

ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS
Uppsala Studies in Economic History, 78

Omslag: Daniel Nyström och Maria Widén

Julia Peralta Prieto

Den sjuka arbetslösheten

Svensk arbetsmarknadspolitik
och dess praxis 1978-2004



UPPSALA
UNIVERSITET

Dissertation presented at Uppsala University to be publicly examined in Auditoriet, Gustavianum, Akademigatan 3, Uppsala, Friday, December 15, 2006 at 13:15 for the degree of Doctor of Philosophy. The examination will be conducted in Swedish.

Abstract

Peralta Prieto, J. 2006. Den sjuka arbetslösheten. Svensk arbetsmarknadspolitik och dess praxis 1978-2004. (Medicalized Unemployment? Swedish Labour Market Policy and its Practice 1978-2004). Acta Universitatis Upsaliensis. *Uppsala Studies in Economic History* 78. 176 pp. Uppsala. ISBN 91-554-6736-9.

The 1990s were a period of economic crisis and mass unemployment. The dissertation shows that in the labour market policy guidelines in the period 1978–2004, a dichotomy was constructed between, on the one hand, a group of unemployed described in positive terms as potentially able to gain new employment, and, on the other hand, a group – referred to in the dissertation as the Others – whose exclusion and marginalisation were seen as permanent.

Unemployment has not always been defined as a social problem. The nature of the problem of unemployment has been understood and conceptualised differently over time. Frames of interpretation contribute to the construction and/or reproduction of categories of unemployed within the context of active Swedish labour market policies. The point of departure for the study is that the definition of social problems is a complex process of social construction. It is an active process of re(construction), in which certain problems become perceived as social problems while others are not.

The flexibilisation of the labour market, and of labour market policy, is an institutional and discursive process that leads to new categorisations and otherings on the labour market.

In the wake of the 1990s crisis, and of the more structural transformation of the Swedish labour market, a group of long-term unemployed has emerged. In the official guidelines of the labour market policy, the recommendations are to treat this group within the framework of the measures and activities that earlier applied to groups with disabilities. In this process, the structural labour market problem becomes defined politically in terms of individual disabilities. This is not only a process of individualisation, but also a process of medicalization. In this manner, unemployment, and particularly long-term unemployment, becomes analogous to disability.

Keywords: unemployment, medicalization, Othering, labour market policy, public employment service, labour market disability, Solution-Focused Brief Therapy Interview, deviance

Julia Peralta Prieto, Department of Economic History, Box 513, Uppsala University, SE-75120 Uppsala, Sweden

© Julia Peralta Prieto 2006

ISSN 0346-6493

ISBN 91-554-6736-9

urn:nbn:se:uu:diva-7354 (<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-7354>)

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| FÖRORD | 7 |
| KAPITEL 1. Inledning | 11 |
| 1990-talet och arbetsmarknadspolitikens förändring..... | 12 |
| Det arbetsmarknadspolitiska..... | 14 |
| Arbetsförmedlarnas roll och betydelse | 17 |
| Den teoretiska kontexten | 19 |
| Kategorisering | 20 |
| Den aktiva arbetsmarknadspolitiken som fält..... | 23 |
| Fält..... | 24 |
| Habitus | 25 |
| Kapital | 26 |
| Medikalisering..... | 27 |
| Frågeställningar, Material och Metod..... | 31 |
| Material | 31 |
| Fältarbetet..... | 32 |
| Metod..... | 35 |
| Arbetsförmedlarna..... | 36 |
| Pauser, beteckningar och begrepp | 36 |
| Disposition..... | 37 |
| KAPITEL 2. De arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna..... | 39 |
| Flaskhalsar | 40 |
| Flaskhalsförebyggande åtgärder | 41 |
| Grupper som resurs och grupper som problem..... | 44 |
| Massarbetslöshet..... | 46 |
| Åtgärder | 48 |
| Företagskontakter | 48 |
| Näringslivsutveckling..... | 49 |
| Arbetsmarknadsutbildning | 49 |
| Problemgruppernas 'svaghet' | 51 |
| Flaskhalsar sida vid sida med långtidsarbetslöshet..... | 58 |
| Åtgärder | 59 |
| 'De långtidsarbetslösa', ett obekvämt problem | 61 |
| Sammanfattande diskussion..... | 64 |
| KAPITEL 3. Arbetsförmedlingarna som fält..... | 66 |
| Rummet som spegel av fältet..... | 69 |

| | |
|--|-----|
| Arbetsförmedlarnas positioner..... | 72 |
| Platsförmedlare..... | 72 |
| Vägledare..... | 79 |
| Sammanfattande diskussion..... | 87 |
| KAPITEL 4. En fråga om Sisu? | 90 |
| 'Självgående' | 91 |
| 'De Andra' | 102 |
| Det mindre samhället..... | 104 |
| Den mellanstora staden | 110 |
| Sammanfattande diskussion..... | 116 |
| KAPITEL 5. Medikalisering och arbetslöshet..... | 118 |
| Medikalisering som institutionell process | 118 |
| Ami och AF Rehab..... | 120 |
| Personalsammansättning | 124 |
| Målgrupper | 127 |
| Metodik | 128 |
| Handlingsplaner..... | 129 |
| Det hjälpande samtalet..... | 131 |
| Det lösningsfokuserade samtalet i teori..... | 133 |
| Interaktionen som ett diagnostiserande moment | 136 |
| Det lösningsfokuserade samtalet i praktiken | 137 |
| Arbetslöshet som sjukdom | 142 |
| Sammanfattande diskussion..... | 145 |
| KAPITEL 6. Ett arbetsmarknadspolitiskt problem? | 147 |
| Historiska förändringar och förståelsen av <i>arbetslinjen</i> | 149 |
| BILAGA 1. Intervjumall..... | 154 |
| Arbetsfmedlaren | 154 |
| Arbetsförmedlingen (1990-talet och nuet)..... | 154 |
| Rutiner, praxis, regler | 154 |
| Kontakter, utåt och uppåt | 155 |
| Arbetsmarknaden (1990-talet och nuet) | 156 |
| Arbetsmarknadspolitiken (1990-talet och nuet) | 156 |
| Syn på arbetsmarknadsläget | 157 |
| BILAGA 2. Intervjumall / Intervju2..... | 158 |
| Mötet..... | 158 |
| Arbetsökande/Grupper | 159 |
| 'Social kompetens' /'Språkkompetens' | 160 |
| BILAGA 3. Det lösningsfokuserade samtalets kunskapsfilosofiska grund | 161 |
| SUMMARY..... | 164 |
| KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 171 |

Förord

På ett tåg från Uppsala till Stockholm för tre månader sedan slog det mig att jag hade glömt något. Förordet. Arbetet med avhandlingen började närma sig slutet och i min minutiösa planering för hur arbetet med varje del skulle fortskrida hade jag missat att avsätta tid till förordet. Denna miss var kanske symtomatiskt. Någonstans hade jag nog inte räknat med att komma ända hit. För förordet är verkligen slutet – åtminstone för den som skriver avhandlingen.

Även om det känns bra att vara klar och avsluta projektet så måste jag erkänna att en del av mig hellre hade sluppit lämna ifrån mig det. För mig står avhandlingen för en lärarik tid, en intensiv fas av mycket arbete och intellektuella utmaningar. Men att bli klar innebär också en brytpunkt i relationen till många människor i min närhet. Hur mycket jag än klagat och protesterat så har jag faktiskt trivts i min roll som doktorand. Det finns en del ljusa sidor med att befinna sig längst ner i hierarkin, till exempel det överseendet och den hjälp som jag alltid har bemöts av. Avhandlingen är resultat av ett kollektivt arbete även om stora delar av den tillkommit i ensamhet. Jag har många att tacka för väldigt mycket och självklart är tillfredsställelsen enorm över att kunna säga: Var så goda, så här blev den!

En förutsättning för min avhandling var de bidrag jag fick från Helge Ax:son Johnsons stiftelse och Arbetslivsinstitutet (ALI). Det är jag tacksam för.

Först av allt vill jag ägna ett speciellt tack till alla intervjupersoner på arbetsförmedlingskontoren som med öppenhet och intresse ställde upp och svarade på alla mina frågor. Tack också till de arbetssökande som lät mig vara närvarande vid möten med arbetsförmedlare.

Ett varmt tack till mina handledare Ylva Hasselberg och Göran Salmonson, utan vars konstruktiva råd denna avhandling antagligen aldrig hade blivit av. Jag kommer att sakna våra handledarmöten och de vilt krängande diskussionerna, som ibland handlade om allt annat än avhandlingen. Göran, tack för att du så storsint har tagit dig an uppgiften att granska ”texten”. Mot slutet blev ditt sinne för detaljer allt mer väsentligt och dina anteckningar i kanten oumbärliga. Ylva, det har varit en ynnest att ha dig som samtalspartner. I ditt genuina intresse för vetenskap har jag ständigt funnit drivkraften att fortsätta. Men mest av allt är jag tacksam för ditt ousinliga stöd. Tack för att du aldrig tvivlade!

Jag vill även tacka er som uppmuntrade mig att söka till forskarutbildningen, Lars Hassbring, Maurits Nyström och Paulina de los Reyes. Paulina var också min handledare under första tiden på forskarutbildningen – en betydelsefull period då grunden för arbetet lades.

En stor del av min tid som doktorand har jag tillbringat vid Ekonomisk-historiska institutionen i Uppsala. Ett tack till er alla och speciellt till Birgitta Ferm, Lynn Karlsson, Silke Neunsinger och Lars Magnusson. Detsamma gäller Karsten Lundqvist som administrerade forskningsprojektet Svensk modell i förändring. Ni har alltid visat ert stöd när jag så har behövt det och många gånger har jag inte ens hunnit be om det. Under mina år vid institutionen har jag haft turen att ha Jenny Andersson, Torbjörn Engdahl, Peter Hedberg, och Sofia Murhem som ”storasyskon”. De har alltid tagit sig tid och generöst delat med sig av sina erfarenheter. Om jag ska fortsätta med familjemetaforen så måste jag även nämna min egen roll som ”storasyster” till de doktorander som börjat utbildningen efter mig. Göran Bergström, Andreas Dahlqvist, Mikael Karlsson och Johanna Värlander; samtalen med er har avdramatiserat arbetet med avhandlingen, vilket varit nödvändigt om man ska klara det hela vägen. Tack för alla goda skratt, prestigelösa ölkvällar och luncher då vi har pratat om allt från politik till fotboll. Jag har också haft några betydelsefulla jämnåriga ”syskon” på forskarutbildningen: Maria Axelsson och Karin Ågren. Vi har inte bara haft roligt ihop, utan ni har också varit ett viktigt stöd i kampen för att nå fram till förordet.

Trots pressen att ”inte hinna med” och att utrymmet för det spontana vetenskapliga samtalet därmed har krympt har jag haft privilegiet att få delar av eller hela manuset granskad av ett stort antal människor. Deras kommentarer har med all säkerhet drivit arbetet framåt. Torbjörn Engdahl, Peter Hedberg, Inger Johnsson, Lynn Karlsson, Lars Magnusson, Mats Morell, Jonas Olofsson, Kersti Ullenhag och inte minst Jenny Andersson har bidragit med värdefulla kommentarer och insiktsfulla diskussioner. Kristina Boréus var min opponent vid Högre Seminariet. I dina bekräftande kommentarer fann jag styrka att ta sista steget. Ett stort tack också till deltagarna i Diskursseminariet vid SMIF-huset, genusseminariet och Lars Magnussons seminarium vid institutionen och till deltagarna i forskningsprojektet Svensk modell i förändring, våra träffar var värdefulla inspirationskällor. Jag skickar även en tacksamhetshälsning till Teun van Dijk som generöst tog sig tid att läsa och kommentera delar av mitt arbete.

Jag är mycket glad över att ha haft många människor som på olika sätt bistått mig i allt från datorhaveri till utskrivning av intervjuer när mina klena armar inte orkade mer. Ariel Gonzalez (en ovärderlig språkgranskare), Klara Johansson, Malin Nyström, Martha Pérez och Fabian Rodríguez, tack för alla långa och tråkiga timmar. Även mina korrekturläsare Maria Axelsson, Andreas Dahlqvist, Peter Hedberg, Tom Pettersson, Lina Rylander och Karin Ågren har gjort en stor insats. Likaså Jenny Andersson som översatte sammanfattningen.

Och så vännerna! Jag vill tacka Lars Holmberg för det stöd som han gav mig under arbetets inledande fas. Tack Lars, din sociologiska blick har varit till stor nytta för mig. Florencia Donoso, Elizabeth Herrera och Maria Eugenia Vásquez har mest på avstånd stöttat, uppmuntrat och firat varje steg. Lina Rylander, Oskar Broberg och Jenny Andersson har gett avhandlingsarbetet ytterligare en dimension – vänskap. Till Jenny vill jag rikta ett särskilt tack. Du har dessutom fungerat som bollplank i stort och smått och varit ett ovärderligt stöd och vän.

Slutligen en varm hälsning till min familj som visat att det är möjligt att vara närvarande trots ett oändligt och outhärdligt avstånd. Daniel, tack för att du envist stått vid min sida och ständigt påmint mig om vad som är viktigast i livet. Jag kan inte tacka dig nog. Allra sist Yadira och Julia; gracias por los sueños y la lucha compartidos. Que este logro sea un pedazo de silencio combatido en el exilio que nos une. Se los dedico. Den här boken tillägnas er.

Lundagatan den 5 november 2006, 22.30

Julia Peralta

KAPITEL 1

Inledning

Den här avhandlingen handlar om den svenska arbetsmarknadspolitiken efter 1990-talet. Blicken riktas på framförallt två nivåer: policynivån (de arbetsmarknadspolitiska centrala riktlinjerna) och tillämpningsnivån (arbetsförmedlingar). Förändringar skapar 'problem'. 'Problem' är inte 'problem' i sig själva utan det är när de ämnas åtgärdas som de först definieras. Därför är det relevant att analysera hur 'problem' avgränsas och preciseras. Problemdefinitioner förutsätter en begreppsapparat, vilken ingår både kategoriseringar och antaganden om orsaksförhållanden som i sin tur kan vara av explicit eller implicit art. Därför är studier av kategoriseringar och orsaksantaganden centrala i avsikten att komma åt synen på ett specifikt 'problem'.

En grundläggande utgångspunkt i avhandlingen är att den praktik som studeras på tillämpningsnivån inte enbart är en implementering av de politiska riktlinjer som utfärdas centralt, utan praktiken står också i växelspel med policynivån. Även i tillämpningen av centrala riktlinjer fylls politiken med innehåll. Därför är det viktigt att uppmärksamma och analysera arbetsförmedlarpraktiken. De centrala riktlinjerna tillhandahåller ramar för praktik men dessa ramar är inget absolut i sig och inte heller politik som är färdig att tillämpas; den blir politik genom arbetsförmedlarnas praktik. Därför är teoretiska verktyg som dels kan fånga upp vad som sker med politikens problemdefinitioner, dels tillåter en analys av tillämpningsnivån så att det åtminstone i vissa avseende blir det ett autonomt fält, nödvändiga.

Syftet med denna avhandling är att inom ramen för en svensk arbetsmarknadspolitisk kontext studera hur praktiker, regler och föreställningar under perioden 1990–2004, bidragit till (re)producerandet av olika kategorier av arbetssökande. I denna undersökning står språket i fokus. Jag studerar diskurser om arbetssökande och mer specifikt arbetsförmedlarnas beskrivningar av de *arbetslösa*. I dessa diskurser konstitueras kategorier, vilka sedan ligger till grund för hur arbetsmarknadspolitiken utformas. Min ambition är att kombinera ett textanalytiskt perspektiv med studiet av sociala praktiker på lokal nivå. Arbetsförmedlarna står i centrum för avhandlingen därför att de både uttolkar arbetsmarknadspolitikens styrande riktlinjer och utformar praxis på arbetsförmedlingarna. Hur de kategoriserar, tolkar och definierar är av central betydelse för utformningen av arbetsmarknadspolitiken.

1990-talet och arbetsmarknadspolitikens förändring

Den för efterkrigstiden höga arbetslösheten kan inte enbart ses som ett konjunkturproblem. Det finns empiriska data som tyder på att arbetslöshetens orsaker snarare är strukturella, och ett uttryck för förändringar i de industriella relationerna som påverkat individernas levnads- och arbetsvillkor.¹ Några av de tydliga förändringarna av strukturell karaktär som har framträtt på arbetsmarknaden sedan 1990-talet är: 1- Ökade regionala skillnader i arbetslöshet. Det gäller lokala marknader på kommunnivå men också mellan stora geografiska regioner. 2- Ekonomiska sektorer och branscher har berörts på olikartade sätt. Arbetskraftens andel inom den kapitalintensiva industrin och delar av den offentliga sektorn har minskat medan tjänstesektorn har vuxit. 3- Krisen påverkade inte alla grupper i arbetsför ålder lika negativt, men flera grupper har utestängts från arbetsmarknaden under en längre period. Det gäller den utrikes födda befolkningen och grupperna under 25 och över 55 år.²

Den kraftiga tillbakagången av de traditionella industrierna är ett tydligt tecken på en övergång från en andra till en tredje fas i den industriella utvecklingen. Tjänster och service har ökat sin andel av den totala sysselsättningen. Att många gamla industrijobb har försvunnit och det som brukas benämns tjänster och serviceinriktade arbeten ökat, uttrycker stora strukturella förändringar inom arbetsliv och industri. En industriell revolution går alltid hand i hand med införandet av ny teknologi och nya organisationsformer. Den tredje industriella revolutionen innebär nya förutsättningar för arbetsmarknaden.³

Ungefär en tredjedel av arbetskraften har en lös anknytning till arbetsmarknaden. Tidsbegränsade anställningar har ökat. Att ha en fast anställning har inom vissa branscher på sätt och vis utvecklats till att bli ett privilegium. Framförallt är det så kallade projektanställningar som ökar. Dessa är mest förekommande inom vård, omsorg, handel samt hotell och restaurang, varför andelen visstidsanställda kvinnor är mycket högre än andelen visstidsanställda män även om en ökning av visstidsanställningarna bland medelålders män har skett sedan 1990-talet. Andra grupper bland vilka denna typ av anställning är vanlig, är 'invandrare', och ungdomar. Ytterligare aspekter på den förändrade arbetsmarknaden är nya arbetstider, nya krav på kompetens och utbildning och förändrade roller för arbetsmarknadens parter. Den nya arbetsmarknaden har tenderat att bli en uppdelad arbetsmarknad.⁴

Samtidigt har det skett ideologiska och diskursiva förändringar i hur vi förstår fenomen som arbete och arbetslöshet, till dessa hör, diskursen om

¹ Magnusson, L. (2000), s. 59.

² Magnusson, L. (2006), s. 33–39 och Olofsson, J. (2005), s. 143–146.

³ Magnusson, L. (2000), s. 24–28

⁴ Magnusson, L. (2000), s. 68–86.

flexibilitet. Den har växt fram som ett försök att tolka och legitimera processer i vilka det kan skönjas förändringar av mer övergripande karaktär och vars natur fortfarande bestrids. *Flexibilitet* är en del av en ny ekonomisk ordning med rötter i en liberal filosofi som föreskriver mindre statligt deltagande och som främjar större marknadsfrihet. Denna diskurs tolkas som ett övergivande av målet om full sysselsättning. Istället för en politisk styrning av ekonomin har vi en ökad ekonomisk makt över politiken, samtidigt som det sociala ansvaret flyttas över från staten till individerna.⁵

Ett annat skifte som ägt rum under 1990-talet gäller den europeiska politiska diskursen. Det handlar om skiftet från arbetslös/arbetstagare till (o)anställningsbar. Diskursen om *anställningsbarhet* har inneburit en förskjutning av ansvaret till individen. Denna diskurs introducerar den *anställningsbara* individen som en normativ kategori, vilken inbegriper individer med starkt självförtroende och handlingskraft. Diskursen uttrycks performativt i ökade krav på individens ansvarstagande, initiativförmåga och självständiga agerande. Det handlar också om flexibilitet i den bemärkelsen att individen ställs inför större krav på anpassningsbarhet, vilket hänger ihop med nya och lösa arbetsvillkor. Flexibilitet förknippas därmed med en stark individualisering av ansvaret och riskerna på arbetsmarknaden. Detta går hand i hand med konstruktionen av sociala kategorier av arbetskraften, den flexibla, tillfällige arbetstagare där proceduren att anställas, anvisas och utvärderas innebär nya mönster av reglering och styrning.⁶

Ytterligare aspekter i diskursen om *anställningsbarhet* är kravet på individens inlärningsförmåga och reflexiva attityd gentemot sitt eget arbete, mot arbetslivet och sin roll på arbetsmarknaden i stort. En tydlig kommunikationsförmåga är också nödvändig eftersom den arbetsform som kommit att få en starkare ställning är *teamworking*, något som omfattar problemlösning och självledarskap.⁷ Andra karaktärsdrag som efterfrågas är entreprenörskap, framtidsinriktning och självförtroende.⁸

Dessa förändringar ser många forskare som betingade av övergripande ekonomiska omställningar där föreställningarna avseende problem och lösningar definieras inom ramen för en marknadsorienterad politisk modell. De fungerar som styrmedel genom att skapa nya normativa kategorier, nya subjekts- och maktpositioner och nya medlare.⁹ Som exempel på nya medlare kan nämnas utbredningen av omställningsavtal samt etableringen av bemaningsföretag som nya alternativ inom den svenska arbetsmarknadspolitik.

