

Inledning till Temanummer om Aktiveringspolitik och styrningen av de välfärdsprofessionella

Mattias Bengtsson och Kerstin Jacobsson

Aktivering är ett av vår tids modeord i välfärdspolitiska sammanhang. Arbetslösa kunde under en period delta i det arbetsmarknadspolitiska programmet *Aktivitetsgarantin*. Vissa unga personer med nedsatt arbetsförmåga mottar *aktivitetsersättning* medan arbetslösa varje månad ska *aktivitetsrapportera* till Arbetsförmedlingen för att kunna få ersättning från a-kassan eller Försäkringskassan. Aktivitetskravet har med andra ord skärpts alltmer i de offentligt finansierade trygghetssystemen. Samtidigt förändras rollen som offentlig tjänsteman eller välfärdsprofessionell när politiken byter inriktning. Det här temanumret riktar särskilt uppmärksamheten mot *hur aktiveringspolitikens krav översätts i styrningen av de anställda* i välfärdsbyråkratierna, vilket i sin tur kan få avgörande konsekvenser för deras klienter – de arbetslösa eller personer med nedsatt arbetsförmåga.

DEN AKTIVERINGSPOLITISKA KONTEXTEN

Det som idag ofta omtalas som aktiveringspolitik avser vanligen den internationellt framdrivna omvandlingen av utvecklade välfärdsstaters social- och arbetsmarknadspolitik. För drygt tre decennier sedan började övernationella organisationer som OECD och EU betona behovet av ett skifte från ”passiva” åtgärder (ekonomiska ersättningar eller stöd vid arbetslöshet, sjukdom med mera) till ”aktiva” åtgärder (se till exempel OECD 1989, 1994). Särskilt trycktes här på att det behövdes en ”modernisering” av sociala trygghetssystem för att göra dem mer ”sysselsättningsvänliga” (se CEC 1997, vår översättning). ”Aktiveringsomsvängningen” innebär att statliga utgifter för passiva åtgärder ska stramas åt medan olika typer av aktiveringsåtgärder ska utökas och utvecklas för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för arbetslösa eller för dem med nedsatt arbetsförmåga. I Sverige har kraven på dessa grupper att få, eller komma tillbaka i, ett arbete successivt skärpts sedan 1990-talet och en ”ny arbetslinje” lanserats där socialförsäkringarna omtolkas från inkomstförsäkringar till omställningsförsäkringar.

I syfte att förstärka arbetslinjen (och dess norm om individuellt försörjningsansvar via förvärvsarbete) har förstärkta kvalificeringskrav, allt mindre generösa ersättningar, samt ökade kontroll- och sanktionsmöjligheter implementerats i arbetslöshets- och sjukförsäkringssystemen (se till exempel Johnson 2010; Bengtsson & Berglund 2012; Bengtsson & Jacobsson 2018; Börjesson 2018). En annan central sida av aktiveringsomsvängningen har varit att statens ansvar för produktionen av social välfärd i högre grad åläggs marknaden (jämför Hartman 2011). På det arbetsmarknadspolitiska fältet avser denna process av ”marknadisering” framförallt hur privat serviceproduktion expanderat genom offentlig upphandling av privata tjänsteleverantörer på så kallade kvasimarknader (se Nord & Bengtsson i det här temanumret).

Men utförandet av aktiveringspolitik är inte enbart en angelägenhet för staten eller för marknaden. Aktiveringskrav har även i Sverige sedan 1990-talets mitt alltmer kommit att omfatta samhällets sista skyddsnet, vilket i anglosaxisk socialpolitik omnämns som ”workfare” (Lødemel & Trickey 2001; Johansson & Hornemann Møller 2009; Davidsson 2015). Via egna arbetsmarknadsenheter ansvarar kommunerna idag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder då de aktiverar arbetslösa och ekonomiskt sårbara personer som behovsprövas för att erhålla bidrag (Bergmark m.fl. 2017; se Olofsdotter m.fl. i det här temanumret). En central del av socialekreterares arbete har därmed blivit att ställa krav på klienten att delta i olika aktiveringsinsatser. Om aktiveringskraven inte följs riskerar den sårbara klientens försörjningsstöd dras in.

Vi kan, med Gilberts ord, se den ovan beskrivna utvecklingen som del av en förskjutning från medborgerliga *rättigheter* till sociala ersättningar till individernas *skyldigheter* att finna ett förvärvsarbete eller delta i olika aktiveringspolitiska åtgärder i syfte att bli ”självförsörjande, och att leva ett aktivt liv” (Gilbert 2004 s 63, vår översättning). Med andra ord, förändringarna innebär en omförhandling av det sociala medborgarskapet när ansvaret för att komma i arbete alltmer förskjuts från stat till individ.

