår som betydligt mer omfattande än sina svenska motsvarigheter. Exempelvis har de danska kommunerna under längre tid bedrivit egen arbetsförmedlingsverksamhet och olika utbildningsinsatser. Det har föranlett danska forskare att tala om ett tvåsträngat aktiveringssystem, även om det råder delade meningar bland danska forskare om likheterna och skillnaderna mellan dessa system (principiella och innehållsmässiga).

Analysen illustrerar hur framväxten av kommunala aktiveringssystem skapar gränsdragningar mellan statliga och kommunala aktiveringssystem som tidigare inte existerade. För att närmare förstå dessa i ett komparativt perspektiv krävs systematiska analyser som går bortom formella regelsystem och analyserar de lokala aktiveringssystemens uppbyggnad, de lokala åtgärdernas utformning och innehåll, i vilken utsträckning de bygger på "piskor" eller

”morötter”, vilka sanktionsmöjligheter det finns för lokala professionella etc.

### En individualiserad arbetslinje

En tydlig trend i de nordiska länderna är individanpassade och skraddarsyddna lösningar inom aktiveringen av arbetslösa. Inom den välfärdsstatliga forskningen påpekas ofta att dagens medborgare förväntar sig ökad en grad av flexibla lösningar. Delvis på grund av det får välfärdsstaten allt svårare att genomdriva kollektiva välfärdslösningar. I stället måste beslutsfattare luta sig mot individuella lösningar när reformer genomförs och utvecklas. Samtidigt utgår flertalet välfärdsstatliga reformöverväganden från att medborgarna skall ta ett ökat individuellt ansvar. Individuella handlingsplaner är ett aktuellt exempel på dessa komplexa processer och speglar en allmän tidsanda av ökat fokus på individen, på individens möjligheter att göra egna val, på individens vilja till att medverka i och ta beslut som rör deras vardagliga liv och välfärd, och på individen som en ansvarstagande person som är kapabel att hantera de olika problem som de dagligen ställs inför.

Behovsanpassade lösningar och individuella handlingsplaner inom aktiveringspolitiken är dock ett mynt med minst två sidor. Å ena sidan, medborgarnas ökade ansvar skall stadfästas i olika former av ”överenskommelser”. I respektive land framhålls att individen skall underteckna ett avtal, som till skiftande grad beskriver vad som förväntas av den honom/henne. Om dessa avtal inte efterlevs resulterar det i sanktioner. Sett ur detta perspektiv framställs de individuella handlingsplanerna som en form av ett kontrakt, men ett högst asymmetriskt kontrakt i och med att respektive myndigheter skapar en rad olika kringgårdande processer som inte bara handlar om att underteckna ett avtal, utan mycket mer handlar om styrning av den enskildes beteende. Det kan handla om nya former av övervakningssystem för att se till så att medborgaren fullföljer sina delar av avtalet (rutiner för inspektion och kontroll), system som stärker incitament för att fullfölja avtalet eller system för straff och sanktioner relaterade till avtalet. Individuella handlingsplaner innehåller på så vis en förväntan på medborgare att de skall se över sitt eget beteende, så att de i högre utsträckning uppfyller förväntningar och ses som

ansvarstagande individer. Om man inte uppnår de "överenskomna" kraven så riskerar den arbetslöse att sanktioneras.

Å andra sidan kan de individuella handlingsplanerna utgöra instrument som syftar till att skapa nya interaktionsmönster mellan myndighet och arbetslös medborgare, dvs. instrument som syftar till att ge individen nya möjligheter till deltagande och påverkan på utformningen av aktiveringsinsatserna. Denna aspekt av individuella handlingsplaner har nära koppling till senare tids diskussioner om ökat brukarinflytande. Den allmänt uttryckta förhoppningen är att om beslut fattas så nära serviceanvändare som möjligt (brukare), så är detta en väg för att öka legitimiteten för verksamheten. Förhoppningen är inte bara att skapa större legitimitet för insatserna, utan likväl att öka deras effektivitet då de anpassas efter individens behov, förutsättningar och hans/hennes motivation. Brukarinflytande kan emellertid tjäna många olika syften. Den kan ge den aktuella välfärdsorganisationen ny information för att förbättra servicefunktioner, tjäna till att förstärka effektiviteten inom servicegivande välfärdsinstitutioner, förstärka medborgarnas position gentemot offentliga institutioner som ett led i att bemyndiga klienter, eller mer allmänt syfta till att stärka individers självförtroende.

Om vi knyter an dessa diskussioner till tidigare analyser framstår vissa nyansskillnader mellan de nordiska länderna. I Finland ses individuella handlingsplaner som ett central och oumbärligt instrument för att aktivera arbetslösa och tydliggöra hans/hennes rättigheter och skyldigheter, men de individuella handlingsplanerna anses också vara viktiga instrument för att aktivera de offentliga myndigheterna och de professionella, i termer av att skapa institutionella samarbeten mellan myndigheter, samt att utveckla mer brukarorienterade arbetsmetoder i relation till långtidsarbetslösa individer. I Norge har diskussionerna om ökat brukarinflytande fått omfattande uppmärksamhet och genomslag inför pågående omorganiseringen av välfärdsstaten. Det gäller också aktiveringsinsatser. Som framgått av ovanstående analys framställs individuella handlingsplaner som ett avgörande instrument för att konkretisera samt materialisera ambitionerna av att skapa mer brukarinflytande, men också för att klargöra de arbetslösas rättigheter och skyldigheter. I Danmark har individuella handlingsplaner utgjort en central del av landets aktiveringsinsatser, men under senare tid har dessa allt mer omformulerats i termer av olika former av medborgarkontrakt, som är mindre flexibla och begränsar möjlig-

heterna för deltagarna att påverka utformningen och inriktningen av aktiveringsinsatserna (Andersen 2003). I Sverige har individuella handlingsplaner fått en omfattande utbredning inom arbetsförmedlingens verksamheter, men även i kommunernas socialtjänstverksamheter avseende att aktivera arbetslösa socialbidragstagare. Planerna används framför allt för att klargöra medborgarnas rättigheter och skyldigheter, samt som instrument för att följa upp den enskildes aktiviteter exempelvis rörande jobbsökande.