⁵ Stråth, B. (red.) (2000), s. 21–25.

⁶ Garsten, C. & Turtinen, J. (2000), s. 196.

⁷ Lindgren, A. & Sederblad, P. (2004), s. 172–174 och Sennett (2000), s. 138.

⁸ Thedvall, R. (2004), s. 132–133.

⁹ Med subjektpositioner menas att individers och organisationers handlingsutrymme begränsas av ramar som skapas och bestäms diskursivt. Boréus, K. & Bergström, G. (2000), s. 226.

¹⁰ Garsten, C. & Jacobson, K. (red.) (2004), s. 285.

Dessa alternativ kan mot bakgrund av resonemanget ovan tänkas bidra till befastandet av en uppdelning av åtgärder och segregering mellan grupper, där de 'anställningsbara' hänvisas till de nya åtgärderna medan de som inte uppfattas som 'anställningsbara' är kvar inom ramen för den offentliga arbetsmarknadspolitiken.

Den svenska arbetslösheten är fortfarande låg i ett internationellt perspektiv, vilket kan bero på de omfattande arbetsmarknadspolitiska åtgärder som håller kvar de människor i arbetskraften som annars skulle hamna utanför den. Det är också denna betoning på den aktiva arbetsmarknadspolitiken som särskiljer Sverige i en internationell jämförelse.¹¹ I denna avhandling står den aktiva arbetsmarknadspolitiken i fokus och i synnerhet den arbetsförmedlande delen av politiken under 1990-talet och fram till 2004.

Det arbetsmarknadspolitiska

I och genom arbetsmarknadspolitiken kan vår samtida syn på frågor om *arbete* och *arbetslöshet* komma till uttryck. Att kvalitativa förändringar i arbetslöshetspolitiken är beroende av ekonomiska förändringar är en viktig slutsats i Jonas Olofssons studie av den svenska arbetslöshetsfrågan under åren 1830–1920. Under perioder av konjunkturella och/eller strukturella omvandlingar har behoven av statlig interventionism vuxit på samma sätt som de offentliga institutionerna reformerats och debatten intensifierats.¹² Historiskt har därmed arbetslöshet definierats och angripits på olika sätt. Med avstamp i denna viktiga iakttagelse, och med utgångspunkten att problemformulering och lösning är varandras diskursiva spegelbilder, antas det i denna avhandling att förändringar av arbetsmarknadspolitiken reflekterar förändringar i synen på arbetslöshet eller det arbetsmarknadspolitiska problemet.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken under efterkrigstiden har analyserats utifrån många olika utgångspunkter. En allmänt rådande uppfattning är dess nyckelroll i en ekonomisk-politisk modell som eftersträvade full sysselsättning och välfärd och en ekonomi fri från inflation. Arbetsmarknadspolitiken har karaktäriserats av generella mål om full sysselsättning, ekonomisk stabilitet, hög tillväxt och jämn inkomstfördelning. Ett viktigt instrument för att uppnå dessa mål har varit de arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärderna. Ett historiskt perspektiv visar tydligt hur arbetsmarknadsåtgärder och arbetsmarknadspolitik strävat efter full sysselsättning, dels av rent ekonomiska orsaker, dels av ideologiska skäl där det centrala har varit att ett arbete ger arbetstagaren en plats eller uppgift i samhället.¹³

¹¹ Magnusson, L. (2000), s. 67.

¹² Olofsson, J. (1996), s. 231.

¹³ Detta benämns ofta som *arbetslinje* och är ett väsentligt drag i den svenska samhällsmodellen. Dess ursprung kan spåras till tidigt 1900-tal men dess innebörd har genomgått flera förändringar över tiden. Olofsson, J. (2005), s. 9.

I sin doktorsavhandling om det centrala begreppet arbetslinjen belyser ekonomhistorikern Malin Junestav dess komplexitet. Hon konstaterar att begreppet inrymmer en mångfald av politiska, ekonomiska och politiska idéer. Perioden 1990–2001 beskriver hon som ett skifte till en ”aktiveringslinje”. Det innebar bland annat en integrering av olika ersättnings- och bidragssystem, vilket skedde genom samordning av socialtjänsten, försäkringskassorna och arbetsförmedlingarna på kommunal nivå. Socialbidragstagandet möttes med krav på aktivering genom att aktivt söka eller återgå till arbete. Dessa förändringar beskrivs som uttryck för en klar koppling mellan social- och arbetsmarknadspolitik som uttrycktes ytterligare genom villkorandet av ersättningar och bidrag med deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.¹⁴

En annan aspekt som Junestav berör i sin avhandling är de ökade krav på ”egenansvar” och begränsade ersättningsperioder vilka tillsammans med en omfattande betoning på arbetslinjen tolkas som ett slags ”moment 22”, där den enskilda individen görs skyldig att arbeta samtidigt som det fanns få arbetstillfällen att söka. Den ”nya arbetslinjen” som detta kom att kallas, innebar en utveckling mot en högre grad av individualisering av ansvaret. Till skillnad mot tidigare då statens skyldighet var ett starkt element i arbetslinjen kom den nu att formuleras i termer som betonade individens ansvar och skyldighet.¹⁵

I sin avhandling om socialpolitiken under 1980- och 1990-talen i Sverige studerar Håkan Johansson socialbidragstagarnas rättigheter och skyldigheter i både lagstiftning och praxis. Decentraliseringen av arbetsmarknadspolitiken ledde till att kommunerna har fått ökat ansvar för dessa frågor sedan 1990-talets början. Projekt och åtgärder blev en viktig del av den kommunala politiken, vilket inte bara innebar en tydlig integrering av kommunernas social- och arbetsmarknadspolitik utan också en uttalad koppling mellan individens berättigande till socialbidrag och dennes skyldighet att delta i kommunernas projekt och åtgärder. I likhet med Junestav kommer Johansson fram till att det under den studerade perioden sker en förskjutning från ett rättighets- till ett skyldighetstänkande. Bidragstagandes skyldigheter förstärktes.¹⁶

”Aktivering” har använts i andra ekonomier. Det är också ett central arbetsmarknads- och socialpolitiskt element i Australien. Social trygghets- och inkomststødsreformerna riktade till arbetslösa sedan det sena 1980-talet står i det australiensiska samhället för en dubbeltydighet.¹⁷ Å ena sidan utgör de ett sätt att nå administrativa politiska mål och politiska ideal, som exempelvis inkomstutjämning, jämlikhet och social rättvisa. Å andra sidan innebär de formgivande praktiker genom vilka individens egenskaper gestaltas, formas

¹⁴ Junestav, M. (2004), s. 211.

¹⁵ Junestav, M. (2004), s. 211.

¹⁶ Johansson, H. (2001), s. 173–175.

¹⁷ Dean, M. (1995), s. 559–583.

och disciplineras. De bestämmer också individernas rättigheter, skyldigheter och sociala ställning. De studerade reformerna är viktiga aspekter i framväxten av "det aktiva samhället" där "den aktiva individen" är en betydelsefull komponent. "Den aktiva individen" konstrueras som skaparen av sitt eget livsöde. Hon eller han är "...proprietor and marketer of his or her skills, qualifications, and even physical and psychological attributes."¹⁸

I diskursen om "den aktiva individen" finns paralleller till diskursen om *homo economicus* i humankapitalteorier. I bemärkelsen att "den aktiva individen" konstrueras som en entreprenör med sina egna möjligheter, färdigheter och talanger närmar sig denna diskurs en nyliberal sådan. I den mån det politiska systemet fortfarande inbegriper en ömsesidighet där staten ansvarar för organisationen av söka-jobb-aktiviteter, utbildning och rådgivning är dock avståndet till den angloamerikanska liberala ekonomiska modellen anamnad av konservativa partier i Australien är långt.¹⁹

Många människor har befunnit sig i arbetslöshet sedan 1990-talet. Lågutbildade och personer med utländsk bakgrund har varit särskilt drabbade. Arbetslöshet har i skuggan av övergripande förändringar på arbetsmarknaden förklarats i termer av individuella brister, fallenheter och avvikelser. Därmed har bilden av de arbetslösa som "svaga" eller "utsatta" och av arbetslösheten som ett individuellt problem, förstärkts.²⁰

I ett flertal dokument har Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), betonat behovet av att särskilt beakta de "utsatta" gruppernas situation på arbetsmarknaden, något som har bidragit till att befästa denna kategorisering. I de dokument och utredningar från AMS där de "utsatta" gruppernas situation på arbetsmarknaden diskuteras, förklaras många gånger denna utsatthet med brister i arbetskraften samtidigt som det finns en medvetenhet om den diskriminering och segregering som råder på den svenska arbetsmarknaden. AMS har exempelvis många gånger noterat 'invandrarnas' situation på arbetsmarknaden och beskriver den som speciellt vanskelig. Som förklaring pekar man på bristfälliga språkkunskaper trots medvetenheten om den diskriminerande attityd många invandrare möts av på arbetsmarknaden. I den tidigare forskningen har de arbetsökande i stor omfattning varit i fokus. Under de senaste åren har AMS betonat arbetsförmedlingens viktiga roll som informatör. Arbetsförmedlingarna bör sprida information om exempelvis den 'invandrade' arbetskraftens kapaciteter och bör verka för att långsiktigt förändra arbetsgivarnas attityder. Brister i information, problematiska attityder eller diskriminerande beteende är företeelser som gäller arbetsgivarna. Problem som skillnader i arbetsvillkor, diskriminering, segregering eller utanförskap på arbetsmarknaden har sällan studerats i relation till den generella utformningen av arbetsmarknadspolitiken. Granskningar där arbetsförmedlingens

¹⁸ Dean, M. (1995), s. 576.

¹⁹ Dean, M. (1995), s. 577–581.

²⁰ de los Reyes, P. (2001), s. 137-138.

deltagande i (re)produktionen av 'problematiska' kategoriseringar är därmed nödvändiga.

Arbetsförmedlarnas roll och betydelse

I ett tidigare avsnitt har jag belyst hur den tidigare forskningen betraktat exempelvis en ökad individualisering av de sociala problemen samt fenomen som flexibilitet och anpassningsbarhet. Dessa fenomen ses som associerade till makroekonomiska förändringar, vilka i sin tur inrymmer föreställningar om problem och lösningar inom ramen för en marknadsorienterad politisk modell. Genom att skapa nya normativa kategorier, nya subjekt och nya maktpositioner fungerar dessa föreställningar som medel för politisk styrning.²¹

I forskningen om arbetsförmedlingen som en arbetsmarknadspolitisk verksamhet har flera aspekter belysts. Exempel på sådana aspekter är arbetsförmedlarnas roll när det gäller att balansera mellan samhälleliga, institutionella och politiska intressen, företrädda av arbetsgivare och arbetssökande, AMS centralt samt andra samarbetsorgan. En för denna avhandling viktig iakttagelse rör arbetsförmedlingskontoren/arbetsförmedlarna och deras utsatta position i relation till två ”strömmar av krav”. Dessa strömmar är av två skilda karaktärer. Det rör sig å ena sidan om krav från AMS, riksdag och regering, vilka karakteriseras som politiska. Å andra sidan finns krav från arbetsgivare och arbetssökande.²²

Arbetsförmedlarnas interaktion med de arbetssökande har studeras av flera forskare, både i generell bemärkelse²³ och i relation till specifika kategorier av arbetssökande. Ytterligare en aspekt som belyses i denna forskning är arbetsförmedlarnas roll och betydelse för processer som uttrycker etnisk segregation och diskriminering i samhället.²⁴ En viktig slutsats från denna forskning är att arbetsförmedlarnas betydelse för inkludering/exkludering på arbetsmarknaden är stor, inte minst för arbetssökande med utomeuropeisk bakgrund.²⁵ En annan utgångspunkt är arbetsförmedlarnas maktposition på arbetsmarknaden. Inom forskningsfältet har denna maktposition kommit att definieras som dörrvaksposition på grund av deras makt att bedöma och plocka 'rätt' arbetssökande för 'rätt' arbete. Denna yrkesgrupp besitter en samhällsposition med stort inflytande över många arbetssökandes tillträde till arbetsmarknaden.²⁶

²¹ Garsten, C. & Jacobson, K. (red.) (2004), s. 286.

²² Ahrne, G. med fl (1985), s. 115–116.

²³ Mäkitalo, Å. (2002).

²⁴ Se bland andra, Franzén, E. C. (1997), Hertzberg, F. (2003), Knocke, W. & Herzberg, F. (2000), Lund, A. & Ramsby, F. (2001) samt Neergaard, A. (2000) och (2004).

²⁵ Franzén, E. C. (1997), Hertzberg, F. (2003), Knocke, W. & Herzberg, F. (2000), Lund, A. & Ramsby, F. (2001) samt Neergaard, A. (2000) och (2004).

²⁶ Franzén, E. C. (1997) och Lund, A. & Ramsby, F. (2001).

Dock är det viktigt, precis som Göran Ahrne m.fl. påpekat, att beakta att arbetsförmedlarnas tillgång till arbetsmarknaden påverkas av deras kontakter och anseende i relation till arbetsgivare och företag. Deras möjligheter att förmedla 'riktiga' arbeten är i stort underordnade arbetsgivarnas preferenser.

Anders Neergaard har i sin forskning utvecklat en analysmodell där den komplexa karaktären av arbetsförmedlarens roll är central. Modellen är ett försök att komma åt arbetsförmedlarnas roll i reproduktionen av en etniskt segregerad arbetsmarknad. Ambitionen är att fånga arbetsförmedlarens position i relation till formella riktlinjer och regler, till arbetssökande samt till arbetsgivare. Arbetsförmedlarens egna erfarenheter och föreställningar om den verklighet som han eller hon agerar inom utgör utgångspunkten.²⁷

Den centrala slutsatsen av Neergaards forskning är att arbetsförmedlarnas agerande och attityder mot invandrare som arbetssökande förstärker rasifieringen²⁸ på arbetsmarknaden. Det sker genom att arbetsförmedlarna övertar och prioriterar arbetsgivarnas verklighetsbilder och förklaras av arbetsförmedlarna i termer av "realism". Denna "realism" omfattar bland annat övertagandet av arbetsgivarnas krav på kunskaper i svenska. Detta krav ses av Neergaard m. fl. som ett viktigt element i konstruktionen av 'invandrarskap' som en problematisk kategori i relation till arbetsmarknaden.²⁹

Denna slutsats bekräftas av Fredrik Hertzberg och Wuokko Knocke i deras undersökningar om arbetsförmedlarna och deras interaktion med ungdomar med invandrarbakgrund. De menar att diskriminering förekommer och är ett påtagligt problem i det svenska arbetslivet idag. De ungdomar som ansåg sig ha upplevt diskriminering och utanförskap var många.³⁰ Den negativa bilden förstärktes i samband med dessa ungdomars berättelser om sina erfarenheter av mötet med arbetsförmedlaren. Enligt Knocke och Hertzberg bekräftade arbetsförmedlingarnas personal denna bild av diskriminering och utanförskap i samband med sin roll som medlare mellan ungdomarna och arbetsgivarna.³¹

En stor arbetslöshet med en tydlig tendens att bli permanent är en av flera förändringar som har konstaterats på arbetsmarknaden sedan 1990-talet. En tendens till individualisering på hela det socialpolitiska planet är ytterligare en utveckling som den tidigare forskningen har fastslagit. Denna tendens innehåller förskjutningar i problemdefinitionen och dess orsaksantaganden. 'Problemet' orsakas inte av förändrade strukturella faktorer utan det är individen som är problemet.

²⁷ Neergaard, A. (2004).

²⁸ Begreppet lånats av sociologen Robert Miles och syftar på den ideologiska konstruktionen av biologi och framväxten av en 'kulturell rasism' där biologiska kännetecken och kulturell determinism inte sällan smälter samman.

²⁹ Neergaard, A. (2004), s. 36–40.

³⁰ Knocke, W. & Herzberg, F. (2000), s. 214–220.

³¹ Knocke, W. & Herzberg, F. (2000), s.87–88.

Arbetsförmedlarna som utövare av arbetsmarknadspolitik är i denna avhandling både självständiga aktörer men också aktörer i ett mångfaldigt spänningsfält av krav och förväntningar, vilka inte sällan påverkar deras handlingsutrymme. Det är viktigt att poängtera att utifrån sin position av tolkare och tillämpare av arbetsmarknadspolitiska riktlinjer spelar arbetsförmedlarna en betydelsefull roll i definitioner av 'problem' och deras implicita eller explicita kategoriseringar.

I följande analys ställs arbetsförmedlarna i centrum för (re)producerandet av kategoriseringar av arbetssökande. Arbetsmarknadspolitiken, uttryckt i arbetsmarknadspolitiska riktlinjer och arbetsförmedlarnas praktik, betraktas i denna avhandling som medel för föränderliga diskursiva fält inom vilka politiska problem formuleras.³² De politiska riktlinjerna, arbetsförmedlarna och kategoriseringar ses i avhandlingen som integrerade delar i definitioner av politiska 'problem' och deras lösningar, vilka är förbundna till övergripande samhällsekonomiska förändringar, framför allt strukturomvandlingen från industri- till kunskapssamhället.

Förändringen av *arbetslinjen* och synen på individen under 1990-talet har i större omfattning studerats inom ramen för socialpolitiken.³³ I den här avhandlingen är arbetsmarknadspolitiken föremål för analys. Avsikten är att belysa vikten av benämningar som uttryck för social makt. De ger också uttryck för bilder och föreställningar om det sociala 'problemet' och dess lösningar, om normer och 'avvikelser'. Eftersom kategorier är socialt skapade speglar de också hur ojämlika maktstrukturer i samhället artikuleras, vilket i sig är ytterst kontextuellt.

Den teoretiska kontexten

Teorier utgör i undersökningen utgångspunkter för en tolkningsprocess genom vilken jag söker ökad förståelse för hur kategorier (re)produceras. I denna avhandling är de teoretiska utgångspunkterna och empirin integrerade delar av samma tolkningsprocess. Det empiriska materialet finns inte någonstans och väntar på att bli avtäckt utan det har tillkommit under processens gång.

I föreliggande avhandling, vars syfte är att studera hur praktiker, regler och föreställningar bidrar till (re)producerandet av kategorier av arbetssökande, har i huvudsak tre teoretiska utgångspunkter varit centrala: 1) begreppet kategorisering, 2) Pierre Bourdieus sociologiska teori om fält, habitus och kapital och 3) teorier om medikalisering.

³² Av Foucault benämnt som *The art of government*, Foucault, M. (1991), s. 87–104.

³³ Salonen, T. (1999), Salonen, T. & Ulmestig, R. (2004) och Johansson, H. (2001).

Kategorisering

Att kategorisera är en grundläggande och oundviklig del av mänskligt tänkande, men det är också kulturellt betingat. Vid olika tidpunkter, på olika platser, har olika 'fakta' använts som grund för kategoriseringen av människor. Med detta menas inte att individer eller samhällen har fria val. Kategorier är mer eller mindre inristade i språket och tanken. De är också länkade till andra begrepp och idéer som är mer eller mindre medvetna och av central betydelse för förståelsen av oss själva och andra.³⁴ Att kategorisera varandra är en vardaglig aktivitet. Men vissa kategoriseringar utgör en viktig del i processer av exempelvis negativ särbehandling, diskriminering eller medicalisering. Att kategorisera må vara en oundviklig del i mänskligt tänkande men det betyder inte att de kategorier som vi använder är naturliga eller oundvikliga. I det sociala är få kategorier självklara.³⁵

Människor kategoriserar hela tiden, både kognitivt och lingvistiskt. Alla gör oupphörligt antaganden om grupper/individer och den sociala världens natur. Att kategorisera, och ge dessa kategorier mening är en process. I denna process gör vi implicita antaganden om normalitet, om skillnader mellan människor och dessa skillnaders natur, om vilka frågor som utgör sociala problem, om vilka typer av problem de är och om hur de skall lösas. Kategorier styr också hur skillnader mellan grupper/individer uppfattas, tolkas och konstrueras som sociala problem. Därmed utgör konstruktioner av skillnader en central utgångspunkt för studiet av *social policy*.³⁶

Kategorisering ses i denna avhandling som en förutsättning för en process av särskiljande mellan grupper av arbetssökande i termer av norm och avvikelser. En viktig utgångspunkt är att denna process är impregnerad av makt. Att indela arbetssökande i grupper fyller med andra ord också en politisk funktion. Det förutsätter naturligtvis att det finns en grupp med makten att benämna, indela och definiera 'andra'. I denna undersökning ses arbetsförmedlare som en sådan grupp, en grupp som i sin yrkesutövning har befogenhet att utifrån föreställningar om (o)likhet kategorisera arbetssökande. Det handlar om föreställningar som i sin tur är påverkade av den institutionella ram som bland annat de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna utgör och av rådande normer på arbetsmarknaden och i samhället.