AKTIVERINGSPOLITIKENS IMPLEMENTERING I VÄLFÄRDSBYRÅKRATIER

I det här temanumret riktar vi uppmärksamheten mot hur aktiveringspolitikens mål och krav samspelar med den organisatoriska styrningen inom myndigheter. Det är inte enbart klienterna – arbetssökande och personer med nedsatt arbetsförmåga – som styrs i och med implementeringen av aktiveringspolitiken utan också personalen. Det kan handla om styrningen av statliga eller kommunala handläggares förståelse av sitt uppdrag, hur bedömningar kring rätten till ersättning ska tänkas och praktiseras, eller vilka normer och ideal kring en bra arbetsprestation och en bra kollega som kommuniceras och premieras i myndigheten i fråga.

Denna styrning av personalen är viktig att undersöka eftersom den får konsekvenser också för klienterna. I forskningstraditionen från Lipsky (2010) är frontlinjebyråkraterna nyckeln i den konkreta implementeringen av aktiveringspolitiken, och därmed i hur det sociala medborgarskapet *de facto* praktiseras i mötet med klienterna.

Styrningen av de välfärdsprofessionella har debatterats i såväl forskning som i den svenska samhällsdebatten det senaste decenniet. Forskare har pekat på en pågående avprofessionalisering av förvaltningen (Ahlbäck Öberg m.fl. 2016) där professionella bedömningar hotas av en ökande standardisering (jämför Ponnert & Svensson 2016) och nya styrformer i offentlig sektor. Granskningsrådets krav på dokumentation, uppföljning och transparens (Power 1997; Hollertz m.fl. 2017) präglar vardagen för många anställda. Trenden har också diskuterats som ett administrationssamhälle (Forsell & Ivarsson Westerberg 2014) där ”pappersgöra” (Jacobsson & Martinell Barfoed 2019) tar alltmer av arbetstiden. Lindgren (2014) talar om ett ”utvärderingsmonster” i offentlig sektor. Statistiken blir också central i styrningen av de anställda i form av sifferstyrning och mätbarhet (Hjärpe 2020). Den pågående digitaliseringen av offentlig förvaltning får också konsekvenser för såväl professionella som deras klienter. Ett exempel är Arbetsförmedlingen där alltmer ansvar läggs på klienterna att driva sina egna ärenden, vilket också ändrar handläggarnas roll (Wallinder & Seing 2022).

Som svar på kritiken mot ”new public management” tillsatte den svenska regeringen Tillitsdelegationen (verksam 2016-2020) för att ge förslag på hur tillitsstyrning kan genomföras i offentlig sektor och öka tilltron till professionen (SOU 2019:43). Också två av Sveriges största myndigheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, har under en period präglats av tillits- och värderingsstyrning i form av ”Vår gemensamma resa” på Försäkringskassan (ca 2012-16) och ”Förnyelseresan” på Arbetsförmedlingen (ca 2014-19). Dessa initiativ tycks dock ha blivit något av en dagslända, och särskilt Försäkringskassan har sedan 2015 återgått till en tydlig mål- och sifferstyrning (ISF 2018: se även Börjesson respektive Jacobsson i det här temanumret).

Till skillnad från exempelvis verksamheter som skola, polis och socialtjänst har anställda vid Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inte någon gemensam professionsutbildning eller professionell identitet som kan skapa friktion i mötet med nya styrformer. En jämförande studie har dock visat att Arbetsförmedlingens handläggare har en gemensam erfarenhetsbaserad identitet som kan fungera som buffert mot managementidéer ”uppifrån” (Jacobsson m.fl. 2020). Detta leder till större kontinuitet i förståelsen av uppdraget jämfört med Försäkringskassans handläggare som uppvisar en distinkt ”organisationsprofessionalism” (Evetts 2011) kännetecknad av lojalitet vid uppfyllandet av för dagen aktuella mål och

INTRODUKTION

där tolkningen av uppdraget kan pendla kraftigt över tid (Jacobsson m.fl. 2019; Hollertz m.fl. 2021; se även ISF 2018; Altermark 2020).

Litteraturen om välfärdsbyråkratier har som nämnts visat att tjänstemän som arbetar nära klienterna också påverkar hur det sociala medborgarskapet tar form och de sociala rättigheterna i praktiken utövas (Lipsky 2010). Frontlinjebyråkraternas handlings- eller bedömningsutrymme kan användas på olika sätt. Därför är det centralt att undersöka hur myndigheter styr hur tjänstemännens utrymme för självständiga bedömningar används. Det är alltså angeläget att studera hur förändringar i styrningen av offentlig sektor påverkar handläggarnas arbete och hur aktiveringspolitiken verkställs. I en internationell forskningsöversikt konstaterade van Berkel och van der Aa (2012) att vi har förhållandevis lite kunskap om tjänstemännens roll i implementeringen av aktiveringspolitiken. Vi vill med detta temanummer bidra med en sådan kunskap från en svensk horisont.