Det är inte möjligt att dra några distinkta slutsatser baserat på ovanstående studier. Dock utmärker Finland sig genom att de individuella handlingsplanerna tjänar både som ett medel att aktivera de arbetslösa samt de offentliga systemen, genom att ge arbetslösa möjligheter till inflytande. Också övriga länder betonar planerna som instrument för brukarinflytande, men i mindre grad. I en svensk kontext är detta uppenbart då individuella handlingsplaner framför allt framställts som ett medel för att kontrollera och stimulera sökbeteende. Dessa jämförelser haltar emellertid och visar snarast på ett intressant forskningsfält för fortsatta studier. Centrala frågor är exempelvis: Hur bemöter aktiveringspersonal individen som en aktör med förmåga att ha inflytande över sin egen sociala situation? I vilken utsträckning erkänns medborgare som likvärdiga aktörer i aktiveringsprocesser, med kompetens och rätt till att ha inflytande på beslutsprocessen? I vilken utsträckning använder aktiveringspersonal metoder som bygger på dialog och medborgarinflytande? Återspeglas de politiska målsättningarna om ökade möjligheter till brukarinflytande i det dagliga arbetet på en arbetsförmedling eller en socialtjänst?

### **En gemensam arbetslinje**

Frågor om samarbete, samverkan och samlokalisering mellan stat och kommun rörande aktiveringspolitiken är en aktuell fråga i alla de nordiska länderna. Den problembild som skisseras är huvudsakligen gemensam. I länderna framhålls att ett framtida problem för de nordiska välfärdsstaterna är arbetskraftsbrist. Nationella analyser pekar på en stor grupp av individer som trots en längre tids konjunkturuppgång inte har lyckats att komma ut på arbetsmarknaden. Den målgrupp som man skisserar är personer med multidimensionella problem, dvs. grupper som behöver stöd från flera olika instanser och myndigheter. Samtidigt riktas kritik mot

bristen på samarbete mellan stat/kommun och arbetsförmedling/socialtjänst. I flera av de nordiska länderna har detta tagits som intäkt för att det krävs nya typer av åtgärder för att bekämpa arbetslöshet i allmänhet och långtidsarbetslöshet i synnerhet. Tanken är att samordnade insatser skall leda till mer effektiva insatser, genom att de undviker den tidigare uppdelningen mellan stat och kommun. En samordnad aktivering av arbetslösa bedöms även som av stort värde för de arbetslösa, i och med att de kan få stöd från "en" myndighet och tillgång till ett brett spektra av insatser och åtgärder. Förhoppningen är att ingen skall behöva att "falla mellan stolarna". Denna utveckling kan både ses som nyskapande, men samtidigt som etablerad. Flera av de nordiska länderna har sedan tidigare arbetat med olika former av samverkansprojekt mellan arbetsförmedling och socialförvaltning.

Studien visar att Danmark, Finland och Norge antingen har – eller är i färd med att initiera omfattande organisatoriska reformer avseende aktiveringen av arbetslösa. Analysen demonstrerar att i vissa fall har länderna bedrivit lokala utvecklingsprojekt med samarbete som honnörsord, och att senare reformer innebär omfattande omläggningar av välfärdsstaternas organisatoriska arkitektur. Målsättningen i Danmark, Norge och Finland är att skapa integrerade organisationer inom vilka skiftande yrkeskategorier skall samverka. De som ansöker om stöd och service skall möta en enad offentlig myndighet och helst endast en handläggare.

Finland är det land som först utvecklade integrerade lösningar för att aktivera arbetslösa, då som ett led i att reformera landets socialtjänst. Finland har fortsatt på den inslagna vägen och är i färd med att inrätta en ny struktur för landets arbetsförmedlingar som för samman arbetsförmedling och socialtjänst, men som också skapar en intern arbetsfördelning inom ramen för arbetsförmedlingen, dvs. baserad på en distinktion mellan de arbetslösa som bedöms ha "ringa behov" och de som bedöms ha "omfattande behov". Danmark avvecklar för närvarande sitt tvåsträngade system för att aktivera arbetslösa och lokaliserar arbetsförmedlingens aktivering av de arbetslösa inom en kommunal enhet. En liknande process pågår i Norge där det skapas en ny statlig förvaltning som är lagligt tvingad att samarbeta med kommunernas socialbidragsverksamhet rörande aktivering av arbetslösa. Dessa utvecklingslinjer kan sammanfattas i följande tabell.