'De Andra' är en grundläggande kategori i människans tankesätt. De definitioner vi använder reflekterar också vilka 'vi' är, i kontrast till 'de Andra', samtidigt som 'de Andra' definieras utifrån det som skiljer och skapar avstånd i förhållandet till 'oss'. Begreppet 'de Andra' används allt mer inom samhällsvetenskapen som ett sätt att referera till andra individer eller grupper med specifika gemensamma egenskaper, som jaget inte anser sig dela. Det är 'vi'

³⁴ Lakoff, G. (1987).

³⁵ Lakoff, G. & Johnson, M. (1980), s. 124.

³⁶ Saraga, E. (1998), s. 1–2 och Bacchi, C. L. (1999), s. 45–46 och 102–103.

och 'de'. Att delta i skapandet av en sådan diskurs om likheter och skillnader är ett sätt att utveckla en självidentitet. Distinktionen mellan 'vi' och 'de Andra' görs i alla slags sociala kontexter.³⁷

Skapandet av ett visst mentalt avstånd mellan sig själv och andra kallas *othering*, här *andrafiering*. Så fort *Andra* identifieras som '*inte vi*' har en process av *andrafiering* satt igång. Det psykologiska avståndet kan vara litet eller stort. I studier av sådana processer, alltid impregnerade av makt, kan vi fånga definitionen av sociala problem. De som ses som annorlunda i förhållande till en given norm konstrueras som 'de Andra', oftast som avvikande och som sociala problem.³⁸

Detta resonemang känns igen i sociologiska studier om 'främlingen'. Zygmunt Bauman utgör en självklar representant inom fältet. Enligt Bauman är 'främlingen' ingen naturgiven kategori utan frammanas av samhällets strävan efter struktur och ordning. 'Främlingen' är en störning i ett ordnat system. Bauman hänvisar i sitt resonemang till Mary Douglas analys om renhet och kampen mot smutsen.³⁹

Douglas använder sig av metaforerna renhet och smuts för att illustrera 'främlingens' relation till den ordnade världen. Renhet är också en vision av ordning där varje sak befinner sig på sin rätta plats. Motsatsen till renhet blir, enligt Douglas allt det som inte är på sin plats – smutsen. Detta innebär att det som är smuts i ett specifikt sammanhang kan bli rent bara genom att placeras i en annan plats och viceversa. Hon illustrerar detta genom att beskriva hur ett par nyputsade, skinande skor kan representera smuts genom att placeras på middagsbordet; tillbaka i skohyllan återfår de sin ursprungliga renhet.⁴⁰

Det rena är ordning och det smutsiga oordning. Det är alltså genom våra egna föreställningar om (o)ordning som 'främlingen' uppstår. Liksom avvikelser uppstår i relation till en given norm, uppstår 'främlingen' i relation till en specifik social ordning. Det handlar igen om en process av *andrafiering* där 'vi' med makten att benämna, klassificera och definiera skapar sociala regelsystem, normer i relation till vilka 'de Andra' framstår som 'avvikelser'. Enligt Douglas är det först genom att överdriva skiljelinjerna mellan inre och yttre, manligt och kvinnligt, övre och undre, friskt och sjukt eller 'vi' och 'de Andra' som ordning kan skapas.⁴¹ I ett samhällssystem där den vita, heterosexuella, medelålders, icke funktionshindrade medelklassmannen utgör normen växer det fram mekanismer, föreställningar och värderingar som gör kvinnor, 'invandrare', äldre, unga, homosexuella och funktionshindrade till särskilda kategorier, undantag eller avvikelser.

³⁷ Boréus, K. (2005), s. 124.

³⁸ Boréus använder begreppet *distansiering*. Boréus, K. (2005), s. 124.

³⁹ Bauman, Z. (1998), s. 14–17.

⁴⁰ Douglas, M. (1997), s. 56.

⁴¹ Douglas, M. (1997), s. 13.

De föreställningar som processen att skapa ordning bygger på är inte, enligt Douglas, bara kopplade till institutioner utan kan även själva utgöra institutioner. De bygger på trosföreställningar och sedvänjor, och är liksom institutioner både motståndskraftiga mot förändringar och känsliga för påtryckningar. Dessa föreställningar kan förändras genom enskilda individers försummelse eller medvetna engagemang.⁴²

Det är viktigt att beakta de insikter som lyfts fram av Douglas, Bauman, Boréus och andra, att föreställningar om renhet, ordning och tillhörighet utgör allmänna karaktärsdrag hos alla människor men modellerna för renhet, det som skall bevaras, skiftar över tid och rum.⁴³

Det är således viktigt att framhäva att det råder stora skillnader mellan gruppernas positionering gentemot normen. Detta medför en fokusering på hur mycket dessa grupper skiljer sig från alla andra, vilket i sin tur bidrar till konstruktionen av en bild av individer och grupper som 'avviker' i relation till en etablerad norm.

Definitionen av 'svaga' grupper inom arbetsmarknadspolitiken har diskuterats av bland andra Paulina de los Reyes. Enligt de los Reyes syftar denna definition på just graden av svårigheter att göra sig gällande på arbetsmarknaden. I denna bild skapas en norm (svenska, medelålders, icke funktionshindrade män) som blir den osynliga måttstocken mot vilken människor mäts och bedöms. De människor som faller utanför kriterierna för denna norms ramar betraktas därmed som avvikande. Det är viktigt att framhäva att det råder stora skillnader mellan gruppernas positionering gentemot normen.⁴⁴

'De utslagna', socialpolitikens historiska 'Andra', är de grupper som i relation till tillväxt och ekonomisk utveckling definieras som problematiska, även om det historiskt har visat sig ske på olika sätt. Under 1950-talet, präglad av en tillväxtinriktad ideologi, definierades de som arbetskraftreserver och produktiva resurser. Jenny Andersson tolkar ambitionen att i den fulla sysselsättningens samhälle bereda plats även för dessa grupper, som inkluderande. Det tidiga 1970-talet med en del socialpolitiska reformer som betonade trygghet, individuella behov och rättigheter definierade industrisamhällets 'utslagna' som 'svaga'. De var inte längre några arbetskraftsreserver. Istället placerades de längst ner i tillväxksamhällets hierarki. Det innebär ett skifte från att betrakta problemet som strukturellt orsakat till en betoning på utslagningens individuella sida. Denna syn gällde fortfarande under 1980-talet där denna grupp blev en dyr samhällskostnad som ställde höga krav på solidaritet och fördelning.⁴⁵

⁴² Douglas, M. (1997), s. 129.

⁴³ Bauman, Z. (1998), s. 17.

⁴⁴ de los Reyes, P. (2001), s. 168.

⁴⁵ Andersson, J. (2003), s. 78.

Att människor ständigt kategoriserar varandra oavsett tid och rum betyder inte att kategoriindelningar alltid och överallt är desamma. I den mån kategorier är socialt skapade speglar de också hur (o)jämliga maktstrukturer i samhället artikuleras. Det är med detta synsätt som utgångspunkt som jag har valt att studera hur arbetsmarknadspolitiken uttrycks i två kontexter av skilda karaktärer. Ambitionen är att fånga möjliga uttryck för maktrelationer utan att falla in i en hierarkisk rangordning av (o)jämligheter.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken som fält

Pierre Bourdieus fältteori är i denna undersökning en utgångspunkt för att studera mötet mellan två nivåer; policynivån och praxisnivån. Det handlar också om vad som händer när språkliga kategorier artikuleras i en social praktik. I denna del av undersökningen är arbetsförmedlarna i fokus. Jag ser dem som en viktig länk mellan de två nivåerna. De är aktörer vars roll är att omsätta politiska beslut och riktlinjer i praktik. Deras handlingar har betydelse för produktionen och reproduktionen, men framförallt för beförhållandet av kategoriseringar av arbetssökande. En förutsättning för kategoriseringen av arbetssökande är att arbetsförmedlarna intar en position inom fältet och hävdar värdet av det de gör. Arbetsförmedlare ses här som aktörer som *gör* politik.

I detta sammanhang är det relevant att påpeka att jag inte ser den språkliga praktiken och den sociala praktiken som åtskilda sfärer, inte heller ser jag policy och praxis som två separata nivåer. Även om det inte rör sig om samma slags dikotomi är det liknande ordningsskapande mekanismer som gör att dessa särskiljs. Jag ser den språkliga nivån med dess benämningar, definitioner och kategoriseringar och den sociala praktiken som stående i ett ömsesidigt beroende, där det är svårt att identifiera den bestämmande faktorn. På samma sätt ser jag policy och praxis i en dynamisk interaktion. Diskurs skapar social politik som leder till social förändring, alltså är policy- och praxisnivåerna inte diskursivt uppdelade. Dock har jag i en strävan efter att förstå, studera och analysera interaktionen dem emellan och i den mån det går, valt att analytiskt hålla isär dem. Det handlar om att se språkanvändningen i ett dialektiskt förhållande till det sociala livets komplexa tillvaro. Språket är både *konstituerat* av den sociala världen och *konstituerande* för den sociala världen.⁴⁶

I samhällsvetenskaplig bemärkelse analyseras diskurser, texter eller tal i sociala situationer på mikronivå, vilket inte innebär att övergripande, strukturella aspekter inte beaktas. Samspelet mellan makro- och mikronivåer av det sociala är betydande. Sociala institutioner, normer och ideologier är rele-

⁴⁶ Fairclough, N. (1992), s. 64–67 och Fairclough, N. (1995).

vanta också i analyser på mikronivå. Det är inte sällan just på mikronivån som strukturella mönster tydligt kommer till uttryck.⁴⁷

I det fältteoretiska greppet ser jag en möjlighet att integrerat handskas med textanalytiska verktyg och studier av det sociala på en lokal nivå. Med avstamp i denna teori skall jag studera hur strategier för handlande, praktiker, normer, idéer och mönster, vilka syftar till att reglera, normera och skapa ordning, blir till kategoriseringar av arbetssökande och tvärtom. Sättet att kategorisera arbetssökande skapar ramar och lösningar för hur de avses hanteras.

Ytterligare en betydelsefull aspekt i detta perspektiv är utgångspunkten att även om samhället präglas av en formell jämlikhet så är den reella jämlikheten inte genomförd. Bourdieu har i sina undersökningar av framför allt det franska samhället sett *fält* som ett strukturerat rum, ett rum inom vilket de olika sociala positionerna och deras interagerande bestäms av fördelningen av olika resurser eller kapital.⁴⁸ Denna utgångspunkt gör perspektivet till ett lämpligt hjälpmedel i studier av maktstrukturer i samhället. Sociala praktiker uttrycker makt och är samtidigt resultat av maktutövning. Bourdieus olika begrepp är av relationell karaktär. Så snart försök görs att fastställa innebörden hos ett begrepp tvingas man att hänvisa till andra begrepp. I följande genomgång försöker jag ge en schematisk bild av de huvudbegrepp Bourdieu använder sig av.

Fält

Ett socialt fält, i Bourdieus mening, uppstår när en avgränsad grupp människor och/eller institutioner strider om något som är gemensamt för dem.⁴⁹ I det arbetsmarknadspolitiska fältet samexisterar arbetsförmedlare, arbetsgivare, arbetssökande och AMS. Andra organisationer och myndigheter som direkt eller indirekt kan kopplas till detta fält är kommuner, bemanningsföretag, utbildningssamordnare, försäkringskassan, kriminalvården, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. I denna undersökning har jag i första hand valt att avgränsa min studie till att studera positioneringen mellan arbetsförmedlare samt mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. Beröringspunkter mellan arbetsgivare och andra organisationer i samhället belyses utifrån ett arbetsförmedlarperspektiv. Andra organisationer kommer att vara föremål för analys i den mån de ger relevanta aspekter på arbetsförmedlarnas verksamhet.

Bourdieu påpekar att interaktionen mellan parterna inom ett fält skall ses som en interaktion i en vidare mening. Ett fälts grad av autonomi bestäms i relation till andra omgivande delar av samhället. Ett fält kan vara heteronomt

⁴⁷ van Dijk, T. (1987), s. 38–39.

⁴⁸ Bourdieu, P. (1993), s. 271–272.

⁴⁹ Broady, D. (red.) (1998), s. 11.

i den meningen att det befinner sig i en underordnad position i relation till ett annat fält av överordnad karaktär.⁵⁰

I varje autonomt fält finns en egen specifik art av kapital som det råder strid om. Följaktligen innebär analysen av ett specifikt fält studier av hur fördelningen av denna specifika form av kapital ser ut aktörerna emellan. Jag ser arbetsförmedlarna som aktörer i det fält som den aktiva arbetsmarknadspolitiken utgör. Fältet är i sin tur ett system av stridande hierarkier. Striden handlar inte nödvändigtvis om att enbart upprätthålla den rådande strukturen. Den kan också handla om omformulering och omstrukturering av fältet och den kapitalform som är gångbar. Att det existerar polariteter mellan konkurrerande krafter, egna former av inträdeskrav liksom en egen trosföreställning är andra kriterier utifrån vilka ett fälts grad av autonomi kan bedömas.⁵¹

Min avsikt är att med hjälp av dessa kriterier ge en bild av den aktiva arbetsmarknadspolitiken som ett fält, inom vilket det råder specifika spelregler och där kategoriseringar i sin tur produceras, reproduceras och omsätts i praktik. Jag avser inte att studera kategoriseringar som direkt resultat av dessa specifika spelregler utan som en process där politiska riktlinjer, hur de tolkas och tillämpas, implicerar bilder av 'problemet' och föreställningar om individer som del av problemet eller dess lösning. Arbetsförmedlare utgör en viktig del av ett fält i en specifik rumslig och tidsdimensionell kontext. Jag ser det fältet som skärningspunkten mellan policy och praxis samt mellan diskurs och social praktik. Därför är analysen av arbetsförmedlarnas verksamhet en central del av undersökningen.

Habitus

Med habitus avser Bourdieu ett system av dispositioner vilka vägleder individen att handla, att tänka och att orientera sig i samhället på ett visst sätt. Dessa dispositioner genererar attityder, vanor och uppfattningar vilka är regelbundna utan att för den skull vara medvetna eller koordinerade.⁵²

Habitus är det som överhuvudtaget gör det möjligt att handla, men som samtidigt strukturerar och begränsar handlandets utrymme. Dessa system av dispositioner eller benägenheter kan ses som resultat av sociala erfarenheter, kollektiva minnen, o.s.v. som ristas i kroppen och i människans sinnen.⁵³ Min utgångspunkt är att de utgör viktiga uttryck för fältets dynamik och struktur. I denna undersökning är därför det material som deltagande observationer resulterat i av stor betydelse.

Habitusbegreppet hänger, som tidigare påpekats, samman med begreppen kapital och fält. Enligt Bourdieu är habitus en av kapitalets existensformer.

⁵⁰ Bourdieu, P. (1991), s. 5.

⁵¹ Broady, D. (red.) (1998), s. 13–20.

⁵² Bourdieu, P. (1991), s. 12.

⁵³ Bourdieu P. (1977), s. 93.

Bourdieu talar om det kroppsliga *hexis*, som en permanent disposition eller ett långvarigt sätt att stå, att tala, att le, att känna och att tänka.⁵⁴

Detta habitus är också inpräntat i kroppen och utgör en form av kroppsligt *hexis*. Vikten av det kroppsliga *hexis* kan förstås utifrån de skilda sätt som exempelvis, män och kvinnor kan ha att förhålla sig till saker och ting, deras möjligt skilda sätt att gå, att äta, att le, lika väl som deras möjligt skilda sätt att utvecklas i de mest intima aspekterna i sina liv. Det faktum att olika klasser och grupper i ett samhälle har olika accenter, intonationer eller sätt att prata, till exempel, kan ses som en manifestation, språkligt sett, av ett socialt strukturerat habitus.⁵⁵

Genom att systematiskt observera variationer i arbetsförmedlarnas habitus (sätt att tala och handla) samt deras positioner i fältet och relationen till kategoriseringen av arbetssökande söker jag svara på frågor om hur kategorier av arbetssökande värderas allt eftersom de placeras i den värdehierarki som fältet utgör. Det blir en fråga om maktstrukturer i den mån det handlar om överordning och underordning, dominerande och dominerade, maktförhållanden som i sin tur speglas i samspelet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande.

Kapital

Termen kapital kan, i Bourdieus mening, kan, med risk för språkliga begränsningar, översättas som värden, tillgångar eller resurser. Dessa skall ses relationistiskt, som något som erkänns av andra som värdefullt. De olika kapitalformerna kan vara ekonomiska, symboliska, kulturella och sociala. Varje kapitalform är relaterad till ett visst fält.⁵⁶

Det skulle kunna förklaras på följande sätt. När det gäller lingvistiska uttryck eller uttal produceras dessa alltid i särskilda kontexter eller marknader, och dessa marknaders egenskaper förser i sin tur de lingvistiska produkterna med vissa "värden". På en specifik lingvistisk marknad är vissa produkter av högre värde än andra. Det lingvistiska kapitalet är i detta fall starkt relaterat till varje agents förmåga eller kompetens att producera uttryck som är välanpassade för en säregen, specifik marknad.⁵⁷

I den studerade arbetsmarknadspolitiska kontexten kan det faktum att *arbetssökande erhåller arbete* ses som en möjlig kapitalform, vilket gör arbetsförmedlare till aktörer och arbetssökande till kapitalgeneratorer. I Bourdieus kapitalteori betraktas inte kapital som fasta, fixa, förbestämda resurser. Det är ständigt föremål för strider. Olika grupper i samhället utvecklar omedvetna, oreflekterade strategier för att bevara eller öka värden av sina kapitalinnehav

⁵⁴ Bourdieu, P. (1992), s. 69–70.

⁵⁵ Bourdieu, P. (1991), s. 13–17.

⁵⁶ Bourdieu, P. (1993), s. 270–272.

⁵⁷ Bourdieu, P. (1991), s. 18.

och för att förhindra andra sociala grupper, vilkas kapitalinnehav har en annan sammansättning, att göra det samma.⁵⁸ Ur denna synvinkel skulle de arbetsförmedlare som lyckas få fler arbetssökande i arbete definieras som dominerande och de som lyckas i mindre utsträckning som dominerade. Denna aspekt är, enligt Bourdieu, en förutsättning för ett fälts struktur.⁵⁹

Det här är en studie av vilka kategoriseringar av arbetssökande som produceras och/eller reproduceras och hur detta sker inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Mer specifikt analyseras den arbetsmarknadspolitik som bedrivs på arbetsförmedlingen. Det är också en studie av de kategoriseringar som skapas i relation till problembilder. I ett tredje steg studerar jag det sätt på vilket problemen åtgärdas. Det inbegriper i sig bilden av problemen och är en viktig del i den politiska kampen om definitioner och innebörder. Nedan följer en presentation av min tredje och sista teoretiska utgångspunkt.

Medikalisering

Gränsen mellan friskt och sjukt, mellan normalitet och avvikelse, förskjuts ständigt. Den kritiska medicinhistorien har vuxit fram sedan 1960-talet. Den har hämtat inspiration i ideologikritiska, marxistiska eller socialmedicinska hållningar. Bland dess främsta företrädare kan räknas Michel Foucault, Ivan Illich och Tomas McKeown. Medikalisering har kommit att bli ett centralt begrepp inom detta område. Med medikalisering åsyftas den process genom vilken problem som för tillfället inte uppfattas som medicinska blir definierade och behandlade som just sådana, vanligtvis i termer av sjukdom och/eller störning (disorder) eller uttryckt med Zolas ord: "Medicalization is a process whereby more and more of everyday life has come under medical dominion, influence and supervision."⁶⁰

Även om definitionerna av medikalisering ofta utgår från antagandet att denna process implicerar en förskjutning till den medicinska domänen finns det fall där det *medicinska yrket* endast marginellt innefattas. Enligt Peter Conrad innebär medikalisering att definiera ett problem eller tillstånd i medicinska termer genom användning av ett medicinskt språk, upptagning av ett medicinskt ramverk för att förstå ett problem eller användning av medicinskt ingrepp för att behandla det. Det rör sig om en sociokulturell process som inte nödvändigtvis involverar det medicinska yrket. Viktigt är också att poängtera att det finns olika grader av medikalisering. Vissa problem eller företeelser är nästan helt, andra delvis medikaliserade och ytterligare andra

⁵⁸ Bourdieu, P. (1993), s. 286.