TEMANUMRETS BIDRAG

Temanumret inleds med artikeln ”Välfärdsstatens tjänare eller herre? Försäkringskassans självideologi som förklaring till utomparlamentarisk förändring av sjukförsäkringen” i vilken Angelica Börjesson studerar Försäkringskassans mer restriktiva tillämpning av sjukförsäkringen från ca 2014 och framåt. Börjesson menar att den kraftiga ökningen av avslag under perioden inte enbart beror på aktiveringspolitiken eller att regeringens styrning mot ett lägre sjukpenningtal påverkat Försäkringskassans interna styrning. Myndighetens självideologi måste också belysas. Med hjälp av förvaltningsteoretiska begrepp argumenterar Börjesson för att Försäkringskassan i det aktuella fallet har följt ett ”ämbetsmannastatligt etos” där myndigheten tänkt och agerat snarare som välfärdsstatens herre än som dess tjänare.

I den efterföljande artikeln fortsätter analysen av sjukförsäkringens mer restriktiva tillämpning men i detta fall med fokus på organisationsberättelsernas roll. I ”Normeringen av handläggarna i sjukförsäkringen: En narrativ etnografi på Försäkringskassan” visar Kerstin Jacobsson hur organisationsberättelser används inom myndigheten för att styra handläggarna inom sjukförsäkringen, deras roll, självförståelse och känslor inför sitt arbete. Organisationsberättelserna tillhandahöll mallar och manus för ”den lämpliga handläggaren” och var instrumentella i att åstadkomma en förändrad rollförståelse med en snävare avgränsning av uppdraget och en förstärkt grindvaktsfunktion till sjukförsäkringen. Berättelserna legitimerade en nedprioritering av det ena lagstadgade kravet – det om samordning av rehabilitering – till förmån för att ”försäkringsmässigt” grindvakta försäkringen och minska sjukpenningtalet genom ökade avslag.

Därefter skiftar temanumret fokus mot hur aktiveringspolitiken översätts i styrningsrelationer i kommunala arbetsmarknadsenheter. I artikeln ”Närmare men inte nära nog – hur arbete osynliggörs vid kommunala arbetsmarknadsenheter” visar Katarina Giritli Nygren, Gunilla Olofsdotter, Ida Sjöberg, Carolina Klockmo och Malin Bolin, hur ett inrapporteringsystem (Kolada) kolliderar med rationaliteten i det arbete som faktiskt bedrivs vid en kommunal arbetsmarknadsenhet. Enligt författarna är Kolada färgat av en aktiveringspolitisk diskurs och det arbete som statliga arbetsförmedlingar bedriver, medan verktyget är illa anpassat för det arbetsrehabiliterande arbete som utförs vid den kommunala arbetsmarknadsenheten i fråga. Såväl personalens insatser som deltagarnas framsteg osynliggörs i Kolada, samtidigt som inrapporterad data ligger till grund för inte bara jämförelser mellan kommuner utan även för lokala beslutsfattares värdering av arbetet som bedrivs. Inrapporteringsystemet riskerar därmed att bli styrande på ett sätt som det inte är tänkt.

Därtill innehåller temanumret en essä, ”Reformeringen av Arbetsförmedlingen. Det nya arbetsmarknadspolitiska experimentet i marknadstänkandets tidevarv”, i vilken Tora Nord och Mattias Bengtsson diskuterar det pågående avförstatligandet av arbetsförmedlande tjänster i ett historiskt perspektiv och via en internationell utblick. Arbetsförmedlingens uppdrag omvandlas alltmer till ”beställarorganisation” när externa (huvudsakligen privata) aktörer ska ta över huvuddelen av uppdraget för att ”matcha” och ”rusta” arbetssökande. Samtidigt avgränsas frontlinjebyråkraternas uppgifter när de ska fokusera på kontroll av arbetssökande och externa aktörer, samt bidra till skapandet av en välfungerande tvärsektorieell samverkan. Författarna diskuterar centrala utmaningar med denna utveckling, såsom hur samverkan kan komma att påverka kvaliteten på arbetsförmedlande insatser och därmed hur sårbara klienters behov kan bli tillgodosedda.