Tabell 10. Integrerade aktiveringsorganisationer i de nordiska länderna

	Norge – Ny Velferds og Arbeidsforvaltning (NAV)	Danmark – Job Centre	Finland – LAFOS
<i>Övergripande målsättning för den nya förvaltningen</i>	Få fler i arbete och färre på bidrag, förenkla för brukare och anpassa insatser efter brukarnas behov, skapa mer effektiva och målinriktade åtgärder genom en enhetlig välfärdsförvaltning.	Öka sysselsättning, minska arbetslöshet och aktivera fler av dem som uppbär offentligt stöd. Det skall ske genom att utnyttja arbetsförmedlingens och kommunens kompetens och stärka "work-first" insatser. Målet är att skapa en starkare arbetsmarknadsinriktad kommunal sysselsättningspolitik.	Öka arbetskraftsdeltagandet, minska långtidsarbetslöshet och frigöra resurser till de som står längst bort från arbetsmarknaden. Ett annat mål med den nya förvaltningen är att skapa en arbetsfördelning inom myndigheter i och med att en myndighet specialiserar sig på "lätta fall" och en på "svåra fall".
<i>Uppgifter för den nya förvaltningen</i>	Aktivering av personer i yrkesaktiv ålder som får bidrag och som står utanför arbetslivet (arbetslösa, långtidssjuk-skrivna, funktionshindrade etc.). Hantera alla offentliga välfärdstjänster (all statlig verksamhet, men också kommunernas socialbidragsverksamhet). Övrig kommunal verksamhet inkluderas efter lokalt initiativ.	Målsättningen med den nya förvaltningen är att fokusera vid brist på arbete. Den nya förvaltningen skall enbart hantera arbetsmarknadsrelaterade frågor. De som är i behov av annat stöd skall i dessa fall vända sig till kommunernas socialtjänst.	Aktivering av arbetslösa, dvs. riktad till de arbetslösa i allmänhet och de arbetslösa i behov av extra stöd och åtgärder i synnerhet. Ett brett spektra av insatser utöver aktivering, exempelvis rehabilitering och hälsobefrämjande insatser.
<i>Vilka myndigheter inkluderas</i>	Försäkringskassa, arbetsförmedling samt kommunernas socialbidragshantering: <ul style="list-style-type: none"> <li>Försäkringskassan och arbetsförmedlingen samlas i en ny statlig förvaltning (NAV).</li> <li>NAV samlokaliseras med kommunens socialbidragshantering.</li> <li>Lagstiftad samordning av försäkringskassan, arbetsförmedlingen samt kommunens socialbidragshantering.</li> <li>Stat och kommun utgör partners i den nya förvaltningen.</li> <li>Lokalt självbestämmande rörande övriga kommunala verksamheter som inkorporeras i den nya förvaltningen.</li> </ul>	Arbetsförmedling samt kommunernas aktiveringsenheter. <ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunens socialförvaltning avskiljs helt från kommunernas arbetsmarknadsenhet.</li> <li>Job Centra skall endast hantera problemet med bristande arbete och inte sociala problem.</li> <li>Stat och kommun skall samverka i alla de nya enheterna.</li> <li>I 14 pilotkommuner har kommunerna fått ta över hela ansvaret för aktiveringen av arbetslösa.</li> </ul>	Arbetsförmedling, kommunernas socialtjänst och folkpensionsanstalten. Den nya "integrerade" organisationen faller ut på två myndigheter. <ul style="list-style-type: none"> <li>Labour Force Service Centre integrerar arbetsförmedling, kommunens social service och kommunernas hälsobefrämjande åtgärder.</li> <li>Job Search Centre integrerar arbetsförmedling och andra arbetsmarknadsrelaterade servicefunktioner.</li> </ul>

Forts. Tabell 10

	Norge – Ny Velferds og Arbeidsforvaltning (NAV)	Danmark – Job Centre	Finland – LAFOS
<i>Bedömning av rätt till ersättning?</i>	Myndighetsutövningen sker inom ramen för den nya förvaltningen, det gäller också socialbidrag.	Bedömningen av den arbetslöses rätt till ersättning sker utanför den nya organisationen (rörande a-kassa och socialbidrag). Tydliga kopplingar kvarstår dock. Exempelvis ersätts kommunerna för sina socialbidragskostnader med upp till 65 procent om stödmottagare aktiveras, men endast till 35 procent om han/hon förblir "passiv".	Bedömningen av den arbetslöses rätt till ersättning sker inom ramen för den nya organisationen.
<i>Vilka målgrupper ingår?</i>	Alla medborgare i yrkesaktiv ålder som ansöker om eller mottager ersättningar från stat eller som ansöker om eller erhåller socialbidrag.	Försäkrade arbetslösa och arbetslösa socialbidragstagare. Flyktingar och invandrargrupper en central målgrupp för den nya organisationen.	En jobbsökande är som regel kund hos arbetsförmedlingen och styrs till en LAFOS därifrån, om det finns skäl att anta att han/hon skulle dra nytta av servicen där. Det är också möjligt att en kund hos socialbyrån styrs till LAFOS. Svårare fall såsom långtidsarbetslösa och andra som är i behov av skraddarsydd stödmetoder blir klienter för de nya centralerna (LAFOS). T.ex. många unga som kommer till arbetsmarknaden är oförsäkrade, men blir inte direkt kunder för de nya centralerna.

Tabellen sammanfattar delar av den nordiska utvecklingen och centrala likheter framkommer rörande övergripande mål och syfte med de integrerade verksamheterna, men också vissa skillnader exempelvis i vilken utsträckning de nya enheterna skall hantera arbetsmarknadsrelaterade problem endast, eller även sociala problem. Distinktionen är tydlig i den danska modellen, men gränsdragningen svår att överblicka i både de norska och finska modellerna.

Även om analysen hittills endast har berört utvecklingen i våra nordiska grannländer finns det all anledning att också inkludera en kortare diskussion om samverkansinitiativ i Sverige. Sedan början av 1990-talet har svenska myndigheter och beslutsfattare uttalat sig positiva rörande samverkan mellan myndigheter och en rad olika projekt har sedan dess initierats och avslutats (Frisam, Socsam, pilotverksamheter för arbetsinriktad rehabilitering, arbetsmark-

nadsnämnder, etc.). När det kommer till aktivering har samverkansprojekt framför allt utvecklats inom ramen för storstads-satsningen (Prop. 1997/98:165). Storstadssatsningen innehåller många olika komponenter, men en uttalad målsättning har varit att aktörer som inriktar sig på samma målgrupper skall utveckla olika former av samarbeten för att stärka utsatta grupper möjligheter att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden. På lokal nivå har det också utvecklats en rad initiativ och projekt som i vissa fall just för samman arbetsförmedling, kommunernas socialbidragshantering och delar av försäkringskassan.