⁵⁹ Angående dominerade och dominerande på konstens fält, se Bourdieu, P. (2000), s. 365–369 och på det akademiska fältet, se Bourdieu, P. (1996), s. 105–155.

⁶⁰ Zola, L. K. i Conrad, P. (1992), s. 210.

är det i mindre grad. Exempel på medikaliserade fenomen är alkoholism, ätstörningar – från fetma till anorexi – och barnafödelse.⁶¹

Med medikalisering menar jag tillämpningen av normer och praktiker – metoder, handlingsätt – som kategoriserar vissa individer som avvikare i bemärkelsen sjuka eller handikappade. Normerna och praktikerna innebär även att individer klumpas ihop i grupper med olika 'sjukdomar' eller 'handikapp'. Foucault har belyst hur medicinsk kunskap refererar till föreställningar om 'hälsa' och 'normalitet'. Före 1700-talet relaterade den medicinska kunskapen mycket mer till hälsa än till normalitet. Däremot kom den efter 1800-talet att regleras mer i överensstämmelse med normalitet än med hälsa och den medicinska dikotomin mellan det normala och det patologiska kom att bli en strukturerande faktor i samhällslivet.⁶²

Karin Johannisson har visat hur människans penningvärde motiverade politiskt pådrivna medicinska insatser. Ohälsa, sjukdom, invaliditet och död var ekonomiskt tärande för samhället och krävde därför statligt ingripande. Att förbättra de fattigas situation sågs som en investering, vilket sker inom ramen för en merkantilistisk diskurs redan under 1800-talet. Men det var också samhället som bestämde vem som var sjuk och hur och när vård skulle sättas in. Den offentliga sjukvården kom att riktas till den fattiga arbetskraften. Med samhällsekonomiska argument prioriterades de behövande medan de "orättfärdiga" kom att sorteras bort; de arbetslösa internerades och straffades med arbete i arbetshusen. Under 1800-talets senare hälft kom medicinens kontrollfunktion att bli allt tydligare och företeelser som till exempel lösdriveri, arbetsovilja eller kriminalitet som tidigare inte uppfattats, kom att förklaras som sjukdom. Det berättigade i sin tur samhällets ingripande. Genom dessa medicinska sjukdomsbestämningar i gränslandet mellan biologiskt, mentalt och socialt, skulle avvikarna avskiljas från offentligheten, men helst normaliseras.⁶³

Handikapp är ett medikaliserat begrepp. Medikaliseringen av begreppet är kopplat till välfärdsstatens framväxt och har spårats till perioden efter andra världskriget i Storbritannien där ett stort behov av arbetskraft tvingade fram en mobilisering av alla produktiva resurser. Kvinnor och män som tidigare hade uppfattats som improduktiva, olämpliga och farliga att anställa definierades som resurser i en strävan efter ökad produktion och ekonomisk tillväxt. Gränsen mellan hälsa och sjukdom upplöstes som följd och i ett slag ansågs tekniker för rehabilitering och integrering i arbetslivet vara mer lönsamma än invaliditetsersättningar. Det innebar också ett sätt att gruppera 'oroväckande' fysiska, psykiska och sociala faktorer under kategorin 'bristande' för vilken skapades ett flertal åtgärder eller 'lösningar'.⁶⁴ I införandet av

⁶¹ Conrad, P. (1992), s. 210–220.

⁶² Foucault, M. (1994), s. 35–36.

⁶³ Johannisson, K. (1990), s. 50–59.

⁶⁴ Donzelot, J. (1991), s. 262–263.

begreppet *arbetshandikapp* finns paralleller till framväxten av kategoriseringar inom medicinen med syftet att urskilja fysiologiska eller psykiska avvikelser.⁶⁵

I Sverige kom tillsättningen av en särskild beredning av rehabiliteringsfrågorna 1962 i Socialdepartementet att innebära ett historiskt brott. Rehabilitering fick en synnerligen bred tolkning och omfattade alla grupper som av den Socialpolitiska kommittén definierats som socialt problematiska. I grunden handlade denna förändring om synen på dessa grupper som produktiva resurser i egenskap av arbetskraftsreserver och möjliga produktionsfaktorer. Denna inriktning kom att innebära en skärningspunkt mellan socialpolitiken och den aktiva arbetsmarknadspolitiken, vilket exempelvis uttrycktes genom en betydande utbyggnad av arbetsvårdsorganisationen och de skyddade verkstäderna.⁶⁶

I en studie av Samhall hävdar företagsekonomen Mikael Holmqvist att användningen av begreppet arbetshandikapp i samhället har ökat under 1990-talet. På samma sätt kan även en ökning av antalet arbetshandikappade noteras. Från 1991 till 2004 ökade antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetshandikappade, exklusive Samhall, med 350 procent. Fenomenet att allt fler människor blivit arbetshandikappade under den senaste tiden speglar, enligt Holmqvist ett tilltagande behov av hantering av den ökande variationen av beteende i arbetslivet i det svenska samhället. Tillkomsten av nya former av arbetshandikapp anser Holmqvist, innebär inte att nya sjukdomar eller liknande har upptäckts utan att kriterierna för vad som definieras som arbetshandikapp har förändrats, vilket har gett individen ökat ansvar för sina problematiska egenskaper.⁶⁷

Arbetshandikappsbegreppet är på detta sätt en slagkraftig mekanism i kategoriseringen av grupper i arbetslivet som uppenbarligen inte har lyckats att hantera förekommande regler på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Den medicinska prägeln av begreppet arbetshandikapp innebär att social avvikelser i form av arbetslöshet medikaliseras. Dock är det viktigt att poängtera att för arbetshandikappade individer i Sverige gäller vanligtvis rehabilitering genom arbete. Istället för medicinsk vård genom hospitalisering och medicinering behandlas dessa avvikelser genom ”arbetets läkande kraft.”⁶⁸ Arbete ses således som en grund till personlig utveckling och som ett verktyg i syftet att motarbeta socialt utanförskap. Vidare rättfärdigar kategoriseringen, arbetshandikapp, särskilda statsfinansierade insatser.⁶⁹ Det ger i sin tur problemet en politisk karaktär.

⁶⁵ Foucault, M. (1994), s. 118–119.

⁶⁶ Andersson, J. (2003), 43–45.

⁶⁷ Holmqvist, M. (2005), s. 342–345.

⁶⁸ Holmqvist, M. (2005), s. 348.

⁶⁹ Holmqvist, M. (2005), s. 86–87.

Min utgångspunkt är att vårt sätt att definiera 'sociala problem' bestämmer ramar eller förhållningssätt utifrån vilka vi löser eller åtgärdar dessa 'problem'. Medikalisering kan därmed anses medföra konsekvenser för hur socialpolitiken, eller i det här fallet arbetsmarknadspolitiken, utformas.

Relationen mellan medikalisering och socialpolitik inom den svenska ramen har studerats tidigare. Två för denna undersökning väsentliga iakttagelser är: 1. Genom att basera de generella bidragssystemen på att begrepp som sjukdom och arbetsförmåga till stora delar definieras av professionella yrkesgrupper, läkare, blir det svårt att begränsa graden av medikalisering. 2. Tendensen förstärks av att stora grupper av befolkningen upplever höga krav i arbetslivet och i samhället generellt.⁷⁰ Den fysiska och psykiska ohälsan är högre bland arbetslösa än bland dem som har arbete. Ohälsa och social utslagning som konsekvenser av arbetslöshet kan förstås i termer av ett samspel mellan individen och värderingsmönster i hans eller hennes sociala omgivning.⁷¹

Med utgångspunkt i medikaliseringsbegreppet kommer jag i denna avhandling att lägga fokus på hur arbetsmetoder, samt föreställningar om de arbetssökande, kan innebära en medikaliseringsprocess. Det handlar inte om hur arbetslöshet kan leda till sjukdom utan om kategoriseringen av arbetslösheten i sig som analogt med 'sjukdom'. Vidare har medikalisering också definierats som en mekanism för social kontroll. De flesta samhällen utvecklar terapeutiska modeller för social kontroll, speciellt när individualism är högt skattad. Social kontroll uttrycks starkast i makten att definiera specifika beteenden, individer eller handlingar.⁷² Därmed är det av intresse att studera arbetsförmedlarna och deras positioner och hur dessa uttrycks genom kategoriseringar, definitioner och benämningar av arbetssökande. Sociologen Peter Conrad har i sina analyser av olika medikaliseringsprocesser använt sig av tre nivåer. Jag har valt att strukturera mina resultat efter dessa nivåer:⁷³

1 – Begreppslig nivå

På denna begreppsliga nivå används ett medicinskt ordförråd för att rama in, klassificera eller definiera 'problemet'; få yrkesmän/kvinnor är involverade, och medicinska behandlingar är inte nödvändigtvis förekommande.

2 – Interaktionsnivå

På nivå nummer två uttrycks det som händer mellan läkare och patient. Läkare är mer direkt involverade än på nivå och beteenden och tillstånd behandlas medicinskt. Det inträffar då en läkare definierar 'problemet' som medicinskt eller behandlar ett 'socialt problem' med medicinska medel. Pro-

⁷⁰ Lindqvist, R. (red.) (1997), s. 8.

⁷¹ Nordenmark, M. (1997), s. 114–117.

⁷² Conrad, P. (1992), s. 210–220.

⁷³ Conrad, P. (1992), s. 210–220.

blemet med detta sätt att definiera interaktionsnivån är att den begränsas till att gälla samspelet mellan läkare och patient. Interaktionen mellan arbetsförmedlare och arbetssökande ser jag som ett tydligt exempel på en situation där arbetsförmedlare definierar relationen i termer av läkar-patientrelation. Min analys av medikalisering på denna nivå grundar sig därmed i antagandet att det är rimligt att tolka mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande i termer av en medikaliserad situation.

3 – Institutionell nivå

Den institutionella nivån uppnås då organisationer grundar såväl administrativa som politiska beslut och åtgärder på medicinska bedömningar. Läkare fungerar som bevakare av förmåner som endast legitimeras i organisationer där 'problem' definieras i medicinska termer men där verksamheten sköts av icke medicinsk personal. Medikalisering visar sig vara en utbredd definitionsprocess. Graden av acceptans och tillämpning av medicinska definitioner varierar mellan grupper och individer inom en organisation.

Frågeställningar, Material och Metod

Mina frågeställningar är:

Hur beskrivs problem/dess lösningar? I formuleringen/tillämpningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder/program uttrycks föreställningar om problemet och om de grupper de riktas till.

Vilka kategoriseringar av arbetssökande produceras och/eller reproduceras i mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande?

Vad innehåller dessa kategoriseringar?

Vilka konsekvenser ger dessa kategoriseringar i sättet att åtgärda 'problemet'?

Material

Undersökningen består av två delar. Del 1 består av analys av skriftliga dokument: AMS riktlinjer 1990–2000. De innehåller formuleringar av arbetsmarknadens problem liksom direktiv om hur dessa bör åtgärdas. I och genom dessa formuleringar uttrycks en förståelse för de grupper vilka de arbetsmarknadspolitiska insatserna bör riktas till och gruppernas position i relation till arbetsmarknaden. Dessa policydokument ses som institutionella premisser för hur arbetsmarknadspolitiken behandlat grupper av arbetssökande under den studerade perioden.

Dokumentet studeras från utgångspunkten att kontexten har en central roll i analysen av hur sociala 'problem' definieras. Sociala 'problem' konstrueras alltid i samspel med rumsspecifika, institutionsspecifika och tidspecifika aspekter. Riktlinjerna har studerats med ambitionen att urskilja den

institutionella ram i vilken bilder, beskrivningar samt definitioner av problem och dess lösningar ryms.⁷⁴ Med hjälp av de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna samt tidigare forskning avser jag ge en bild av den arbetsmarknadspolitiska riktningen på en övergripande, policy-nivå från 1990 och fram till 2004.⁷⁵ Denna bild utgör i sin tur en ram som i en andra fas använts som utgångspunkt för tolkning av material av annan karaktär, nämligen det material som tillkom under ett kortare fältarbete. Det är detta material som utgör grunden i den andra delen av undersökningen.

Andra dokument och litteratur som analyseras är statliga utredningar och rapporter där förslag till utformning och tillämpning av specifika arbetsverktyg presenteras. Syftet är att kunna placera arbetsmetoder i ett bredare sammanhang. Med hjälp av dessa källor avser jag belysa synen på 'problemet' i ett bredare perspektiv. Även en intervju genomfördes med en chef inom Rehabiliteringsverksamheten med syftet att samla in fakta om den senaste utvecklingen inom organisationen gällande övergången från Arbetsmarknadsinstitutet (Ami) till AF Rehab.

Fältarbetet

I avsikt att förstå hur arbetsförmedlarna aktivt konstruerar kategorier har jag genomfört intervjuer och deltagande observationer. Fältarbetet genomfördes huvudsakligen under våren 2004. Inom ramen för det gjordes deltagande observationer vid två arbetsförmedlingskontor och en mottagning riktad till 'invandrade' arbetssökande.⁷⁶ Intentionen bakom valet av arbetsförmedlingskontoren var att studera den kontextuella aspekten av kategoriseringsprocessen. Kontextuella variationer har antagits böra speglas i vilka grupper som kategoriseras som problematiska. Ett av kontoren och mottagningen låg i en mellanstor stad med stor offentlig sektor och kunskapsintensiv industri. Det andra kontoret låg i en mindre bruksort med tung basindustri som en viktig del av näringslivet.

Ett problem som antropologer ofta förknippar med denna typ av metod är "go native" problematiken. Det handlar om i vilken mån forskaren låter sig påverkas av den miljö han eller hon vistas i eller den personliga interaktionen som uppstår under genomförandet av undersökningen. Att denna aspekt ses som problematisk grundar sig i en vetenskapssyn där forskaren ses som en objektiv betraktare vars materialinsamling och analys inte låter sig impregneras av hennes/hans subjektivitet. Metoden blir mer eller mindre problematisk i relation till de övriga delarna av undersökningen.

⁷⁴ Bacchi, C. L. (1999), s. 7.

⁷⁵ Tyvärr fick jag inte tillgång till de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna för 2002 i tid.

⁷⁶ Målgruppen för verksamheten var asylsökande, deltagare i Svenska för invandrare (SFI), arbetssökande som av olika skäl har behov av tolk och arbetssökande med utländsk bakgrund med behov av validering eller översättning av betyg oavsett kunskaper i svenska.

En viktig aspekt som tydligt framträder i samband med insamlingen av materialet genom både deltagande observationer och intervjuer är hur forskaren som person påverkar hela processen som kunskapsproduktionen innebär från insamling till den slutgiltiga analysen. Detta har diskuterats av många forskare inom samhällsvetenskapen och blivit särskilt aktuellt inom det feministiska forskningsfältet sedan 1970-talet. Den huvudsakliga slutsatsen är att forskaren *alltid* är en del av det som har studerats. Hon eller han kan aldrig vara enbart en distanserad och objektiv observatör.⁷⁷

Objektiviteten kräver att subjektiviteten tas med i beräkningen. Det ska inte förstås som att forskningsproblemet enbart handlar om forskarens egna upplevelser och värderingar av det som är föremål för analys. Tvärtom ska forskningsproblemet förstås intersubjektivt. Min ambition har varit att så noggrant som möjligt redogöra för mina teoretiska utgångspunkter och analytiska verktyg i en strävan efter genomskinlighet. Det innebär att studien tillkommit inom specifika och av en vetenskaplig disciplin bestämda ramar – även uttalade sådana – och sålunda kan den betraktas som tillförlitlig.

Ett tiotal deltagande observationer gjordes dels vid de så kallade kundmottagningarna, dels då arbetsförmedlare träffade arbetssökande under uppföljningsbesök. Varje observation vid möten mellan arbetsförmedlare och arbetssökande följdes upp med ett längre samtal med arbetsförmedlaren om det konkreta fallet (mellan 20 och 40 minuter). En intervjuguide gjordes med syftet att ge intervjun struktur (se appendix). Frågorna berörde den specifika arbetssökandes bakgrund och arbetsförmedlarens perspektiv på hans eller hennes situation. Vidare användes denna information som utgångspunkt för att ställa frågor om grupper av arbetssökande och förändringar under 1990-talet och fram till intervjutillfället samt frågor om definitioner av och synen på 'kompetenskrav' och om och i så fall hur det har förändrats under den undersökta perioden.

Jag har inte deltagit i de studerade arbetsförmedlarnas arbete. Jag har alltså varit en passiv iakttagare och i ett försök att passera obemärkt suttit i ett hörn, lyssnat och antecknat. Jag har i en strävan efter en viss grad av förtroende även deltagit vid fikapauser och gemensamma luncher. I genomförandet av denna undersökning har förtroende varit en viktig förutsättning åtminstone till en sådan grad att min närvaro inte setts som hotfull. Det handlade om att få kunskap om miljön och om mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande och dess karaktär. Att genom sinnena fånga kunskap om företeelser som inte sällan förblir uttalade eller är enbart av kroppslig karaktär, är en av fördelarna med denna metod.

En central del av avhandlingen har sålunda grundats på material som insamlades genom forskningsintervjuer. Den kvalitativa intervjun är ett dynamiskt samspel mellan den som frågar och den som svarar. Det är en föränderlig process med överraskningar och förändringar. Det är ett samtal som

⁷⁷ Skeggs, B. (2000), s. 50–51.

rymmer kunskap om det sociala, om människors liv och erfarenheter. Men framför allt är forskningsintervjun ett samtal med struktur och syfte.⁷⁸

Jag genomförde 22 intervjuer med 19 informanter (12 i den mellanstora staden, varav två var med arbetsförmedlare vars arbete specifikt riktas till 'invandrade' arbetssökande, och 7 i det mindre samhället). Intervjuerna var mellan 40 och 100 minuter långa. Strukturen skapades genom en intervjuguide (se appendix). I den finns det frågor om den enskilda arbetsförmedlarens bakgrund, dennes erfarenhet av verksamheten och dess möjliga förändringar under 1990-talet och fram till intervjutillfället, arbetsförmedlingens interna organisation samt möjliga samarbeten internt inom andra delar av organisationen eller externt med andra samhällsliga organisationer eller institutioner. Andra frågor kretsade kring arbetsförmedlarens syn på arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken samt dess förändringar under den undersökta perioden. Samtliga intervjuer spelades in vilket kan ha stört samspelet med intervjupersonen. Att spela in är nödvändigt utifrån ambitionen att analysera det som sägs som en text. Intervjumaterialet har i sin helhet sedan transkriberats, till större delen ordagrant.

I det samspel som den kvalitativa forskningsintervjun utgör är det viktigt för den som sen tar del av resultaten att veta att det inte rör sig om en sann avspeglning av verkligheten utan om en tolkning av meningsfulla relationer mellan det som sägs och det som är i fokus för analysen. Resultatet utgör en konstruerad bild som växt fram av det som sagts och berättats. Det är därför viktigt att i metodologiskt syfte inte bara tolka det som sägs utan vem som säger vad och hur det sägs, på samma sätt som det är viktigt att ha klart för sig hur tolkningen och analysen gått till.⁷⁹ Med vilka ord och på vilket sätt intervjupersonernas berättelser kommer till uttryck påverkas av vem de talar med. Vem jag är i deras ögon påverkar således vad jag får för uppgifter. Min avsikt har inte varit att samla in fakta. Jag har istället studerat varje utsaga i relation till andra utsagor i ett mönster av sociala relationer.

Reflektionen ovan kan vidare kopplas till hur maktimpregnerad forskningsprocessen är. Det råder en hierarkisk ordning mellan forskaren och det 'beforskade'. Processen att välja, klassificera och analysera ett empiriskt material implicerar maktutövning. Det är jag i egenskap av forskaren som, på basis av mina egna (vetenskapliga) utgångspunkter, principer och spelregler, bestämmer frågorna, vem som ska tillfrågas och hur det ska tolkas, vilket i sin tur implicerar inkludering och exkludering, (innan)förskap och (utan)förskap.⁸⁰ I denna studie är maktförhållanden genom vilka ojämlikhet och utanförskap skapas, i fokus. Min utgångspunkt är att makt *görs* genom sociala interaktioner människor emellan. Med ambitionen att kritisk granska

⁷⁸ Kvale, S.(1997), s. 13.

⁷⁹ Bacchi, C. L. (1999), s. 39. Notera dock att Bacchi refererar till analys av politiska måldokument och inte till intervjuer.