Temanumret avslutas med Rafael Lindqvists recension av Niklas Altermarks bok *Avslagsmaskinen. Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. I likhet med Börjessons och Jacobssons artiklar i det här temanumret är temat hur och varför sjukförsäkringen 2015-2020 blev alltmer restriktiv och med fokus på förändringarna i sjukskrivningspraxis. Boken ger enligt Lindqvist ”en inträngande beskrivning av de konsekvenser som en alltmer restriktiv sjukförsäkring leder till för personer som är så sjuka att de inte kan arbeta”. Detta uttrycks särskilt i intervjuer med personer sjukskrivna för diagnosen ME, myalgisk encefalomyelit, som ser sina liv krympas i destruktiva möten med Försäkringskassans personal och en påstådd avhumaniserad sjukförsäkring. Lindqvist riktar däremot kritik mot avsnittet där Altermark förbinder handläggarnas praxis i relation till nazimens byråkrater och Hannah Arendts tes om den banala ondskan. Sammanfattningsvis framhåller Lindqvist att boken är läsvärd som ett kritiskt perspektiv på hur

sjukdomsbegreppet blivit mer restriktivt i den nya arbetslinjen och därmed hur läkarprofessionens makt i sjukförsäkringen kraftigt inskränkts över tid.

REFERENSER

- Ahlbäck Öberg, S., Bull, T., Hasselberg, Y., & Stenlås, N. (2016). Professions under siege, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118: 93-126.
- Altermark, N. (2020). *Avslagsmaskinen*. Stockholm: Verbal.
- Bengtsson, M., & Berglund, T. (2012). Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3): 21-33.
- Bengtsson, M., & Jacobsson, K. (2018). The institutionalization of a new social cleavage: Ideological influences, main reforms and social inequality outcomes of 'the new work strategy', *Sociologisk Forskning*, 55(2-3): 121-143.
- Bergmark, Å., Bäckman, O., & Minas, R. (2017). Organizing local social service measures to counteract long-term social assistance receipt. What works? Experiences from Sweden, *European Journal of Social Work*, 20(4): 548-559.
- Börjesson, A. (2018). *(R)evolutionära Idéer. Förändring i svensk sjukförsäkringspolitik 1995-2015*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- CEC [Commission of the European Communities] (1997). *Modernizing and Improving Social Protection in the European Union*, Communication from the Commission, COM(97) 102 final.
- Davidsson, T. (2015). *Understöddets rationalitet. En genealogisk studie av arbetslinjen under kapitalismen*. Malmö: Égalité.
- Evetts, J. (2011). A New Professionalism? Challenges and Opportunities, *Current Sociology*, 59(4): 406-422.
- Forsell, A., & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Gilbert, N. (2004). *Transformation of the welfare state. The silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartman, L. (Red.) (2011). *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS.
- Hjärpe, T. (2020). *Mätning och motstånd. Sifferstyrning i socialtjänstens vardag*. Lund: Lunds universitet.
- Hollertz, K., Jacobsson, K., & Seing, I. (2017). Den transparenta organisationen: Handläggaren och visibilitetskulturen i Försäkringskassan, *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 3-4: 239-260.
- Hollertz, K., Wallinder, Y., & Jacobsson, K. (2021). Prefabricerade modulhus eller arkitektridade lösvirkeshus? Skilda handläggarideal inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 27(2): 27-48.
- ISF (2018). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 sjukdagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. ISF-rapport 2018:16. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Jacobsson, K., Seing, I., & Hollertz, K. (2019). Följsamhet som styrningsideal på Försäkringskassan - ett hot mot rättssäkerheten? *Socialmedicinsk Tidskrift*, 96(5): 682-689.
- Jacobsson, K., & Martinell Baroed, E. (2019). *Socialt arbete och pappersgöra: Mellan klient och digitala dokument*. Malmö: Gleerup.
- Jacobsson, K., Wallinder, Y., & Seing, I. (2020). Street-level bureaucrats under new managerialism: A comparative study of agency cultures and caseworker role-identities in two welfare state bureaucracies, *Journal of Professions and Organization*, 7: 313-333.
- Johansson, H., & Hornemann Møller, I. (2009). Vad menar vi med aktivering? I H. Johansson & I. Hornemann Møller (Red.), *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring* (ss. 9-29). Malmö: Liber.
- Johnson, B. (2010). *Kampen om sjukfrånvaron*. Lund: Arkiv.
- Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret: Om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (2010[1980]). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lødemel, I., & Trickey, H. (2001). A new contract for social assistance. I I. Lødemel & H. Trickey (Red.), *'An offer you can't refuse'. Workfare in international perspective* (ss. 1-39).

- Bristol: The Policy Press.
- OECD (1989). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*. OECD: Paris.
- Ponnert, L., & Svensson, K. (2016). Standardisation—the end of professional discretion? *European Journal of Social Work*, 19(3-4): 586-599.
- Power, M. (1997). *Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/10/sou-201943/>
- Van Berkel, R., & Van Der Aa, P. (2012). Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision? *Journal of Social Policy*, 41(3): 493-510.
- Wallinder, Y., & Seing, I. (2022). When the client becomes her own caseworker: Dislocation of Responsibility through Digital Self-support in the Swedish Public Employment Service, *Social Forschritt* (kommande).