Ett av dessa projekt är de Arbets- och Utvecklingscentra (AUC) som Malmö stad inrättade år 2000. Målgrupperna är långtidsarbetslösa och framför allt långtidsarbetslösa socialbidragstagare. Målsättningarna har varit att skapa samverkan mellan myndigheter, arbeta med helhetssyn i relation till den arbetslöse och stärka arbetskraven i relation till de bidragssökande. AUC verksamheten är dock projektbaserad och endast samlokaliserad, dvs. det finns fortfarande stora oklarheter rörande befogenheterna och arbetsuppgifterna för de skiftande myndigheterna inom den ”nya” organisationen. Trots det illustrerar dessa Arbets- och utvecklingscentra ett pågående reformarbete också i Sverige, men att detta hittills bedrivits huvudsakligen efter en projektmodell. Om ytterligare steg skall tas i denna riktning kommer många av de överväganden som har gjorts i våra nordiska grannländer att bli aktuella även i Sverige.

Den nordiska utvecklingen reser frågan om gränsen mellan statliga och kommunala aktiveringssystem är på väg att suddas ut. Tidigare forskning på området visar emellertid att integration, samverkan och samlokalisering av myndigheter är en komplex uppgift (se exempelvis Hvinden 1994; Hagen & Kubicek 2001; Danermark & Kullberg 1999). Det framhålls ofta att samverkan mellan organisationer underlättas om det finns ekonomiskt utrymme för att stimulera samverkan mellan organisationerna, om medarbetare inom respektive organisation har tid för samverkansuppgifter inom sina normala arbetsuppgifter, om det finns en geografisk närhet mellan organisationerna, men framför allt om det finns en vilja inom respektive organisation till att samarbeta med andra organisationer. Naturligtvis underlättar samverkan om medarbetare på respektive enhet känner att de har något att lära av medarbetarna på den andra enheten. Inom forskningen påpekas också att samverkansprojekt ofta underlättas av om det finns en

tydlig modell för hur denna skall gå till. Vid sidan av dessa faktorer framhåller forskare att samverkan dock kan ske på många olika nivåer. I vissa fall sker samverkan på ett övergripande plan då ambitionen är att skapa en gemensam ideologi mellan några organisationer och samsyn rörande vissa frågeställningar. I andra fall handlar samverkan om att skapa en gemensam organisationsstruktur som integrerar olika arbetsgrupper eller att skapa gemensamma arbetsrutiner mellan enskilda medarbetare.

Mot bakgrund av de gemensamma utvecklingslinjerna i samtliga nordiska länder framstår ett antal forskningsfrågor som högst aktuella: I vilken utsträckning kommer de skiftande nordiska organisationsmodellerna att baseras på samlokalisering, samverkan eller kanske till och med sammansmältning av tidigare åtgärder, enheter och regelverk? De nya förvaltningarna är starkt förankrade bland beslutsfattare, men hur kommer dessa modeller att omsättas i den dagliga aktiveringsverksamheten? Finns det ett intresse från de olika organisationernas lägre tjänstemän att samarbeta? Ser man sina arbetsuppgifter som gemensamma, med gemensam målsättning och instrument? Uppfattas verksamheterna som skiftande och kanske till och med som väsensskilda? Tidigare forskning illustrerar att ofta uppstår koordinationsproblem och konflikter rörande ekonomi, intressen, kompetenser, organisationsstrukturer och arbetsrutiner vid samverkansprojekt.

## Avslutning

Sammanfattningsvis har de nordiska länderna i ökande utsträckning betonat vikten av aktiva insatser för att integrera långtidsarbetslösa och arbetslösa socialbidragstagare på arbetsmarknaden.

- I de nordiska länderna har vi sett en förändring av de nationella ersättningssystemen vid arbetslöshet och aktuella aktiveringsreformer har *skärpt skyldigheterna och arbetskraven för både försäkrade och oförsäkrade grupper*. Denna utveckling är speciellt tydlig i relation till långtidsarbetslösas och arbetslösa socialbidragstagares status som medborgare i de nordiska välfärdsstaterna. Statliga och lokala aktiveringsinsatser i kombination med förändrade sociallagstiftningar pekar på en utveckling mot ”villkorade” bidrag för just dessa grupper.

- I de nordiska länderna är dessa förändringar nära sammankopplade med *framväxten av lokala och kommunala aktiverings-system*, vilka konkretiserar arbetskravet och bedömningen av den arbetslöse socialbidragstagarens rättigheter och skyldigheter. Detta är en tydlig trend i de nordiska länderna, dock med vissa variationer.
- Rapporten har även visat på *en tilltagande individualisering av bedömningarna av arbetslöshet*. Avslutade och pågående aktiveringsreformer framhäver individernas sökbeteende som en grundläggande faktor för att integrera arbetslösa på arbetsmarknaden, vilket har illustrerats i förändrade arbetsmetoder inom statliga arbetsförmedlingar samt i kommunernas aktivering av arbetslösa. Individuella handlingsplaner och individuella sökkontrakt utgör idag centrala instrument i det offentligas handläggning av individernas status som arbetslösa.

Studien indikerar således en viss konvergens i de nordiska ländernas aktiveringspolitik. De nordiska reformprocesserna har inte bara en likartad inriktning, utan de har också initierats vid likartade tidpunkter. I vissa fall ser vi även en explicit överföring av politiska idéer från ett land till ett annat. Ett exempel är pågående organisationsreformer där samarbete mellan statlig och kommunal aktivering sätts i främsta rummet. Det är dock viktigt att erinra sig om de variationer som finns inom den nordiska modellen, exempelvis avseende pågående organisationsreformer för att integrera statliga och kommunala aktiveringssystem, men även avseende medborgarskapsmodeller.