⁸⁰ Skeggs, B. (2000), s. 33–67.

dessa processer blir den självkritiska positionen oundviklig. Förförståelsen, språket och forskarens självinsikt är alltså betydelsefulla faktorer.⁸¹

Metod

I den sociala process som arbetsmarknadspolitiken utgör bestäms både vilka frågor som definieras som sociala problem och på vilket sätt de definieras som sådana. Därför är det viktigt med metoder som tillåter oss att dekonstruera för-givet-tagna begrepps mening. En sådan metod tillåter oss att problematisera normer och att tänka om deras sociala mening och hur de är länkade till maktrelationer i samhället. Kategoriseringar är också beroende av sociala och historiska kontexter. De har betydelse för hur grupper/individer ser på sig själva och andra och för olika sociala eller politiska åtgärder. Ett annat sätt att komma åt definitioner av sociala problem är att påvisa möjliga kopplingar mellan specifika konstruktioner och formuleringen av problemlösningar.⁸²

I analysen av kategoriseringar har jag fäst uppmärksamhet vid de metaforer och associationer som görs i benämningen, inordnandet och definierandet av grupper av arbetssökande. Jag anser att dessa språkliga element kan ge mig ett grepp om hur kategoriserade företeelser upplevs och erfars. De ger också uttryck för bilder och föreställningar om det sociala – politiska problemet och dess lösningar, om normer och 'avvikelse', om 'friskt' och 'sjukt'.

Även om indelning i kategorier alltid sker utifrån föreställningar om skillnader måste det inte göras utifrån utgångspunkten att det finns något 'normalt' och 'självklart' i relation till vilket det finns en 'avvikelse'. Ett karakteristiskt drag för kategorier av Andra är att de markeras på något sätt i språket. Istället består utgångspunkten, normen, ommarkerad. Ett exempel utgörs av kategorin *arbetslös*, en benämning skapad i relation till den normala medborgaren, *arbetshavaren*, en benämning som inte finns i språket. Ett tecken på att det 'annorlunda' ses som något väsentligt är att det uppstår speciella, fasta, benämningar i språket.⁸³

Det mest särskiljande sättet att benämna är genom användningen av substantiv eller adjektiv som används som substantiv i fasta språkliga uttryck – 'en arbetslös'. *Andraifiering* kan också ske genom att en grupp människor beskrivs som annorlunda och ju oftare och i ju fler sammanhang som det särskiljande pekats ut, desto större distansiering.⁸⁴

I en övertygelse om att språket inte sällan är konstruerat kring binära oppositioner har jag försökt fånga möjliga uttryck för dessa. Exempelvis skapas manlighet i relation till kvinnlighet och svenskhet i relation till invandrarskap, varje kategori skapar sin egen motbild. I de sammanhang jag har funnit denna

⁸¹ Alvesson, M. & Sköldberg, K. (1994), s. 12.

⁸² Bacchi, C. L. (1999), s. 20–21.

⁸³ Boréus, K. (2005), s. 123.

⁸⁴ Zola, I. K. (1993), s.170 samt Boréus, K. (2005), s. 125.

form av uttryck har jag försökt analysera deras inbördes relation eftersom det inte sällan ger uttryck för maktasymmetrier. Normen ges mening genom kontrast. Det är således skillnad som producerar betydelser.⁸⁵

I denna undersökning är grupper som beskrivs som varande 'utanför' arbetslivet i fokus. Jag benämner dem 'de Andra' vilket i viss mån uttrycker homogenitet. Deras främsta gemensamma kännetecken är att de inom ramen för arbetsmarknadspolitiken definieras som problematiska. I den mån vissa grupper utanförskap uttrycker särskilda, specifika nyanser i denna generella bild tas de upp som sådana.

Arbetsförmedlarna

I avhandlingen används begreppet arbetsförmedlare som en generell benämning på den som arbetar inom den offentliga arbetsmarknadspolitiken och i sitt arbete möter både arbetssökande och arbetsgivare. Inom organisationen, arbetsförmedlingen, finns det nämligen en uppdelning i arbetsuppgifter som ger arbetsförmedlarna olika befattningar, vilka i sin tur benämns olika. Av de 19 arbetsförmedlare som intervjuades var tolv kvinnor och åtta män. Det bekräftar faktumet att yrket är något kvinnodominerat, ungefär 60 procent av arbetsförmedlarna i landet är kvinnor. Fem av dem hade erfarenheter av att ha vuxit upp i en annan del av världen som de relaterade till i intervjuerna. Åldersmässigt befann sig gruppen mellan 40 och 65 års ålder. När det gäller deras karriärvägar skilde sig dessa åt. Dock kan ett mönster tydas i relation till deras åldrar. Bland de äldre som varit inom organisationen under en längre period var interna utbildningar det vanligaste sättet att kvalificera sig för yrket. De yngre däremot hade olika former av högskoleutbildningar, vanligast inom pedagogik, beteende- eller personalvetenskap.

Pauser, beteckningar och begrepp

Transkriberingen av intervjuerna har gjorts efter principen att noggrant återge vad som sagts. Min målsättning har varit att fånga nyanser i berättelser och individuella utsagor, därför har även de minsta detaljer transkriberats. Utgångspunkten har varit att ju bredare material desto mindre risk för att gå miste om viktiga inslag i analysen. Här är det också viktigt att belysa att några få citat har använts flera gånger. Dock har olika aspekter analyserats.

En bokstavlig transkribering av ord och meningsuppbyggnader har inte sällan resulterat i brott mot grammatiska förhållningsregler. Jag har i framställningen av vissa citat frångått denna princip i en strävan efter att underlätta läsandet. Jag har infört skiljetecken, tagit bort en del obegripligheter samt markerat pauser och dylikt. Därför är några teckenförklaringar nödvändiga: ((Dubbla)) parenteser har använts för att markera utelämnandet av ord och

⁸⁵ Goddard, A. & Patterson, M. L. (2000), s. 54–56.

därmed ofullständiga meningar. I (enkla) parenteser har jag fyllt i med mina egna kommentarer om vad som pågår under själva talakten eller fyllt i med ord som inte uttalades under intervjun med avsikten att tydliggöra en mening. Jag har även använt ”dubbla” citationstecken för att markera att intervjupersonen refererar till en annan situation. I några citat förekommer understrykningar som betyder att just det som är understruket har uttalats med en viss betoning. Tre punkter ... har använts för att markera att den person som intervjuats tänker och längre tankstreck— att han eller hon letar efter ord. Till sist har jag använt /.../ då jag velat poängtera att en del av intervjun utelämnats. Det är rimligt att påpeka att alla dessa ingrepp är utslag av mina egna tolkningar om vad som sägs och om vad som händer vid intervjun. Det är alltså ytterligare ett filter igenom vilket läsaren får tillgång till texten. I syfte att måna om intervjupersonernas anonymitet har jag i citaten ersatt namn på personer med NN, namn på platser med XX och xx när det är specifika arbetsförmedlingskontor eller arbetsplatser som omnämns. Av samma anledning har varje intervju getts en kod och det är denna kod jag refererar till i källhänvisningen. I de fall där jag grundar mina analyser på systematiska iakttagelser hänvisar jag till fältarbetet i sin helhet med beteckningen: *Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004*. Även de lokala miljöerna har anonymiserats genom benämningarna, *den mellanstora staden* och *det mindre samhället* på samma sätt som tre arbetsförmedlingskontoren har fått beteckningarna, *KU*, *RU* och *SU*. I de citat där ett avsnitt av en dialog återgivits har informanten representerats med (I) och forskaren med (F).

Andra viktiga upplysningar är att det generellt i texten förekommer två typer av citationstecken: ”dubbla” citationstecken används för att markera citation och ’enkla’ citationstecken signalerar att begreppet är centralt för analysen och förekommer mer allmänt, utan att någon enskild referent åsyftas. Slutligen vill jag upplysa läsaren om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bytte namn till arbetsmarknadspolitiska program 1999. Jag har försökt att konsekvent kalla dem för åtgärder men i några enstaka fall benämns dem program.

Disposition

Kapitel 2 är det första empiriska kapitlet i avhandlingen. Det behandlar den centrala arbetsmarknadspolitiska nivån och utgår från de arbetsmarknadspolitiska riktlinjer som utgetts av AMS under den studerade perioden. Tyngdpunkten i analysen ligger på förståelsen av ’problemet’, vilka åtgärder som rekommenderats samt beskrivningar av de grupper som är föremål för arbetsmarknadspolitiska insatser. I kapitel 3 presenteras arbetsförmedlarnas arbete i relation till både den centrala nivån och de arbetssökande. Det grundar sig på samlade iakttagelser vid det genomförda fältarbetet och belyser hur

arbetsförmedlarnas tolkningar och handlingar konstituerar ett fält. I kapitel 4 visas hur arbetsförmedlarnas fält uttrycks och speglas i kategoriseringar av arbetssökande. Analysen av kategoriseringar har varit centralt i avhandlingen. Därför har benämningar, metaforer och beskrivningar getts speciell uppmärksamhet. Det sista empiriska kapitlet är kapitel 5. Här belyses väsentliga arbetsmetoder, arbetsverktyg och språkliga uttryck som används i arbetet och i relation till de 'problematiska' grupperna. Avsikten har varit att komma åt synen på 'problemet' eftersom sättet att hantera sociala 'problem' säger i sin tur något om hur samhällets syn på det specifika 'problemet'. I kapitel 6 återkopplar jag både till mina teoretiska utgångspunkter och till några av de viktigaste övergripande förändringar det svenska samhället upplevt sedan 1990-talet.

KAPITEL 2

De arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna

Den allmänna föreställningen av 1990-talet är att det var en period som dominerades av ekonomisk instabilitet. Det starka inslaget av ekonomisk trygghet och goda framtidsutsikter som präglade perioden som föregick 1990-talet förvandlades i ett slag till ett scenario av arbetslöshet, valutakriser och strama sparpaket. Arbetslösheten växte snabbt och kom att påverka hela ekonomin. När sysselsättningen inom vissa sektorer ökade försämrades läget inom andra; därmed kom den totala arbetslösheten att ligga kvar på mycket höga nivåer.¹

Lundborg delar in utvecklingen av arbetslösheten i tre delvis överlappande faser, vilka i sin tur gällde olika sektorer av ekonomin. I den första fasen (*den internationella fasen*), som varade åren 1989–1993, var arbetslösheten relaterad till utvecklingen inom exportsektorn. Läget vände i och med nedvärderingen av kronan. Under *realräntefasen* som inleddes 1992 då inflationen sjönk, påverkades den inhemska privata sektorn genom minskad inhemsk efterfrågan. Denna fas överlappade den påföljande tredje fasen (*budgetsaneringsfasen*) som inleddes 1993–1994. Under denna fas påverkades inledningsvis den offentliga sektorn och sedan den kommunala verksamheten. Saneringen av de offentliga finanserna pågick till 1997. Att arbetslöshetens orsaker avlöste varandra och att de två sista faserna var utdragna i tiden förklarar enligt Lundborg varför arbetslösheten låg på en hög nivå under ett stort antal år.²

I följande avsnitt analyserar jag AMS riktlinjer under perioden 1989–2004. Dessa kan ses som institutionella premisser för hur arbetsmarknadspolitiken behandlat arbetssökande under perioden. I riktlinjerna fastställdes arbetsmarknadens problem. Här konstruerades också arbetsmarknadens grupper och här utarbetades lösningar. Analytiskt sett utgjorde riktlinjerna *representationsramar*, som fungerade som ramar för arbetsmarknadspolitikens lokala tillämpningar. Huvudfrågan är alltså hur olika grupper konstrueras utifrån föreställningar om arbetsmarknadens problem i skilda arbetsmarknads-situationer. Detta perspektiv innebär ett skifte från att studera policies som 'lösningar' på 'problem' till att se policies eller riktlinjer som konkurrerande tolkningar eller representationer av politiska problem. Att fokusera på tolk-

¹ Lundborg, P. (2000), s. 14.

² Lundborg, P. (2000), s. 13–15.

ningar och representationer innebär att språk, begrepp och kategorier som används för att rama in en specifik fråga blir föremål för analys. Min avsikt är att analysera den diskurs vari dessa problem och lösningar formulerats.

Denna framställning består av tre huvuddelar. Delarna speglar den periodisering jag, med grunder i materialet, har gjort. Perioderna är 1990–1992, 1992–1996 samt 1996–2000. Periodiseringen har gjorts utifrån beskrivningen av problembilder och huruvida dessa ger utslag som skiljer sig från varandra. Med andra ord, utgör varje period en enskild representationsram. I analysen har jag valt att fokusera på tre aspekter: den första är studiet av centrala problembilden/er, vilka definierar vad som är problemet. Den andra är politikens utformning och slutligen, dess effekter i form av exempelvis kategoriseringar av arbetssökande. Under varje period kommer därför dessa tre aspekter att beröras. Jag ser dem som viktiga delar av problemformuleringen. Att de presenteras var och en för sig ska inte tolkas som att jag ser dem som enskilda delar, tvärtom ser jag dem som spegelbilder av varandra i definitionen av problemet. Det är också viktigt att påpeka risken med en sådan periodisering eftersom det inte handlar om tydligt avgränsade representationsramar. Syftet är att lämna utrymme för tolkningar där problembeskrivningar kan tänkas överlappa varandra.

Analysen följer en kronologisk ordning där det första avsnittet utgörs av perioden 1990–1992 och den tredje och sista perioden 1996–2000. Under dessa två perioder är arbetskraftsbrist, uttryckt i flaskhalsmetaforen, det som anses problematiskt. Mellanperioden 1992–1996 är den period då arbetslöshet kom att bli det centrala problemet. Problemet har också beskrivits i termer av massarbetslöshet vilket i sin tur har kommit att dominera den allmänna bilden av hela 1990-talet.

Flaskhalsar

Den första perioden, som i riktlinjerna beskrivs i termer av flaskhalsar (1989-1992), sammanföll med den period som Lundborg benämnde den *internationella fasen*. Denna fas kännetecknades av internationell lågkonjunktur och kostnadskris på hemmaplan. Den inhemska exportindustrin drabbades av beslutet att hålla fast vid den fasta växelkursen. Det ledde till minskad lönsamhet och neddragen sysselsättning samt ökad arbetslöshet i exportsektorn och dess beroende branscher. Sysselsättningsnedgången kunde bromsas upp då kronförsvaret släpptes i november 1992. Istället hade en andra arbetslöshetsfas infallit, *realräntefasen*, som jag får anledning att återkomma till i avsnittet om massarbetslöshet.³

Metaforen flaskhals är en bild som förekom under hela den studerade perioden, men den dominerade särskilt under periodens två första år. Flaskhals,

³ Lundborg, P. (2000), s. 14–15.

ett bildligt uttryck för en trång passage eller 'propp', används i det här fallet för att beskriva den situation som uppstod på arbetsmarknaden då hinder eller tröghet orsakades av brister i matchning mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft. Det var en slags arbetskraftsbrist som uppstod då tillgången på 'lämplig' arbetskraft saknades i de sektorer som expanderade ekonomiskt.

Under denna period (1989–1992) ansågs det råda brist på arbetskraft. Behoven inom sektorerna industri, vård och omsorg ägnades särskild uppmärksamhet. Rekryteringen inom vård och omsorg måste klaras av, ansågs det, samhällets behov skulle kunna mötas. Framförallt ansågs tillgodoseendet av arbetskraftsbehovet inom industrin vara angeläget i syfte att förhindra 'flaskhalsar' inom produktionen. Industrins möjligheter att expandera vid en efterfrågeökning beskrevs som en viktig förutsättning för utvecklingen också av den övriga ekonomin. Stora satsningar måste därför göras så att kommande expansionsmöjligheter inte hindrades av brist på arbetskraft.⁴

Vidare beskrevs 'flaskhalsar' som inflationsdrivande, något som redan under periodens första år skildrades som problematiskt. Den ekonomiska utvecklingen ansågs i riktlinjerna för 1989–1991 ha nått en kritisk punkt, där det skulle komma att avgöras om det var möjligt att kombinera full sysselsättning med stabila priser. Att förebygga och motverka 'flaskhalsar' blev därför under dessa år högt prioriterat. Dock återstod att se om det var möjligt att få ned inflationen utan att det innebar hög arbetslöshet.⁵

Flaskhalsförebyggande åtgärder

Som jag tidigare nämnt ser jag definitionen av problemet eller i det här fallet bilden av arbetsmarknadsläget i relation till de lösningar eller åtgärder som utformas för att lösa problemet. Den könsuppdelade arbetsmarknaden sågs som en begränsning i arbetet med att motverka 'flaskhalsar' vilket var ett prioriterat mål under perioden därför föreslogs i AMS:s riktlinjer för 1989–1990 följande insatser:

Utnyttja de olika medlen mera för att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad

Ange konkreta mål för en kraftig ökning av andelen otraditionella yrkesval inom arbetsmarknadsutbildningen. Sammantaget för hela landet ska denna andel öka med 30 procent. Kvinnor bör i ökad utsträckning erbjudas åtgärder som riktar sig mot näringslivet såsom rekryteringsstöd, inskolningsplatser i näringslivet och otraditionella beredskapsarbeten.⁶

⁴ Riktlinjer för verksamhetsplanering 89/90, s. 2, Riktlinjer 1990/91, s. [2] och Riktlinjer 1991–1992, s. [2].

⁵ Riktlinjer 1990/91, s. [2].

⁶ Riktlinjer för verksamhetsplaneringen 89/90, s. 5. Fetstil i citatet.

De åtgärder som förordades var således av två olika slag. Dels var det arbetsmarknadsutbildning, som är en så kallad utbudstimulerande åtgärd dels var det rekryteringsstöd, inskolningsplatser och beredskapsarbeten, som alla är sysselsättningsskapande åtgärder. I denna uppdelning fanns en klar och tydlig differentiering. De utbudsstimulerande åtgärderna, eller anpassningsunderlättande åtgärderna som de även kallades, syftade till att påverka utbudet av arbetskraft. Detta kan kopplas till direktiven om att motverka och förebygga 'flaskhalsar'.⁷ De sysselsättningsskapande åtgärderna var arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftade till att stimulera efterfrågan på arbetskraft genom att öka antalet arbetstillfällen under perioder av arbetslöshet samt att "...förbättra anställningsmöjligheterna för personer med svag konkurrenskraft".⁸ Genom att erbjuda eller rikta en viss typ av åtgärd till en eller flera specifika grupper av arbetskraften reproducerades och förstärktes denna differentiering.

'Problemet', den könsuppdelade arbetsmarknaden som flaskhalsorsakande hämmades genom att erbjuda kvinnorna utbildningar, vilka kunde leda till otraditionella yrkesval. Att skapa eller stimulera arbetstillfällen inom näringslivet skulle, även det, motverka 'problemet'. Föreställningen var alltså att det var just kvinnornas yrkesval som hade orsakat och fortsatte att orsaka en arbetsmarknad uppdelad efter kön, något som motiverade satsningar i utbildningar, men även på att stimulera och subventionera arbetstillfällen inom näringslivet. Kvinnornas kompetenser efterfrågades alltså inte inom näringslivet; det måste skapas utifrån och uppifrån, vilket innehåller bilder av 'problemet' som delvis orsakade av företag och arbetsgivare inom näringslivet, men förstärkte bilden av kvinnorna som 'svaga'.

Kopplingen mellan arbetsmarknadsutbildningen och de prioriterade arbetsmarknadspolitiska åtgärderna reflekterades på ett tydligt sätt i 1992 års riktlinjer då skapandet av förutsättningar för tillväxt var ett av de fyra uttalade övergripande verksamhetsmålen. Dock konstaterades i riktlinjerna att sysselsättningsnivån hade urholkats på grund av de senaste årens inflationsutveckling; farhågor om en kommande arbetslöshet var påtagliga. Dessutom förutsågs stora belastningar på arbetsmarknaden under de närmaste åren. Tyngdpunkten på flaskhalsbekämpningen förstärktes som ett sätt att förebygga inflation, vilket skulle uppnås, genom att förbättra (industri)företagens möjligheter att rekrytera personer med lämplig utbildning och arbetserfarenhet. Den stora utmaningen för arbetsmarknadspolitiken under de närmaste åren blev att bryta pris- och lönespiralen. "Industrins möjligheter att expandera vid en efterfrågeökning kommer att vara en viktig förutsättning för utvecklingen också av den övriga ekonomin." Stora satsningar måste göras, med syfte att undvika förhinder mot kommande expansions-

⁷ De andra utbudsstimulerande åtgärderna är den platsförmedlande verksamheten och de rörlighetsstimulerande åtgärderna. Olli, Å. (1996), s. 66.