Avslutningsvis är det grannliga uppgift att uttala sig om det har skett ett paradigmskifte i den nordiska aktiveringspolitiken. Utsagor rörande ett eventuellt skifte beror på värderingar av den nordiska modellens homogenitet och variationen mellan länder. Utsagor rörande ett eventuellt skifte beror även på värderingar av historiska traditioner, etablerade målsättningar och principer i relation till samtida politiska förändringar och målsättningar. Dessa två axlar är centrala för att förstå aktiveringspolitikens förändring. Mot bakgrund av tidigare analys framstår det som mer träffande att tala om ett paradigmskifte i dansk och delvis i finsk aktiveringspolitik, än i svensk och norsk aktiveringspolitik. Detta på grund av att historiskt sett har arbetskrav och aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser varit tydligt förankrade i både den svenska och den

norska välfärdspolitiken och statens förhållningssätt till medborgare. Dyliga slutsatser beror givetvis på hur man värderar den politiska traditionen i respektive land och vilka aspekter av nationella aktiveringssystem som man fäster den analytiska blicken på.

## Tackord

Föreliggande analys baseras på olika forskningsaktiviteter. Under en tid har en forskargrupp vid Växjö universitet arbetat med frågor om aktivering och aktiveringspolitik under ledning av professor Tapio Salonen. Under en tid har en forskargrupp vid Växjö universitet arbetat med frågor om aktivering och aktiveringspolitik under ledning av professor (Research Group on Activation and Social Exclusion, RAPSE). Håkan Johansson ingår i forskargruppen och denna rapport lutar sig mot studier gjorda av medlemmar i forskargruppen. Projektets titel var *Active citizenship and marginality in a European context* och innebar bland annat studier av aktiveringsreformer i de nordiska länderna (Project 149819/530). Inom ramen för uppdraget från Finansdepartementet har undertecknat även genomfört samtal och intervjuer med forskare och tjänstemän från flera av våra nordiska grannländer. Jag vill därför särskilt tacka Jørgen Goul Andersen, Per Kungshøj Madsen, och Flemming Larsen från Aarhus Universitet för intressanta och centrala samtal. Jag vill även rikta tack till Vappu Karjalainen (STAKES), Robert Arnkil (The Social Development Company Ltd.), Simo Aho och Illka Virjo (University of Tampere), Elsa Keskitalo (University of Applied Sciences, Helsinki), och Markus Seppelin (Socialministeriet) för värdefulla diskussioner om finsk aktiveringspolitik. Dessutom vill jag tacka Rune Halvorsen samt Bjørn Hvinden (NTNU, Trondheim) för information och diskussioner om utvecklingen i Norge, samt Ellen Edvardsen vid projektet *Felles Dørr* i Trondheim (Trondheims kommun). Från Växjö universitet har Lennart Delander, Anders Giertz, Tapio Salonen, Katarina Thorén och Rickard Ulmestig givit betydelsefulla synpunkter på tidigare utkast.

## Referenser

- Aho, S. (2004), "Traps & Springboards: work package 4 – Finland", Nicaise, I. (ed), *Gaps, traps and springboards in European Minimum income systems*. Leuven: HIVA.
- Aho, S. & I. Virjo (2003), "More selectivity in unemployment compensation in Finland: Has it led to activation or increased poverty?", in Standing, G. (ed), *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva: International Labour Office (ILO).
- Andersen, N. Å. (2003), *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anker, J. (2004). 'Contesting the meaning of active citizenship: The dynamics and strategies of unemployed persons in Denmark', *International Journal of Contemporary Sociology*, 41, 1: 11-39
- Arbejdsmarkedstyrelsen (2005), *Jobcenterguide*. Version 3. Juli 2005. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsens verksamhetsberättelser (2000–2004). Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, (1997), *Ett garantisystem för arbetslösa 20–24-åringar*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, (1998), *90-talets arbetsmarknad*. AMS Utredningsenhet. Forsknings- och utvärderingssektionen. Ura 1998:5. Stockholm: AMS.
- Arbetsmarknadstyrelsen (1999), *Arbetsmarknadsverket i 2000-talet. Arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadsverket och verksamheten i början av 2000-talet*. Rapport till regeringen. 1999-12-17. Dnr 99-10775-00.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2000), *Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter om tillämpningen av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program*. (AMSFS 2000:4)
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2004a), *Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter om individuella handlingsplaner* (AMSFS 2004:11).
- Arbetsmarknadsstyrelsen, (2004b), *Åtgärdsprogram för stärkt enhetlighet och rättsäkerhet i arbetslöshetsförsäkringen*. Dnr. 04-1471-01, Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2005), *Verksamhetsberättelse 2004*. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande, 1999/2000:AU7.