⁸ Olli, Å. (1996), s. 109.

möjligheter. Uppfattningen var att det kunde bli en ökad efterfrågan på arbetskraft som i så fall måste ha rätt utbildning.⁹

Arbetsmarknadsutbildning var under denna period en viktig åtgärd. Med hjälp av en fortsatt satsning på arbetsmarknadsutbildningen skulle arbetskraftsbrist motverkas, samt omställningen på arbetsmarknaden underlättas. Jag ser i denna bild en tydlig relation till arbetsmarknadsutbildningens utformning och omfattning under dessa två år.¹⁰ Arbetsmarknadsutbildningen utformades till större delen för att tillmötesgå dessa behov – färre kontorsutbildningar och fler utbildningar inom teknik och tillverkning.¹¹ Med tanke på den dominerande ställning som den flaskhalsbekämpande inriktningen hade inom den förda politiken framhölls arbetsmarknadsutbildningen som en ytterst prioriterad åtgärd. Jag har identifierat tre grupper inom den problem-bild som motiverade denna åtgärd, *ombytestsökande*, *redan anställda* och *kvinnor* med avsikt att göra 'otraditionella' yrkesval. Dessa kategoriserades i kontrast till de grupper mot vilka de sysselsättningsskapande åtgärderna riktades. Denna kontrast speglades i följande rekommendation:

En av förmedlingens viktigaste uppgifter är att medverka till att strukturomvandlingen kan ske så effektivt och smidigt som möjligt för företag och enskilda. Det innebär att skapa goda betingelser för att arbetslösa snabbt ska komma i arbete så snart efterfrågan på arbetskraft ökar, men också att medverka till att de som har ett arbete kan bredda och vidareutveckla sin kompetens. Här bör kombinationen utbildning av anställda och vikariatsanställning för arbetslösa utnyttjas.¹²

Redan anställda erbjöds vidareutbildning, en utbudsstimulerande åtgärd, medan de arbetslösa föreslogs en kortsiktigt sysselsättningskapande åtgärd, vikariatsanställning. Denna polaritet mellan olika typer av åtgärder tydliggörs i bilden av de arbetslösa som svaga.

Arbetsmarknadspolitiken måste även i fortsättningen inriktas så att den höga efterfrågan på arbetskraft utnyttjas för att hjälpa grupper som även i goda arbetsmarknadslägen har svårigheter att få arbete. Det gäller bl a flyktingar och andra invandrare, arbetshandikappade, deltidsarbetslösa, långtidsarbetslösa, latent arbetssökande och människor i glesbygd.¹³

De insatser som riktades mot dessa grupper rangordnades så att sysselsättningsmöjligheter kom i första hand, sedan utbildning och i de fallen "...sökande inte fått eller bedöms kunna få ett arbete, utbildning eller reha-

⁹ Riktlinjer 1991–1992, s. [3].

¹⁰ Anders Forslund och Bertil Holmlund konstaterar i en rapport att "arbetslöshetskrisen under 1990-talet till en början möttes huvudsakligen med en dramatisk ökning av antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen (under 1991-1992)". Forslund, A & Holmlund, B. (2003), s. 21.

¹¹ Riktlinjer för verksamhetsplanering 89–90, s. 5 samt Riktlinjer 1990/91, s. [2].

¹² Riktlinjer 1991–1992, s. [3].

¹³ Riktlinjer 1990/91, s. [2].

bilitering inom fem månader, ska de särskilda medlen för otraditionella insatser tas i anspråk för att bryta arbetslösheten.”¹⁴ Det stod klart att definitionen av dessa grupper som problem inte gjordes i relation till flaskhalsmetaforen. Denna kategorisering skapades i samspel med andra föreställningar om vissa gruppers förmåga att hävda sig på arbetsmarknaden.

Grupper som resurs och grupper som problem

I kategoriseringen av de grupper som ingick i flaskhalsmetaforens problembild – d.v.s. ombytessökande¹⁵, de redan anställda och kvinnor – finner jag en tydlig polarisering, vilken uttrycktes i att de två första beskrevs i termer av resurser, medan den sistnämnda sågs som problemorsakande.

Ombytessökande är en viktig resurs i arbetet med att motverka flaskhalsar i produktionen.¹⁶

I riktlinjerna 1990–1992 rekommenderades Arbetsförmedlingen (AF) motverka flaskhalsar genom att fånga in och intressera ombytessökande när lämpliga sökande inte redan fanns på förmedlingen. Särskild uppmärksamhet skulle riktas mot de yrkesgrupper som behövde rekryteras till svårtillsatta platser. Ansträngningar skulle göras för att platser inom industrin, vården och omsorgen skulle kunna tillsättas. Samarbetet mellan förmedlingskontor för att bättre klara uppdragen borde öka, ansågs det.¹⁷

Ytterligare en rekommendation var att stimulera till vidare utveckling i arbetslivet. Därför skulle redan anställda vidareutbildas. Ombytessökande och redan anställda sågs enligt beskrivningarna som grupper som underlättade vid förebyggandet eller motverkandet av flaskhalsar.¹⁸ Eftersom förebyggandet av flaskhalsar var ett mål som under denna period hade en överordnad ställning i de arbetsmarknadspolitiska direktiven får kategoriseringen av grupperna, *ombytessökande* samt *redan anställda* en positiv konnotation. Den positiva bilden av dessa grupper reflekteras i de explicita rekommendationer som gjordes under perioden, nämligen förbättrad service till ombytessökande samt vidareutbildning av redan anställda.¹⁹ Den positiva konnotation, som denna kategorisering är inbäddad i, förstärks av kontrasten mot följande beskrivning, där den ”könsuppdelning” som rådde på arbetsmarknaden tydligt sågs som ett flaskhalsorsakande drag:

¹⁴ Riktlinjer för verksamhetsplanering 89/90, s. 2.

¹⁵ Den som redan har ett arbete och löper risk att bli arbetslös. Olli, Å. (1996), s.86. Eller en person som har sysselsättning och söker ett annat jobb. Olofsson, J. (2005), s. 154.

¹⁶ Riktlinjer 1990/91, s. [4].

¹⁷ Riktlinjer 1990/91, s. [3].

¹⁸ Riktlinjer för verksamhetsplaneringen 89/90, Riktlinjer 1990/91 samt Riktlinjer 1991–1992.

¹⁹ Riktlinjer för verksamhetsplaneringen 89/90, Riktlinjer 1990/91 samt Riktlinjer 1991–1992.

Den starkt könsuppdelade arbetsmarknaden utgör i sig ett betydande flaskhalsproblem.²⁰

I bilden av den könsuppdelade arbetsmarknaden konstrueras en grupp-kategori. Denna gång präglas kategoriseringen av negativa föreställningar.

Den starkt könsuppdelade arbetsmarknaden innebär en allvarlig begränsning, ett flaskhalsproblem. Kvinnornas arbetssökande är begränsat till ett fåtal yrkes- och branschområden medan de lediga platserna finns över hela arbetsmarknaden. Detta minskar möjligheterna att finna lämpligt arbete för de sökande. Både arbetsgivare och arbetstagare har ett stort ansvar för att bryta detta mönster. Insatserna för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden ska därför fortsätta.²¹

Kategoriseringens negativa konnotation uttrycktes i beskrivningen av den könsuppdelade arbetsmarknaden som en begränsning i arbetet med att motverka 'flaskhalsar'. Genom att vidare presentera kvinnornas begränsade arbetssökande gjordes kvinnor till ett problem i arbetet att förebygga 'flaskhalsar' på arbetsmarknaden. I denna bild uttrycktes också förståelsen av den offentliga sektorn som en begränsad arbetsmarknad i kontrast till det manligt dominerade, privata näringslivet.

Generellt förknippades den flaskhalsorsakande könsuppdelade arbetsmarknaden med kvinnornas yrkesval och sökbeteende. På en diskursiv nivå kan negativa framställningar av *Andra* göras genom associationer. Så är fallet när en text endast refererar till en kategori av människor, i samband med något negativt. Denna typ av beskrivningar är en handling genom vilken *Andra* framställs som dåliga eller underordnade med hjälp av lingvistiska medel.²² I relation till den tidigare beskrivningen av *ombyttessökande* samt av *redan anställda* skapades kategorin *kvinnor* som en homogen och problematisk grupp. Därmed konstituerades en bild av denna grupp som prioriterad fast av omvänd anledning än de två tidigare grupperna.

Ytterligare en aspekt av denna kategoriseringsprocess är den som rör relationen mellan kvinnor och män som specifika könsbaserade kategorier. Med analysramen som utgångspunkt ser jag denna process som asymmetrisk. Genom att kvinnor urskildes och värderades negativt konstruerades per automatik en spegelbild av kategorin 'Man'. Denna kategorisering var outtalad och passiv, men i denna kontext tilldelades 'Man' positiva egenskaper i den bemärkelsen att kategoriseringen inte associerades till problembilden, den könssegregerade arbetsmarknaden. Under hela den studerade perioden nämns behovet av att påverka männens yrkesval vid blott två tillfällen.²³

²⁰ Riktlinjer 1990/91, s. [3].

²¹ Riktlinjer 1990/91, s. [2].

²² van Dijk, T. (1984), .s. 84-93.

²³ Riktlinjer 1990/91, s. [3] samt Riktlinjer 1994/95, s. [3].

Bilden av arbetskraftsbrist inom vissa sektorer av arbetsmarknaden skulle kvarstå under de kommande åren, fram till 1996, dock fokuserades den i mindre omfattning. Beskrivningen av arbetsmarknaden och de arbetsmarknadspolitiska behoven skulle istället domineras av bilden av stor och akut arbetslöshet.

Massarbetslöshet

Denna problembild dominerade under 1992–1996, en tid som karaktäriserades av djup arbetslöshet. Perioden sammanfaller med Lundborgs andra och tredje fas, *realräntefasen* och *budgetsaneringsfasen*. *Realräntefasen* kännetecknades av den höga räntan, vilken var högre än omvärldens, som drevs upp i syfte att försvara den fasta växelkursen och som i kombination med en fallande inflation ledde till mycket höga realräntor. Tydliga konsekvenser av denna utveckling blev en nedvärdering av de inhemska reala tillgångarna samt minskad efterfrågan på varor och arbetskraft i främst de för hemmamarknaderna, varuproducerande branscherna.²⁴ Den tredje och sista av Lundborgs faser karaktäriserades av en kraftig ökning av arbetslösheten i den privata sektorn som i sin tur orsakade omfattande budgetproblem inom den offentliga sektorn då utgifterna för arbetslösheten och minskade skatteintäkter krävde kraftiga nedskärningar i de offentliga utgifterna för att balansera budgeten. Det ledde till en betydande minskning av sysselsättningen inom den offentliga sektorn och den kommunala verksamheten. Då realräntorna sjönk under den andra hälften av 1990-talet kunde arbetslösheten bromsas och senare minskas.²⁵

I de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna för verksamhetsplaneringen beskrevs år 1992 läget på arbetsmarknaden som det svåraste arbetslöshetsproblemet sedan mellankrigstiden. Sysselsättningen hade sjunkit och arbetslösheten hade med svenska mått mätt stigit drastiskt. Problemen ansågs vara konjunkturellt betingade men också en effekt av strukturell omvandling. Utsikterna tydde på en fortsatt försämring av läget under budgetåret 1992–1993. Arbetslösheten befarades stiga till för Sverige unikt höga tal samtidigt som efterfrågan på arbetskraft, mätt i mått av arbetstillfällen, skulle bli fortsatt svag. En sådan utveckling, som hade varit, utomlands där arbetslösheten hade haft en tendens att bita sig fast, var inte acceptabel i Sverige, stod det uttalat i riktlinjerna för budgetåret 1992–1993.²⁶ AMS karakteristik av arbetsmarknaden kvarstod under följande budgetår 1993–1994. Arbetslösheten fortsatte att öka dramatiskt, och detta trots att omfattande arbetsmarknads-

²⁴ Lundborg, P. (2000), s. 13–15.

²⁵ Lundborg, P. (2000), s. 14–15.

²⁶ Riktlinjer 1992–1993, s. [3].

politiska åtgärder införts. Den totala efterfrågan på arbetskraft väntades inte öka under budgetåret.²⁷

1992 års arbetsmarknad beskrevs i termer av en konjunkturavmattning. Dock låg ambitionen fast att "...öka utbudet av arbetskraft, underlätta omställningen på arbetsmarknaden samt förändra de dåliga jobben".²⁸ Såväl inom den privata som inom den offentliga sektorn pågick strukturella förändringar. Den berörde såväl arbetar- som tjänstemannayrken. I nuvarande arbetsläge var risken för utslagning från arbetsmarknaden stor, inte minst bland dem som drabbades av personalnedskärningar.²⁹

Under denna period tydliggjordes, som jag tidigare påpekat, distinktionen mellan (o)lika grupper av arbetskraft genom de utbudsstimulerande och de sysselsättningsskapande åtgärderna. Exempelvis framhölls angelägenheten av en starkare koppling mellan regionalpolitiken och arbetsmarknadspolitikerna samt av utbudsstimulerande åtgärder. De utbudsstimulerande åtgärderna ansåg man skulle prioriteras, medan sysselsättningsskapande åtgärder och beredskapsarbete måste användas restriktivt. Dock bedömdes det kunna finnas situationer där beredskapsarbete i det enskilda fallet framstod som en mer 'lämplig' åtgärd, till exempel för en långtidsarbetslös. Utbildning skulle ges företräde framför såväl sysselsättningsskapande åtgärder som beredskapsarbete.³⁰

För personer som hotas av långtidsarbetslöshet finns möjlighet till placering i beredskapsarbete. Kontantstöd till långtidsarbetslösa ska endast användas i sista hand. Detta innebär en fortsatt satsning på förmedling och på utbudsstimulerande åtgärder som utbildning och yrkesinriktad rehabilitering.³¹

Trots dessa riktlinjer för utformningen av arbetsmarknadspolitikerna i en utbudsstimulerande anda, formulerades en hel rad sysselsättningsskapande åtgärder inom ramen för det som beskrivs som konjunkturrellt betingat. En del åtgärder var helt nya, andra redan etablerade men utformades i ny skepnad. Kontakter togs med företag för att skapa nya arbetstillfällen och arbetstillfällen subventionerades; utbildningsvikariat, nya former av beredskapsarbeten samt starta eget-bidrag var andra exempel på åtgärder som användes under denna period. Strukturomvandlingen ansågs leda till att många arbets sökande saknade den utbildning eller erfarenhet som krävdes för att ta de lediga platser som fanns, vilket ledde till att det *uppstod arbetskraftsbrist* som i sin tur försvårade omställningen på arbetsmarknaden. I samband med denna bild kom flaskhalsmetaforen åter att omtalas, dock i mindre omfattning än under perioden 1990–1992 då denna metafor var framträdande. Företags-

²⁷ Riktlinjer 1993–1994, s. [2].

²⁸ Riktlinjer 1991–1992, s. [2].

²⁹ Riktlinjer 1991–1992, s. [3].

³⁰ Riktlinjer 1991–1992, s. [2].

³¹ Riktlinjer 1992–1993, s. [3].

kontakter ansågs viktiga men inte längre i sysselsättningskapande syfte utan för att på ett tidigt stadium förutse och förhindra flaskhalsproblem. Företagskontakter, företagsutbildning samt arbetsmarknadsutbildning var de lösningar som presenterades utifrån den problembild som de strukturella förändringarna innebar. Dessa tre arbetsmarknadspolitiska instrument var starkt länkade till varandra. Jag kommer därför inte att presentera var och en för sig utan som *företagskontakter*.

Åtgärder

Företagskontakter

Företagskontakterna var nödvändiga bland annat för att fånga upp de lediga platserna men också för att skaffa sig en bild av läget genom att ta upp frågor om utbildning, omställning och rehabilitering i ett tidigt skede, vilket skulle ge dem ett bättre underlag att agera utifrån. Budgetåret 1992–1993 uttrycktes behovet av att företagen sysselsatte ett mycket stort antal sökande. Att samarbeta med företagen kring anställningar, vikariat eller praktik ansågs vara av vikt. Företagskontakterna kom att behålla en dominerande position i politiken under de närmaste åren.³²

För att arbetslösheten ska kunna hållas nere krävs nu att företagen sysselsätter ett mycket stort antal sökande, däribland ungdomar. Genom att bygga ut företagskontakterna skapar förmedlingen bättre förutsättningar för att kunna samarbeta med företagen kring anställningar, vikariat eller praktik med hjälp av åtgärdsresurser. Utbildning i företag ska användas målmedvetet som instrument för att höja och bredda kompetensen hos redan anställda, vilket samtidigt stärker företagen.³³

Våren 1994 startades dessutom en rikstäckande informationskampanj som stöd för AF:s arbete med att bygga upp förtroendefulla företagskontakter. Därmed skulle det beredas väg för förmedlingarnas utökade företagskontakter. Kampanjen fortsatte under följande budgetår (1995–1996). Utsikterna visade att många av de lediga jobben skulle finnas i de små och medelstora företagen. Dessa företag bedömdes i sin tur ha stort behov av AF:s kompetens för sin personalplanering. Därför måste AF på ett mycket aktivt sätt tillvarata den begynnande uppgången och de gynnsamma ekonomiska och andra villkor som erbjöds arbetsgivare som rekryterade. Tidigareläggning av rekrytering skulle stimuleras.³⁴ Nya inslag syntes i arbetsförmedlingsverksamheten

³² Riktlinjer 1992–1993, s. [4], Riktlinjer 1993–1994, s. [4], Riktlinjer 1994/95, s. [2] samt Riktlinjer 1995/96, s. [2].

³³ Riktlinjer 1992–1993, s. [4].

³⁴ Riktlinjer 1994/95, s. [2].

där en grupp arbetsförmedlare specialiserade sig på kontakter med företag och arbetsgivare. Till detta återkommer jag i ett senare kapitel.

Näringslivsutveckling

Under budgetåret 1993–1994 betonades vikten av att stimulera näringslivsutveckling. Därför föreslogs en användning av arbetslivsutveckling (ALU) samt starta eget-bidrag. ALU skulle bland annat bidra till att stimulera lokala nätverk vars syfte var att generera nya jobb. På samma sätt skulle tillvaratagande av kvalificerade arbetslösa entreprenörskap och initiativförmåga samt utvecklingspotentialen inom de små företagen bidra till en positiv utveckling av näringslivet. Under det påföljande budgetåret 1995–1996 konstaterades också att starta eget-bidraget visat sig vara verkningsfullt framförallt sett till det ökande nyföretagandet bland grupper som kvinnor och invandrare.³⁵

Starta eget-bidraget har visat sig effektivt. Möjligheten till ett ökat nyföretagande, särskilt hos kvinnor och invandrare, bör därför uppmärksammas. Formerna för stöd och utbildning till blivande nyföretagare bör utvecklas, bland annat med målinriktning på olika grupper.³⁶

Reglerna för att få starta eget-bidrag ändrades 1993 till att endast gälla den som sökte och inte kunde få annat 'lämpligt' arbete genom AF.³⁷ Formulerat i sådana termer gjordes åtgärden till ett medel genom vilket det skapades en arbetsmarknad vid sidan om den formella arbetsmarknaden eller egna företag för grupperna av arbetssökande med 'svårigheter' att göra sig gällande på den parallella arbetsmarknaden. Arbetslivsutvecklingen infördes 1993 för att upprätthålla och utveckla individens yrkeskompetens men framförallt för att bryta långtidsarbetslösheten. Denna åtgärd riktades inledningsvis till de arbetslösa som nyss fyllt 18 år och som inte kunnat beredas arbete på den reguljära arbetsmarknaden, utbildning eller annan lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.³⁸

Arbetsmarknadsutbildning

Mot den ovan givna bakgrunden beslutades att stödet till företagets personalutbildning skulle användas selektivt och efter strikta prioriteringar från och med budgetåret 1993–1994. De skulle avse stabila företag där utbildnings-satsningar utgjorde ett alternativ till uppsägningar. Exportindustrins behov

³⁵ Riktlinjer 1995/96, s. [3].

³⁶ Riktlinjer 1995/96, s. [3].

³⁷ Åtgärden tillkom 1984 som ett bidrag för arbetslösa som skulle starta eget. År 1992 kunde bidraget även lämnas till personer som var eller riskerade att bli uppsagda på grund av arbetsbrist. Olli, Å. (1996), s. 146–147.

³⁸ 1995 höjdes åldersgränsen till 20 år. Olli, Å. (1996), s. 124–125.

skulle prioriteras eftersom denna sektor bedömdes ha bäst förutsättningar för fortsatt tillväxt. Utbildningssatsningarna skulle också kunna behövas för att underlätta omställningsprocesser, exempelvis inom den privata och offentliga tjänstesektorn. Under budgetåret 1994–1995 stod det klart att företagsutbildningen³⁹ skulle användas till att utveckla kvaliteten i företagets verksamheter och till att skapa utrymme för strukturella omställningar, t.ex. inom den offentliga tjänstesektorn.⁴⁰

När det gällde arbetsmarknadsutbildningen för 1993–1994 bestämdes det att den skulle ha en fortsatt stor omfattning. Kvalitetskraven i utbildningen – kunskapsmål, ämnesinnehåll, kursplaner, pedagogik och praktikmöjligheter – skulle även i fortsättningen vara högt ställda. Detta gällde både den allmänt kompetenshöjande utbildningen och yrkesutbildningen. Exempelvis skulle industriutbildningen erbjudas i sin modernaste form.⁴¹

Lokalt ska beredskapen höjas t ex genom en inventering bland ortens exportföretag: - Vilken sorts arbetskraft kommer man att behöva anställa? - Finns all den efterfrågade kompetensen bland de arbetslösa? - Vilka utbildningsbehov kan man räkna med och vilken framförhållning krävs?⁴²

Att arbetsmarknadsutbildningen skulle ge kompetens som ledde till att nya verksamheter kunde etableras samt att den måste inriktas mot att förebygga flaskhalsproblem, var de riktlinjer som angavs budgetåret 1994–1995. Styrningen av utbildningen ökade under budgetåret 1995–1996. Arbetsmarknadsutbildningen skulle ytterligare inriktas mot områden där tydliga arbetskraftsbehov fanns. Utbildning i företag skulle fortsättningsvis utnyttjas till att bredda redan anställdas kompetens.⁴³

Som tidigare nämnts kan under dessa år en tydlig koppling ses mellan företagskontakterna och arbetsmarknads- och företagsutbildningen. Det handlade om en process för att bestämma var tillväxtbehoven fanns men också om att kartlägga vilka resurser som fanns för att tillgodose dessa behov. Detta samt en ökad användning av utbildningsvikariat speglade dikotomin mellan de utbudsstimulerande och de sysselsättningsskapande åtgärderna.

³⁹ Företagsutbildning är en form av subventionerad utbildning i företag som ges om det kan bidra till nyanställning. Det kan också ges om syftet med utbildningen är att utveckla personalens kompetens i samband med införandet av ny teknik samt med avsikt att förhindra permitteringar eller uppsägningar. Företagsutbildning infördes vid slutet av 1950-talet. I slutet av 1980-talet kunde bidraget ges till nyanställda ”flyktingar” och ”invandrare” och vid 1994 till egna företagare. Olli, Å. (1996), s. 128.

⁴⁰ Riktlinjer 1994/95, s. [2].

⁴¹ Riktlinjer 1993–1994, s. [3].

⁴² Riktlinjer 1993–1994, s. [2].

⁴³ Riktlinjer 1995/96, s. [2].

När en viss del av arbetskraften erbjöds den kompetenshöjande insatsen, erbjöds en annan grupp den tillfälliga sysselsättningen.⁴⁴

Utbildningsvikariatet bör kunna bli fler i privata näringslivet. Genom vikariatet kan framtida flaskhalsar förebyggas samtidigt som arbetslösa kan få praktik.⁴⁵

Att arbetsmarknadsutbildningen formulerades som en investering för framtiden som gjordes under en lågkonjunktur tolkar jag som en övergång från omställningsutbildning till anställningsbarhetsutbildning. Arbetsmarknadsutbildning erbjöds inte längre i samma utsträckning som under perioder av arbetslöshet, för att underlätta omställningen från låg- till högkonjunktur, då efterfrågan på arbetskraft ökar. Istället skulle tillgången till arbetsmarknadsutbildning begränsas till de grupper av arbetssökande som ansågs var direkt anställningsbara efter genomgången utbildning. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten under den rådande lågkonjunkturen inriktades på kompetenshöjning av arbetskraften, åtgärder som underlättade allokeringen på arbetsmarknaden samt påverkan av arbetskraftens förutsättningar att klara de krav som framtidens arbetsmarknad skulle komma att ställa.

Relationen mellan dessa åtgärders utformning och bilden av vad som var problemet på arbetsmarknaden, nämligen en stor arbetslöshet, var starkt artikulera. I åtgärdernas utformning skapades tydliga kategoriseringar av vissa grupper av arbetskraften. *Kvinnor* och *invandrare* var några exempel och deras 'utsatthet' eller 'svaghet' framgick av deras svårigheter att erhålla ett 'lämpligt' arbete. Denna koppling var särskilt tydlig under perioden 1992–1996 då användningen av dessa åtgärder ökade kraftigt.

Problemgruppernas 'svaghet'

Ansträngningarna för att flyktingar och andra invandrare ska få arbete måste fortsätta i oförminskad omfattning. Förmedling, vägledning, rehabilitering och andra utbuds- och efterfrågestimulerande åtgärder skall sättas in med stor kraft.⁴⁶

'Invandrarnas' förutsättningar på arbetsmarknaden skulle förbättras genom satsning på utbudsstimulerande insatser. Men istället koncentrerades insatserna för denna grupp till sysselsättningsskapande åtgärder. Exempelvis konstaterades i 1994–1995 års riktlinjer svårigheter med att använda de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för invandrare och handikappade i önskvärd utsträckning.

⁴⁴ Genom denna åtgärd stimuleras kompetensuppbyggnad samtidigt som nyrekrytering tidigare läggs.

⁴⁵ Riktlinjer 1995/96, s. [2].

⁴⁶ Riktlinjer 1992–1993, s. [3].

Arbetsmarknadsläget gör det betydligt svårare än tidigare för invandrare och handikappade att få ett arbete. Vi har också haft svårigheter att använda de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i önskvärd omfattning för dessa sökande.⁴⁷

Det gällde de allmänna åtgärderna – ungdomspraktik och arbetslivsutveckling – men också åtgärder som särskilt reserverats för dessa sökande – yrkesprövning och lönebidrag. Arbetet skulle inriktas på att även dessa grupper skulle få del av konjunkturuppgången. Fler måste få ett arbete och fler måste ges en tydlig väg till arbete. Arbetsmarknadsverkets specialkompetens måste tas tillvara och både allmänna och särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle användas maximalt. I och med denna beskrivning betonades arbetslöshet som problembild. Dessa gruppers svårigheter att få arbete var av sådan grad att denna målsättning inte uppnåddes ens genom speciellt utformade sysselsättningskapande åtgärder. Företagskontakter och starta eget-bidrag var ofta förekommande åtgärder i de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna under perioden 1992–1996 i relation till 'utsatta' eller 'svaga' som målgrupp. Exempelvis var huvudsyftet med företagskontakterna att upprätthålla en viss sysselsättningsnivå. Föreställningen om grupper av arbetskraften som 'svaga' förstärktes genom denna bild eftersom deras svaghet formulerades utifrån deras svårighet att göra sig gällande på arbetsmarknaden.

'Utsatta' används som synonym till 'svaga', något som uttrycktes genom den tydliga kopplingen till arbetslöshet. Behovet av goda kontakter och ett gott rykte var dessutom av central karaktär för att "skaffa" arbete åt denna grupp, något som förstärkte gruppens underordnade ställning.

Under denna period märktes också arbetsmarknadsinstitutens successiva övertagande av den arbetsmarknadspolitiska verksamhet som var riktad till de 'utsatta' grupperna, vilken inbegrep även de "utländska medborgarna". Det är viktigt att betona att Arbetsmarknadsinstitutet (Ami), byggdes upp under 1980-talet för att förvalta den arbetsmarknadspolitiska verksamheten riktad mot personer med arbetshandikapp. Budgetåret 1993–1994 framlyftes behovet av ett ökat samarbete mellan AF och Ami och andra institutioner, som kommuner och invandrarverket, med avsikt att ge de "utomnordiska medborgarna" den bas som ansågs vara nödvändig för att etablera sig i svenskt arbetsliv.⁴⁸

Klara fler sökande inom den yrkesinriktade rehabiliteringen

Resurserna för yrkesinriktad rehabilitering ska användas för arbetshandikappade och andra utsatta grupper. Utbudet av bastjänster och specialtjänster inom både anslags- och intäktsfinansierad verksamhet ska göras tydliga. De sökandes behov ska styra användningen av Ami/Ami:s resurser.

⁴⁷ Riktlinjer 1994/95, s. [4].

⁴⁸ Riktlinjer 1993–1994, s. [3].

Därför måste uppgiftsfördelningen mellan AF och Ami fastställas så att risken för dubbelarbete begränsas.⁴⁹

Under budgetåret 1992–1993 tillkom åtgärder som berörde verksamheten inom Ami. De sökandes behov av yrkesinriktad rehabilitering skulle styra Ami:s resurser för att förhindra utslagning av arbetshandikappade men också av andra 'utsatta' grupper. Andra åtgärder rörde behovet av en höjning av kompetensen inom instituten för att klara av fler arbetssökande. Det följande året profilerades Ami:s verksamhet ytterligare genom beslutet att utbudet av bastjänster och specialtjänster inom både anslags- och intäktsfinansierad verksamhet skulle göras tydliga. Länen fick även detta år frihet att välja organisation och ansvarsfördelning med den gemensamma utgångspunkten att resurserna för yrkesinriktad rehabilitering skulle användas för handikappade och andra utsatta grupper.⁵⁰

Budgetåret 1994–1995 ställdes kravet på en mer positiv resultatutveckling för de 'utsatta' grupperna samt för handikappade oavsett organisationsmodell. Ansträngningarna att utveckla och tillvarata erfarenheter för utnyttjande av Ami ansåg man verksamhetsåret 1995–1996 skulle fortsätta. Det gällde särskilt kapaciteten, där så raka vägar som möjligt skulle förkorta vänte-, rehabiliterings-, och utredningstider. Det gällde också förväntade resultat, ansvarsfördelningen mellan AF och Ami samt verksamhetens inriktning på utsatta grupper.⁵¹

'Utsatthet' formulerades på det sättet i termer av handikapp. Eftersom kategorin 'utsatta' inkluderade 'invandrare' blev den logiska följden att även 'invandrarskap' blev analogt med ett handikapp. I denna process skapades bilden av problemet som gruppens, i egenskap av 'invandrare', och inte som strukturellt orsakat, vilket även gällde i definitionen av den könsuppdelade arbetsmarknaden, som jag påvisat tidigare i kapitlet. I huvudsak beskrevs den könsuppdelade arbetsmarknaden som ett problem orsakat av kvinnornas traditionella yrkesval och sökmönster. Även om det är rimligt att anta att "traditionella yrkesval" var beroende av samhällliga strukturer, pekade de åtgärder som föreslogs på en ensidig fokusering på individerna och deras val som oavhängiga en större social kontext. Denna ensidiga fokusering på grupper av individer – kvinnor, invandrare, funktionshindrade, o.s.v. – förmedlade en bild av kollektiv särart vilket medverkade till att vidmakthålla föreställningen om dessa grupper som avvikande i relation till en outtalad norm.

Att 'invandrarskap' sågs som ett handikapp eller ett 'problem' vars effekter borde kompenseras bekräftades av de subventionsregler som gällde för denna grupp. År 1995 infördes exempelvis Arbetsplatsintroduktion (API), en

⁴⁹ Riktlinjer 1993–1994, s. [4]. Fetstil i citatet.

⁵⁰ Riktlinjer 1994/95, s. [5].

⁵¹ Riktlinjer 1992–1993, Riktlinjer 1993–1994, Riktlinjer 1994/95 samt Riktlinjer 1995/96.

sammanslagning av åtgärderna invandrarpraktik, ungdomspraktik och akademikerpraktik. API blev den vanligaste åtgärden riktad till ungdomar och till 'invandrarungdomar' i synnerhet. Reglerna för API innebar att de arbetssökande utan svenskt medborgarskap kunde erbjudas som gratis arbetskraft till företag och arbetsgivare. För de arbetssökande med svenskt medborgarskap betalade arbetsgivaren eller företaget 2000 kronor i månaden.⁵²

Åren 1994–1995 ställde regeringen krav på att ett stort antal sökande skulle delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För arbetsmarknadspolitiken gällde det att uppfylla volymkravet och att samtidigt värna om kvaliteten och de arbetsmarknadspolitiska intentionerna. Detta innebar bland annat att inte subventionera anställningar som skulle komma till stånd ändå och att vara affärsmässig i upphandling och övriga förhandlingar om kostnader och bidragsnivåer. De lönesubventioner som förhandlades med arbetsgivarna måste också anpassas till konjunkturutvecklingen.⁵³

Höga subventioner ska, när efterfrågan på arbetskraft ökar styras systematiskt och mer konsekvent än tidigare till de svaga och prioriterade grupperna så att deras möjligheter till arbete ökar.⁵⁴

Som tidigare nämnts var problembilden av de 'svaga' starkt kopplad till sysselsättningsgrad. Denna koppling förstärktes av den problembild som den försämrade konjunkturen innebar, därav den stora satsningen på sysselsättningsskapande åtgärder som riktades till stora delar av arbetskraften men framför allt till vissa grupper. Det var genom denna fokusering och de arbetsmarknadspolitiska subventionerna av deras arbetskraft som deras 'särskilda' ställning bestämdes.

Det var i kontrast till de utbudsstimulerande åtgärderna och i synnerhet till arbetsmarknadsutbildningen som den starka differentieringen av de arbetssökande synliggjordes. Arbetsmarknadsutbildningen riktades till personer som behövde förbättra sin kompetens eller byta yrke. Den utformades i enlighet med den föreställningsram som strukturomvandlingen skapade. Den syftade ofta till att motverka flaskhalsar och riktades därför mot områden med stora behov av arbetskraft eller där det förväntades ett växande behov av arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildning var av särskild vikt. Det gällde att rusta enskilda och stimulera till rörlighet mot kommande efterfrågeområden. Det var i denna bild av arbetskraftsbrist som arbetsmarknadsutbildning ansågs viktig för den 'invandrade' arbetskraften mot slutet av denna period.⁵⁵

Den utbildning och kompetens som invandrarna har med sig från hemlandet ska så långt som möjligt tas tillvara. Fler ska ha möjlighet att komplettera

⁵² Knocke, W. & Herzberg, F. (2000), s. 47.

⁵³ Riktlinjer 1994/95, s. [6].

⁵⁴ Riktlinjer 1994/95, s. [3].

⁵⁵ Riktlinjer 1995/96, s. [4].

gångbara yrkesutbildningar eller få praktik som kan leda till arbete eller eget företagande.⁵⁶

Det var först under budgetåret 1995–1996 som förslag om ekvivalering av 'invandrarnas' utbildningar gjordes. Det var även under detta år som det talades om utbildning och kompetens i relation till den 'invandrade' arbetskraften. Dock är den arbetsmarknadsutbildning som i det här fallet erbjöds utformad kring kunskaper i det svenska språket.⁵⁷ Vikten av "bra" svenska för att få en plats på arbetsmarknaden och därmed också i samhället diskuterades livligt i massmedia, i politiska kretsar och även inom ramen för den arbetsmarknadspolitik som riktas mot arbetslösa invandrare. Svenska för invandrare (SFI) hade vid denna tid utvecklats från en arbetsplatsbaserad åtgärd till en arbetsmarknadsåtgärd.⁵⁸

Det är viktigt att all slags utbildning, i synnerhet utbildning i svenska, så långt som möjligt anpassas till invandrarens förutsättningar och förkunskaper. Ett samarbete med kommunerna är nödvändigt för att kunna öka differentieringen i svenskutbildningen. Språkinläringen bör i högre grad ingå som ett led i planeringen och integreras med en yrkesmässig kompetenshöjning. Nya samverkansformer med kommuner och företag bör utvecklas.⁵⁹

Att använda etniska markörer, som exempelvis kultur, religion och språk är ett sätt att tydligt framhäva skiljelinjer mellan olika gruppers kompetens och möjligheter att användas som arbetskraft. Språket, eller att tala en "bra" svenska görs i denna process till något särskiljande mellan vi och dem. Det är också genom denna fokusering som kategorin 'invandrare' konstrueras som *icke svensk* och därmed som en negation av normkategorin svenskar.

"Bra"svenska var ett tydligt återkommande uttryck som både definierade 'problemet' och förestod en lösning; nämligen att lära sig 'bra' svenska. 'Invandrarnas' kunskaper i det svenska språket har på senare år vuxit till en allt större fråga och har starkt förankrats som en nationell angelägenhet. Denna fokusering på kunskaper i svenska språket utgör ett tydligt exempel på hur etnicitet gjordes till en grund för kategorisering av arbetssökande. Den användes på ett oproblematiserat sätt i debatten om olikheter i arbetslivet och har varit en betydelsefull faktor som bidragit till att diskursen om det multikulturella Sverige haft den utformning den haft. I denna diskurs har bilden av "de Andra" associerats inte sällan med problem och svårigheter, vilket bör ses som en konstruktion i den, en diskurs som förklarar marginaliseringen utifrån deras (o)förmåga att behärska det svenska språket.⁶⁰

⁵⁶ Riktlinjer 1995/96, s. [4].

⁵⁷ Riktlinjer 1995/96, s. [3].

⁵⁸ Peralta, J. (2000).

⁵⁹ Riktlinjer 1995/96, s. [4].

⁶⁰ Osman, A. (1999), s. 216 och de los Reyes (2001), s. 80-82.

Ytterligare en aspekt av fokusering på 'bristfälliga' språkkunskaper var, återigen, bilden av att problemet fanns hos individen eller gruppen av individer. Här fanns alltså likheter med den könsuppdelade arbetsmarknaden som ensidigt relaterades till kvinnornas yrkesval. Under budgetåret 1992–1993 konstaterades att den 'nödvändiga' strukturomvandlingen i både stat, kommuner och näringsliv kunde komma att beröra grupper, för vilka arbetslöshetsrisken traditionellt varit låg, exempelvis kvinnor inom privat och offentlig sektor. Kvinnorna, stod det, "... arbetar på en begränsad del av arbetsmarknaden och inom ett begränsat antal yrken. Många återfinns inom den offentliga sektorn". I denna anda beskrevs kvinnorna som en grupp som "...måste vidga sina perspektiv till nya yrkesområden".⁶¹

Genom målmedvetna väglednings- och utbildningsinsatser kan unga och vuxna kvinnor ges kunskap och kompetens för ett brett antal yrken. Det stärker kvinnornas ställning på arbetsmarknaden i allmänhet och motverkar den höga andelen tidsbegränsade anställningar och deltidsarbetslöshet.⁶²

I denna beskrivning ser jag starka inslag av objektifiering. Kvinnor konstruerades som individer som saknade autonomi, samtidigt som någon annan visste vad som "stärkte" deras ställning på arbetsmarknaden. De föreslagna åtgärderna beskrevs även som instrument med hjälp av vilka problem, som tidsbegränsade anställningar eller deltidsarbetslöshet, skulle motverkas. I denna beskrivning sågs deltidsarbetslöshet som ett problem som kännetecknade de yrken kvinnorna valde att arbeta inom. Därför var det just genom omutbildning av kvinnor som detta problem skulle kunna lösas, något som även förstärkte individualiseringen av problemet. Synen på den könsuppdelade arbetsmarknaden, som jag beskrivit tidigare, var att det var kvinnorna som i större utsträckning arbetade inom en begränsad del av arbetsmarknaden. Därför borde arbetsmarknadsutbildningen utnyttjas till att ändra just kvinnornas yrkespreferenser. Det var genom utbildning och vägledning av kvinnor som könsuppdelningen på arbetsmarknaden kunde brytas, detta trots konstaterandet att:

T ex har arbetslösheten hittills i störst utsträckning drabbat män. Stora omstruktureringar har aviserats inom tjänstesektorn både den privata och den offentliga, vilket kan innebära att fler kvinnor kommer att beröras. Ett stort antal av dessa kvinnor måste ges förutsättningar att söka sig till nya yrkesområden.⁶³

De negativa konnotationerna för kategorin kvinnor accentuerades då riktlinjen att ge kvinnor förutsättningar att söka sig till nya yrkesområden formulerades. Samtidigt konstaterades att det var män som hade drabbats av

⁶¹ Riktlinjer 1992–1993, s. [3].

⁶² Riktlinjer 1992–1993, s. [3].

⁶³ Riktlinjer 1993–1994, s. [3].

arbetslöshet. Detta motsägelsefulla förhållningssätt till problemet speglades i utformningen av Brytprojektet under denna period. Detta projekt syftade till att bryta den 'traditionella' könsuppdelningen på arbetsmarknaden genom att få kvinnor att söka sig till 'traditionellt' 'manliga' yrkesområden och vice versa. Dock hade större delen av projekten vänt sig till långtidsarbetslösa lågutbildade kvinnor som hade kontors- och handelsyrken samt anställningar inom vården.⁶⁴ Detta bekräftades också av tillkomsten av 40-procentsregeln.⁶⁵ Eftersom företagsstöden var utformade så att det huvudsakligen var mansdominerade arbetsplatser som fick bidraget så handlade denna regel om möjligheterna att anställa kvinnor inom industrisektorn.⁶⁶ I en utredning om effekten av tillämpningen av regeln i Dalarnas län 1994–1998 konstaterades att regeln inte haft något större inverkan på den könssegregerade arbetsmarknaden.⁶⁷ Dessa satsningar tolkar jag som en stark objektifiering där påverkan av kvinnors yrkesval gjordes till medel för att lösa den könssegrering som rådde på arbetsmarknaden.