- Arbetsministeriet, (2005), *Arbetsmarknadsstödsreformen träder i kraft i början av 2006*. Pressmeddelande 29.12.2005. Helsinki: Arbetsministeriet.
- Bergmark, Å. & J. Palme (2003), Welfare and the Unemployment Crisis: Sweden in the 1990s', *International Journal of Social Welfare*. Vol. 12, pp. 108-122.
- Bergeskog, A. (1998), *Den svenska arbetsmarknadspolitiken 1998*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Bernt, J.F. (1985), "Rammelovgivning – et juridisk-idéhistorisk overblikk", i *Ramlagstiftning*. Meddelande 1985:10, Stockholm: Nordiska institutet för samhällsplanering.
- Beskæftigelseministeriet (2002a), *Flere i Arbejde – analyser av den beskæftigelsepolitiske indsats*. May 2002. København.
- Beskæftigelseministeriet (2002b), *Handlingsplan for flere i arbejde*. September 2002. København.
- Bredgaard, T., F. Larsen & L.R. Møller (2005), Inddragelsen af 'andre aktører' i beskæftelsepolitikken', *Tidskrift for arbejdsliv*. Vol 7, no. 2, 9-26.
- Carling, K. & L. Larsson (2005), Does early intervention help the unemployed. *Labour Economics*. Vol. 12, No. pp 301-319
- Carstens, A. (1998), *Aktivering. Klientsamtaler og Socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Considine, M. (2001), *Enterprising States. The New Public Management of Welfare-to-work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, E. & J.A. Drøpping, (2001), "The Norwegian Work Approach in the 1990s. Rhetoric and Reform", in Gilbert & Van Vorhis (eds), *Activating the unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Dahl, E. & I. Lødemel, (2003), "Tiltaksplan mot fattigdom – en vurdering", *Tidskrift for velferdsforskning*. Vol. 6, No. 2, 125 – 133.
- Damgaard, B. (2003), *Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie*. 2003:21. København: Socialforskningsinstituttet.
- Danermark, B. & C. Kullberg (1999), *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.
- Delander, L. & J. Månsson (2005), *De första åren med aktivitetsgarantin. En måluppfyllelse- och effektutvärdering*. Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO). Växjö Universitet.

- Drøpping, J.A., B. Hvinden, & B. Vik-Mo, (1999), 'Activation Policies in the Nordic Countries', in M. Kautto et al, *Nordic Social Policy. Changing welfare states*. London: Routledge.
- Ds 1995:12, *Kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds 1999:54, *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*. Socialdepartementet.
- Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Eitrheim, P. & S. Kuhnle, (2000), 'Nordic welfare states in the 1990s', in S. Kuhnle (ed), *Survival of the European Welfare state*. London: Routledge.
- Eriksson, L. (2004), *Arbete till varje pris. Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Stockholm Studies in History 75. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996), *Welfare States in Transition. National adaptations in Global Economies*. London: SAGE.
- Forslund, A., D. Fröberg, & L. Lindqvist (2004), *The Swedish activity guarantee*. IFAU: Institute for Labour Market Policy, Report 2004:4, Stockholm: IFAU.
- Freedland, M. & D. King, (2003), 'Contractual governance and illiberal contracts: some problems of contractualism as an instrument of behaviour management by agencies of government', *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 27, pp 465-477.
- Fröberg, D. & L. Lindqvist (2002), *Deltagarna i aktivitetsgarantin*. Rapport 2002:11. Uppsala: Institutet for arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Fröberg, D. & K. Persson (2002), *Genomförandet av aktivitetsgarantin*. Rapport 2002:2, Uppsala: Institutet for arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Furåker, B. & M. Blomsterberg (2002), "Arbetsmarknadspolitik", i Hansen, L. H. & P. Orban (red), *Arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Gilbert & Van Voorhis (2001), *Activating the unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Goul Andersen, J. (2001), From the Edge of the Abyss to a sustainable third way model? Unemployment and Unemploy-

- ment policies in Denmark 1975-2000. Paper Presented at the Cost A13, Working Group on Unemployment.
- Goul Andersen, J. & J.J. Pedersen (2006), *Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990–2005*. Paper prepared for international conference on Welfare State Change: Conceptualisation, Measurement and Interpretation, St. Restrup, Denmark, 13-15 January, 2006
- Halvorsen, , K. (1994), *Arbejdsløshet og arbejdsmarginalisering – levekår og mestring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, R. (2002). *The Paradox of Self-Organisation among Disadvantaged People*. Dissertation, Department of Sociology and Political Science, NTNU, Trondheim
- Halvorsen, R. & P.H. Jensen, (2004), 'Activation in Scandinavian welfare policy: Denmark and Norway in a comparative perspective', *European societies*. Vol 6, No. 4, pp 461-483.
- Handler, J.F. (2004), *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, H. J. Lind & I.H. Møller, (2005), "Regeringens beskæftigelsespolitik – en økonomisk-politisk kommentar til Flere i Arbejde", *Tidskrift for arbejdsliv*. Vol 7, no. 2, 58-71.
- Heikkilä, M. (1999), *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hendeliowitz, J. (2003), "Decentralisering og regionalisering – arbejdsmarkedspolitikken effect og virkning på arbejdsmarkedet", i Kungshøj Madsen, P. & L. Pedersen (red), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. Rapport 03:13. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hort Olsson, S.E, (2001), 'Sweden – Still a Civilised version of workfare', in Gilbert & Van Vorhis (eds), *Activating the unemployed. A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hvinden, H. (1994), *Divided against itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press. ,
- Hvinden, B. (1999), 'Activation: A Nordic Perspective', in Heikkilä (ed), *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Hvinden, B., M. Heikkilä & I. Kankare (2001), "Towards activation? The changing relationship between social protection and

- employment in Western Europe', in Kautto M. et al, *Nordic Welfare States in a European Context*. London: Routledge.
- Hvinden, B. (2004), 'Nordic disability policies in a changing Europe: Is there still a distinct Nordic model', *Social Policy & Administration*. Vol. 38, No. 2, pp 170-190.
- Hvinden, B. (2005), "Cultures of Activation. Elite cultures in the Nordic context". Paper to International Symposium "Culture and the Welfare State", University of Hamburg, November 4-5, 2005
- Hydén, H. (1984), *Ram eller Lag?* Stockholm: Liber Förlag.
- Høybråten, D. (2005), *Fremleggelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Presskonferanse, 11 mars 2005. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Hägglund, P. (2002), *Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av Aktivitetsgarantins effekter*. Ura 2002:2. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Jacobsson, K. (2004), 'A European Politics for Employability: The political discourse on employability of the EU and the OECD', i Garsten, C. & K. Jacobsson (eds), *Learning to be employable: new agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.
- Jensen, P. H. (1999), *Activation of the Unemployed in Denmark since the early 1990s. Welfare or Workfare?*, Centre for Comparative Welfare State Studies. Aalborg: Aalborg University.
- Jochem, S. (2000), Nordic Labour Market Policies in Transition, *West European Politics*. Vol. 23, No. 3. pp 115-138.
- Johansson, H. (2000), 'Ungdomar med socialbidrag. Ett politiskt problem för 1990-talet', i Bergmark Åke, *Välfärd och försörjning*. SOU 2000:40. Stockholm: Fritzes
- Johansson, H. (2001), *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv.
- Junestav, M. (2004), *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Akademisk Avhandling. Uppsala: Uppsala Universitet.
- Jørgensen, H. & F. Larsen, F (2003). "Aktivgørelsen af aktivering kommer ikke af sig selv – betydningen af institutionelt design for udvikling af ledighedsindsatser, i Kungshøj Madsen, P. & L. Pedersen (red), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. Rapport 03:13. København: Socialforskningsinstituttet.

- Kautto, M. (2000), *Two of a Kind: economic crisis, policy responses and well-being during the 1990's in Sweden and Finland*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Kautto, M., M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund & N. Plough, (1999), *Nordic Social Policy. Changing welfare states*. London: Routledge.
- Kautto, M., J. Fritzell, B. Hvinden, J. Kvist & Hannu Uusitalo (2001), *Nordic Welfare States in the European Context*. London: Routledge.
- Keskitalo, E. & S. Mannila, (2004) 'Activation policy – an answer to the problem of long-term unemployment and exclusion?', in Heikkilä, M. & M. Kautto (eds.), *Welfare in Finland*. Helsinki: STAKES.
- Keskitalo, E. "Individualisation of welfare provision: The integrated approach of the Finnish activation reform", under publicering i Hvinden & Johansson (ed), *Active citizens - active welfare states: opening citizenship in the Nordic countries and beyond*. London: Routledge.
- Kildal, N. (1998), "Velferd og arbeidsplikt – om arbeidslinjens begrunnelse", *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol. 1, no 1, s 18-34.
- Kjellebold, A. (1995), *Sosialhjelp på vilkår. Om bruk av vilkår og avtaletr ved tildeling av sosiale ydelser*. Oslo: Juridisk forlag AS.
- Kjørstad, M. (2002), *Sosialhjelp og arbeidplikt. utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen*. HiO Rapport nr. 11. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Hagen, M. & H. Kubicek (2001), *One-Stop-Government in Europe. Results from 11 national surveys*. Bremen: University of Bremen.
- Kuhnle, S., (2000), 'The Scandinavian welfare states in the 1990s: Challenged but viable, West European Politics, Vol 23, No. 2, pp 209-228.
- Larsen, F. (2001), *Kommunal aktivisering – mellom disiplinering og integrasjon*. Aalborg: Aalborg universitetsforlag.
- Lindqvist, R. & S. Marklund (1995), 'Forced to work and liberated from work – a historical perspective on work and welfare in Sweden', *Scandinavian Journal of Social Welfare*. Vol. 4. pp 224-237.
- Lødemel, I. (1997), *Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. FAFO-Rapport 226, Oslo: FAFO.
- Lister, R. (2001). 'Towards a Citizen's welfare state: the 3 + 2 'R's of welfare reform', *Theory, Culture & Society*. 18, (2-3, 91-111.

- Lister, R. (2003). *Citizenship: feminist perspectives*. 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lødemel, I. (1997), *Pisken i arbeidslinja: om iverksettninga av arbeid for sosialhjelp*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Lødemel, I. (2001). 'National objectives and local implementation of workfare in Norway', in Lødemel & Trickey (eds). *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*. Bristol. Policy Press.
- Lødemel & Trickey (2001). *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective*. Bristol. Policy Press.
- Lødemel, I., A. Johannesen, E. Buschmann, K. Lier Nielsen & G. Velvin (2004), *Nytter det? Erfaringer fra Tiltaksforsøket 2000-2004. Evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp*. Delrapport 3. November 2004. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Marklund, S. & S. Svallfors (1987), *Dual welfare: Segmentation and work enforcement in the Swedish welfare system*. Umeå: Research reports from the Department of Sociology, University of Umeå.
- Marshall, T.H. (1963/1950), 'Citizenship and Social Class', i *Sociology at the Crossroads and other essays*. London: Heinemann.
- Midré, G. (2001), *Bot, bedring eller brød: om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ministry of Labour, (2003), *Labour Policy Strategy for 2003 to 2007 to 2010*. Helsinki: Ministry of Labour.
- Nelken, D. (1988), 'The use of contracts as a social work technique', *Current Legal Problems*. 207-232
- NOU 2004:13, *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo
- OECD (2005), *Employment Outlook 2005*. Paris: OECD.
- Palme, J., Å. Bergmark, O. Bäckman, F. Estrada, J. Fritzell, O. Lundberg, O. Sjöberg & M. Szebehely (2002), 'Welfare trends in Sweden: balancing the books for the 1990s', *Journal of European Social Policy*. Vol 12 (4): 329-346.
- Perjos, S. (1999), *En bro mellan utbildning och arbete – Utvärdering av utvecklingsgarantin*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Proposition, 1994/95:218, *En effektivare arbetsmarknadspolitik*.

- Proposition, 1995/96:25, *En politik för arbete, trygghet och utveckling*.
- Proposition, 1995/96:148, *Lokal samverkan mot arbetslösheten*.
- Proposition, 1996/97:124, *Ändring i Socialtjänstlagen*.
- Proposition, 1997/98:1, *Budgetproposition för 1998*. Utgiftsområde 14. Arbetsmarknad och arbetsliv.
- Proposition, 1997/98:165, *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.
- Proposition, 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.
- Proposition, 1999/2000:139, *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring*.
- Røed, K. H. Torp & T.E. Aabø, (1999), *Arbeidsledighet, arbeidsmarkedspolitikk og jobbsøking i Norge*. Rapport 1/1999. Frischsenteret.
- Rosdahl, A. (2003), "Lediges Understøttelsesperiode", i Kungshøj Madsen, P. & L. Pedersen (red), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. Rapport 03:13. København: Socialforskningsinstituttet.
- Riksrevisionen (2005), *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*. RiR 2005:3. Stockholm: Riksrevisionen.
- Räisänen, H. (2004), *The Active Labour Market Policy reform – the second wave*. Helsinki: Government Institute for Economic research.
- Sakslin, M. & E. Keskitalo (2005), 'Contractualism in the Finnish activation policy', in Sol, E. & M. Westerveld (2005) (eds), *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International.
- Salonen, T. (1997), *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Meddelande från Socialhögskolan 1997:8. Lund: Socialhögskolan.
- Salonen, T. (1998), *Övervältringsstudie 1997 – effekter av besparingar inom socialförsäkringsområdet för kommunernas socialbidrag*. Arbetsrapport. Lund: Socialhögskolan.
- Salonen, T. & H. Johansson, (2000), 'Brug or zijspor? Workfare en activeringsbeleid in de verzorgingsstaat Zwenden' (A bridge or a side-track – workfare and activation policies in the Swedish welfare state), *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*. Vol 21, No 2, pp. 143-156.

- Salonen, T. & A. Angelin, (2000), *En på hundra. Utvecklingsgarantins tredje år*. Ungdomsstyrelsens Utredningar 23. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Salonen, T & R. Ulmestig (2004), *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Rapportserie i socialt arbete nr 1. Växjö universitet: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete.
- Schmid, G. (1995), *Är full sysselsättning fortfarande möjlig? Övergångsarbetsmarknaden som en ny strategi för arbetsmarknadspolitiken*. Institutet för Arbetslivsforskning. PM Bäckströms Förlag.
- Schröder, L. (1996), 'Från AK till AKU eller det svenska systemets renässans', i J. Reiersen (red.), *En ny aktiveringsdimension – nye aktiveringsformer i Norden*. Nord 1996:3, Copenhagen.
- SFS 1997:1268, *Lag om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år*.
- SFS 1997:238, *Lag om arbetslöshetsförsäkring*.
- SFS 2001:453, *Ny socialtjänstlag*.
- Social & Hälsovårdsministeriet (2002), *Handbok om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte*. Rapport 2002:1, Helsingfors: Social & Hälsovårdsministeriet.
- Socialstyrelsen (1997), *På väg till jobbet – ett garantisystem för ungdomar mellan 20 och 25 år*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen 2004, *Statistik Socialtjänst*. 2004:8. Table 1. Assistance recipients, recipient households, average length of assistance period, and total social-assistance expenditures 1983-2003.
- Sol, E. & M. Westerveld (2005) (eds), *Contractualism in Employment Services. A new form of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International.
- St.meld. nr. 39 (1991-92), *Attføringsmeldingen*.
- St.meld. nr. 35 (1994-1995), *Velferdsmeldingen*.
- St.meld. nr. 6. (2002-2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*.
- St.meld. nr. 14 (2002-2003), *Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste*.
- St.meld.nr. 19, (2003-2004), *Et velfungerende arbeidsmerked*.
- St. prp. nr. 46, (2004-2005), *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Stakes (2003), *Statistical Summary*, 28/2003. Table 1. Households and persons in receipt of social assistance 1969-2002. Helsinki: Stakes.

- Statistics Denmark, Receivers of cash benefits (monthly, persons) by region and type of benefits (KONT1), www.statbank.dk.
- Statistics Norway, Stønadstilfelle med økonomisk sosialhjelp, etter alder, fylke og kommunestorleik. 1987-2002.
- Stephens, J.D. (1996), 'The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects', in G. Esping-Andersen (ed), *Welfare States in Transition: National adaptations in global economies*, London: SAGE Publications.
- Statskontoret (1999), *Utvecklingsgarantin för ungdomar – det första året*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret, (2004), *Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen. En utvärdering*. Rapport 2004:15. Stockholm: Statskontoret.
- Stråth, B. (2000), *After Full Employment. European Discourses on Work and Flexibility*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Land.
- Ståhl, L. (1999) *Utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar i 10 kommuner*. Ungdomsstyrelsens utredningar 16. Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1999), *Utvecklingsgarantin – som kommunernas ser det*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Torring, J. (1999), 'Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State', *Journal of European Social Policy*. Vo. 9, no. 1 pp. 5-28.
- Torring, J (2001), 'Path Dependent Danish Welfare Reforms: The Contributions of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change', *Scandinavian Policitical Studies*. Vol. 24, No. 4, pp 277-309.
- Torring, J. (2004), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskurs-teoretisk beslutningsprocesanalyse*. Magtutredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Turner, B. S. (1993). 'Contemporary problems in the theory of citizenship', in B.S. Turner (ed) *Citizenship and social theory*. London: Sage.
- Turner, B. S. (2001). 'The erosion of citizenship', *British Journal of Sociology*, 52, 2, 189-209.
- Van Berkel, R. & I.H. Møller (2002), *Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation*. Bristol: Policy Press.
- Van Oorschot, W. & P. Abrahamson (2003), 'The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States', *Social Policy & Administration*. Vol. 37, No. 3, pp. 288–304.

- Vik-Mo, B. & J.A. Nervik (1999), *Arbeidsplikten i Arbeidslinjen. Kommunernas iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp*. Institut for sosiologi og statsvitenskap. NTNU.
- Zeitlin J. & D.M. Trubek (eds) (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.