I beskrivningen av de pågående strukturella förändringarna skapades bilden av den könsuppdelade arbetsmarknaden som problematisk eftersom den medförde stor arbetslöshet bland kvinnor. Till en del av dessa kvinnor riktades utbudsstimulerande åtgärder med syftet att underlätta omställningen av 'lämplig' arbetskraft till de expansiva samhällssektorerna. Bilden av tillväxtsektorer samt av bristen på 'lämplig' arbetskraft kom att betonas under den kommande perioden.

Sammanfattningsvis ska bilden av situationen på arbetsmarknaden under denna period (1992–1996) beskrivas i termer av massarbetslöshet. Arbetslösheten gavs två förklaringar runt vilka det skapades två skilda representationsramar nämligen att arbetslösheten berodde på konjunkturella faktorer och att den berodde på den strukturomvandling som vissa sektorer genomgick. Var och en av dessa representationsramar inbegrep också bilder av lösningar och av de arbetssökande. I den konjunkturella representationsramen benämndes problemgrupperna – ungdomar, kvinnor, invandrare och arbetshandikappade – som 'svaga'. Deras 'svaghet' definierades i relation till arbetsmarknaden. De åtgärder som i större utsträckning användes under perioden var av sysselsättningskapande karaktär: arbetslivsutveckling och starta eget-bidrag samt företagskontakter med syftet att förbättra arbetsförmedlingens anseende och därmed kunna skapa sysselsättning åt de grupper som definierades som problem. Dessa grupper gavs i denna representationsram karaktären av reserver vars tillgång till arbetsmarknaden var avhängig

⁶⁴ AMS (1998), s. 123–124.

⁶⁵ Regeln innebär att företag som erhåller regionalt företagsstöd är skyldigt att rekrytera minst 40 procent av vardera könet. Det tillämpas både i samband med det regionala utvecklingsbidraget, sysselsättningsbidragen och småföretagsstöden. Se Hasselberg, Y. (2000), s. 11.

⁶⁶ Hasselberg, Y. (2000), s. 11.

⁶⁷ Hasselberg, Y. (2000), s. 11.

företagens ökade behov i perioder av ekonomisk expansion. De erbjöds därmed arbetsmarknadspolitiska åtgärder med det kortsiktiga syftet att hålla dem sysselsatta i väntan på en konjunkturvändning.

I den strukturella bilden var problemgrupperna kvinnor (i relation till den könssegregerade arbetsmarknaden), lågutbildade samt invandrare (vars 'bristande' kunskaper i svenska gjordes till markör för utanförskap). Enligt forskningen inom fältet anses dessa vara vanligt förekommande exempel. Åtgärderna var arbetsmarknadsutbildning i exempelvis otraditionella kvinnoyrken med avsikten att frigöra arbetskraft till de växande sektorerna i behov av arbetskraft. Budgetåret 1994–1995 spåddes en konjunkturförbättring, vilken förutsågs skulle komma att ske olika snabbt och utvecklas på olika sätt i skilda delar av landet. Det påföljande året konstaterades också att uppgången var ett faktum.

Flaskhalsar sida vid sida med långtidsarbetslöshet

Under budgetåret 1997 återkom flaskhalsproblematiken. Då förväntades en förstärkning av den positiva utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden dock inte tillräcklig för att nedbringa den höga arbetslösheten. Antalet arbetslösa förväntades bli lika stort 1996 och 1997, däremot väntades sysselsättningen öka något mellan 1996 och 1997.⁶⁸ En mer påtaglig förbättring av läget på arbetsmarknaden väntades under budgetåret 1998. Perioden efter 1998 präglades också av en positiv bild av arbetsmarknadsläget, vilket förväntades förbättras successivt. Detta innebar fler lediga platser, ökad sysselsättning och färre arbetslösa. Dock var utvecklingen olika snabb i olika regioner. Arbetsmarknadspolitiken kom att inriktas på att undvika bristsituationer och flaskhalsar både lokalt och nationellt. Samma år slopades volymmålet⁶⁹ och det fastslogs att arbetsmarknadspolitiken måste bli än mer tillväxtinriktad med en snabb och effektiv tillsättning av lediga platser. År 2000 betonades omläggningen av arbetsmarknadspolitiken. Denna, påpekades det, skulle komma att på ett avgörande sätt skilja sig från vad som gällt under större delen av 1990-talet. Sysselsättningsstillväxten förutsågs fortsätta även under året på samma sätt som de regionala skillnaderna också förutsågs växa. Detta årtionde avslutades med en positiv syn på utvecklingen.⁷⁰

⁶⁸ Verksamhetens inriktning och mål 1997, s. 2.

⁶⁹ Volymmålet infördes i mitten av 1990-talet av den dåvarande regering och gick ut på att ett specifikt antal arbetssökande skulle placeras i åtgärd varje månad med avsikten att pressa tillbaka arbetslösheten. En kritik som riktades till volymmålet var att det påverkade utvecklingen så till vida att de dyraste men långsiktiga, kanske mest effektiva, arbetsmarknadspolitiska åtgärder som exempelvis arbetsmarknadsutbildning, måste minska i omfattning på grund av begränsade resurser. AMS (1998), s. 116.

⁷⁰ Verksamhetens inriktning och mål 1997, Verksamhetens inriktning och mål 1998, Verksamhetens inriktning och mål 1999 samt Verksamhetens inriktning och mål 2000.

Fler jobb tillkommer främst inom den privata tjänstesektorn, framförallt inom IT-sektorn och i företag som säljer tjänster till andra företag. Även inom industrin och byggnadsverksamheten ökar sysselsättningen något. Färre antal anställda väntas inom den offentliga tjänstesektorn och inom jord- och skogsbruk.⁷¹

En stor skillnad i relation till den första bilden av flaskhalsar, den under perioden 1990–1991, var att den här var tydligt liktidig med en annan problembild, arbetslöshet. De stora regionala skillnaderna i arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande samt de växande behoven av välutbildad arbetskraft bland företagen innebar att regionalpolitiken alltmer handlade om arbetskraften och om en decentralisering och regionalisering av arbetsmarknadspolitiken. Bilden av utvecklingen under dessa år var att den orsakade stora skillnader mellan branscher och regioner. Detta förklarade en högre arbetslöshet i vissa regioner vilket i sin tur motiverade en förstärkning av det regionala och lokala perspektivet. Denna föreställning återspeglades i utformningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.⁷² I denna utveckling ser jag tydliga tecken på en strukturomvandling, som speglades i arbetslöshetens differentierade karaktär. Det handlade främst om ökade regionala skillnader men också om skillnader mellan ekonomiska sektorer och branscher samt om vilka grupper som drabbats av arbetslöshet.⁷³

Åtgärder

Efter 1997 formulerades arbetsmarknadspolitiska insatser som ledde till att ett aktivt arbetssökande, geografisk och yrkesmässig rörlighet samt ökad kompetens betonades. Detta ansågs vara ett viktigt led i den inflationsbekämpande arbetsmarknadspolitiken, och detta inslag var en av huvudinriktningarna för arbetsmarknadspolitiken.⁷⁴

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skall stimulera till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Samtidigt skall de medverka till att bryta eventuella obalanser på olika delarbetsmarknader.⁷⁵

Vid akuta arbetskraftsbehov som omöjliga att tillgodose kunde kompetensutveckling av redan anställd personal aktualiseras, exempelvis med hjälp av företagsutbildning och utbildningsvikariat. Utbildningsvikariatet borde kunna bli fler i det privata näringslivet. Genom vikariatet kunde framtida flaskhalsar

⁷¹ Verksamhetens inriktning och mål 1997, s. 2.

⁷² Verksamhetens inriktning och mål 1997, Verksamhetens inriktning och mål 1998, Verksamhetens inriktning och mål 1999 samt Verksamhetens inriktning och mål 2000, Verksamhetsplanering 2003 och Verksamhetsplan år 2004 för Arbetsmarknadsverket.

⁷³ Magnusson, L. (2006), s. 29–40.

⁷⁴ Verksamhetens inriktning och mål 1998, s. 3.

⁷⁵ Verksamhetens inriktning och mål 1997, s. 2.

förebyggas samtidigt som arbetslösa kunde få praktik. AMS och länsarbetsnämnderna skulle noga följa upp varje indikation på flaskhalsproblem. Tydliga signaler gavs om att arbetsmarknadsutbildningen effektivare skulle inriktas på den växande arbetsmarknaden och i ökad utsträckning få en klar yrkesinriktning. Motverkandet av flaskhalsar betonades starkt efter verksamhetsåret 1998. Detta innebar att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen skulle prioriteras och inriktas ytterligare mot bristyrkesområden:⁷⁶

Den upphandlade yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning skall prioriteras och inriktas mot bristyrkesområden för att motverka uppkomsten av flaskhalsar.⁷⁷

I praktiken blev denna satsning svag. Det framstår som endast ett retoriskt grepp då arbetsmarknadsutbildningen visade sig ha minskat i omfattning, mätt som andel av de arbetslösa. År 1990 deltog 51 procent av de arbetslösa i någon form av arbetsmarknadsutbildning. År 1998 var det endast 15 procent av de arbetslösa som deltog i sådan åtgärd.⁷⁸ Mot slutet av 1990-talet hade utbildningsinsatsernas andel av den totala åtgärdsvolymen minskat i kontrast till de så kallade sysselsättningsskapande åtgärderna vars andel hade ökat. Det innebar en viktig förändring av arbetsmarknadspolitikens sammansättning mot en ökad andel ”billiga” åtgärder med aktiveringskaraktär.⁷⁹

Samtidigt ställdes de som gjorde anspråk på kontantstöd inför högre krav på geografisk eller yrkesmässig rörlighet. Den som fick kontantstöd måste – även om det innebar viss lönesänkning – vara beredd att ta ett anvisat arbete, att pendla, helt byta bostadsort eller att genomgå en lämplig utbildning, rehabilitering eller annan åtgärd. Arbetslöshetskassa respektive kassan för Kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) skulle få rapporter vid avvisning av arbete eller erbjudande om åtgärd. Hårdare tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen kom att gälla framöver. Tendensen var överlag ökad kontroll och hårdare krav vilket förstärktes ju längre tid en arbetssökande hade befunnit sig i arbetslöshet.⁸⁰

Redan under verksamhetsåret 1997 kunde en uppstramning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna konstateras. Åtgärderna uppdelades i tre grupper: jobbsökaraktiviteter, mål 3-program och rörlighetsstimulerande åtgärder.⁸¹

⁷⁶ Verksamhetens inriktning och mål 1997, Verksamhetens inriktning och mål 1998, Verksamhetens inriktning och mål 1999 samt Verksamhetens inriktning och mål 2000.

⁷⁷ Verksamhetens inriktning och mål 1998, s. 3.

⁷⁸ Regné, H. (2000), s. 97.

⁷⁹ Olofsson, J. (2005), s. 146-148.

⁸⁰ Verksamhetens inriktning och mål 1997, Verksamhetens inriktning och mål 1998, Verksamhetens inriktning och mål 1999 samt Verksamhetens inriktning och mål 2000, Verksamhetsplanering 2003 och Verksamhetsplan år 2004 för Arbetsmarknadsverket.

⁸¹ Genom EU:s strukturfonder har arbetsmarknadspolitikerna fått möjligheter till försöksprogram. Ett av verksamhetsmålen med strukturfonderna är att bekämpa långtidsarbetslöshet – Mål 3 – Program inom mål 3 bedrivs som tidsbegränsade projekt och tiktas till organisationer,

I den aktiva arbetsmarknadspolitiken inkluderades även den yrkesinriktade rehabiliteringen. Denna utveckling betonades under 1998 och kom att gälla därefter. Under verksamhetsåret 1999 belystes AF:s nya möjligheter att bidra till en långsiktig positiv utveckling genom de regionala tillväxtavtalen, arbetet i kompetensråden och arbetsförmedlingsnämnderna.⁸² Utvecklingen under denna period pekade, som jag tidigare nämnt, på en tydlig regionalisering och kommunalisering av politiken.

Arbetsmarknadspolitikens uppdrag under perioden syftade (åtminstone retoriskt) till att hävda arbets- och kompetenslinjen, att verka för en effektiv och flexibel arbetsmarknad och att förhindra att individer med 'svag' ställning på arbetsmarknaden slogs ut. I praktiken innebar politiken ett skifte till en "aktiveringslinje" där de arbets sökande ställdes inför ökade krav på "egenansvar" och begränsade ersättningsperioder. Detta tillsammans med en omfattande betoning på arbetslinjen i en situation då det rådde brist på arbetstillfällen kom att innebära en utveckling mot en allt högre individualisering av ansvaret.⁸³ "Aktiveringslinjen" bör även ses mot bakgrunden av en ökad politisk inriktning på åtgärder som syftade till att sysselsätta (aktivera) de arbetssökande. I formuleringen av problemet och dess lösning fanns en klar och tydlig definition av de grupper av arbetskraften som ansågs vara problematiska. I problembilden kan det rymdes två parallella processer. Den ena handlade om brist på 'lämplig' arbetskraft som inrymdes i metaforen 'flaskhals' och den andra handlade om 'utslagning' från arbetslivet.

'De långtidsarbetslösa', ett obekvämt problem

Benämningen långtidsarbetslösa blev allt mer etablerad från 1997. Den gav 'problemet' en annorlunda inramning. Det handlade om grupper av arbets sökande som trots förändrade betingelser sedan perioden av massarbetslöshet inte kunnat finna en plats på arbetsmarknaden. Arbetslinjen och kompetenslinjen skulle hävdas, fastslogs det verksamhetsåret 1997. Långa perioder av arbetslöshet med passivt kontantstöd skulle motverkas. Arbetssökandes inskrivningstider vid arbetsförmedlingen skulle göras så korta som möjligt. Viktigt var också att verka för att de arbets sökande skulle vara aktiva i sitt sökande av arbete och skaffade sig sådan utbildning och erfarenhet att de hela tiden var "anställningsbara". Det skulle förhindra att inflationsdrivande flaskhalsar uppkom på arbetsmarknaden. Antalet långtidsinskrivningar skulle minskas.⁸⁴

företag och myndigheter med ambitionen att driva utvecklingsprojekt för att motarbeta arbetslöshet. Regnér, H. (2000), s. 100.

⁸² Verksamhetens inriktning och mål 1999, s. 3.

⁸³ Junestav, M. (2004), s. 240.

⁸⁴ Verksamhetens inriktning och mål 1997, s. 2.

Syftet med de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är att ge de arbetsökande bättre möjligheter att snabbt återgå till den reguljära arbetsmarknaden. AMV skall genom att utnyttja de lediga platserna och åtgärderna på ett mera effektivt sätt minska antalet långtidsinskrivna under 1997. Långtidsinskrivningen bryts av arbete, OSA, lönebidrag, rekryteringsstöd och offentligt tillfälligt arbete (OTA).⁸⁵

Politiken inriktades på detta sätt till 'de långtidsarbetslösa'. Denna arbetsmarknadspolitiska inriktning kom att successivt förstärkas till att bli en av huvudprioriteringarna verksamhetsåret 2000. Andra aspekter som pekade på denna grups centrala ställning i problembilden är beslutet om att rekryteringsstödet särskilt borde utnyttjas till dem som varit utan arbete länge liksom det accentuerade kravet på individuella handlingsplaner.⁸⁶

Individuella handlingsplaner med skriftliga överenskommelser skall upprättas för alla arbetsökande senast när de riskerar att bli långtidsarbetslösa (och därmed finnas för alla som är långtidsarbetslösa).⁸⁷

Individuella handlingsplaner med skriftliga överenskommelser med de sökande skulle senast den 1 juli 1997 finnas för varje sökande som var eller riskerade att bli långtidsarbetslös. En stark inriktning mot både en kvalitativ och kvantitativ intensifiering i användningen av de individuella handlingsplanerna kunde noteras efter 1997. Kravet på att överenskommelser och handlingsplaner skulle finnas utvidgades exempelvis till att gälla även ungdomar och övriga sökande som riskerade att bli långtidsarbetslösa. Från och med detta år skulle kvaliteten i handlingsplanerna följas upp från AMS genom kvartalsvisa stickprov.⁸⁸

Långtidsarbetslösa kategoriserades tidigt under denna period som en prioriterad grupp. Så småningom kom även ungdomar att definieras som en prioriterad grupp till vilken kravet på handlingsplaner vidgades. Även om dessa grupper kategoriserades i termer av "prioritet" som är ett positivt laddat ord, är denna kategori inbäddad i negativa konnotationer, vilka förstärks i förbindelse med ytterligare ett krav som explicit ställdes denna grupp av arbetskraften, nämligen:

För dem som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden ska kravet på rörlighet ställas högre.⁸⁹

Rörligheten hos arbetskraften var en central del av arbetsmarknadspolitiken. Den fyllde en flaskhalsförebyggande funktion och den var därmed ett

⁸⁵ Verksamhetens inriktning och mål 1997, s. 3.

⁸⁶ Verksamhetens inriktning och mål 1997, s. 3.

⁸⁷ Verksamhetens inriktning och mål 1997, s. 3.

⁸⁸ Verksamhetens inriktning och mål 1998, s. 5.

⁸⁹ Riktlinjer 1995/96, s. [6].

inflationisdämpande medel. Många av dessa rörlighetsstimulerande åtgärder utformades med syftet att underlätta rörligheten av arbetskraften från avstannande till expanderade sektorer av näringslivet.⁹⁰ I citatet ovan ställdes den problematiska arbetssökande inför ett uttalat krav på rörlighet. Det handlade inte längre om en omorientering av arbetsmarknadspolitikens inriktning kring de tillväxande områdena. Det handlade istället i högre grad om att individen måste vidga sitt yrkesmässiga och geografiska sökområde, ett krav som ökade ju längre tid individen befann sig i arbetslöshet. Det viktiga var att upprätthålla en viss grad av aktivitet hos den arbetssökande individen.

Ytterligare en kategori, kring vilken politiken accentuerades under perioden, var kategorin 'svaga' eller som den kom att benämnas 'utslagna'. Associationerna till denna kategori är även under dessa år av negativa slag. Denna kategori är starkt länkad till kategorin 'de långtidsarbetslösa', något som kan ses i följande citat:

Motverka långa tider utan arbete AMV skall verka för att arbetslösa som under en lång tid varit utanför den ordinarie arbetsmarknaden får ett arbete. Därmed motverkas långa perioder av arbetslöshet med passivt kontantstöd samt risken att personer permanent slås ut från arbetsmarknaden.⁹¹

Denna målformulering återkom och utgjorde en central del av de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna under hela den studerade perioden (1990–2004). Även inom ramen för mål 3-programmet skapades en länk mellan dessa kategorier eftersom dessa var avsedda för ungdomar, långtidsinskrivna och 'utsatta' grupper.⁹²

En annan uttalat prioriterad grupp var *de arbetshandikappade*, vilket speglades i samarbetet mellan Ami och andra myndigheter. Verksamhetsåret 1999 fastslogs exempelvis att Arbetsmarknadsverket aktivt skulle samverka med Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Arbetarskyddsstyrelsen så att en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområden kunde uppnås. Varje individs arbetsförmåga skulle tillvaratas så att det blev möjligt för den enskilde att försörja sig genom arbete.

I utformningen av arbetsmarknadspolitiken under perioden 1996–2004 där vissa grupper prioriterades, skapades bilden av *långtidsinskrivna*, *långtidsarbetslösa*, *arbetshandikappade*, *långtidssjukskrivna*, *ungdomar* samt *'utslagna'* som problemgrupper. Kategoriseringen var omringad av negativa associationer. En ensidig koppling av kategorin kvinnor till den problematiska könsuppdelade arbetsmarknaden gjordes fortfarande även om det förekom i mindre utsträckning.⁹³ När det gällde förståelsen av 'invandrarskap' i termer

⁹⁰ Regné, H. (2000), s. 84.

⁹¹ Verksamhetens inriktning och mål 1998, s. 3.

⁹² Riktlinjer 1995/96, s. [6].

⁹³ Framför allt relaterades det till ofrivilligt deltidsarbete och timanställning. Verksamhetsplanering 2003, s. 3.

av arbetshandikapp, kom det att bli ännu tydligare då 2004 ett *särskilt introduktionsstöd för invandrare* (SIN) infördes.⁹⁴ SIN innebar tillämpning av en särskild metodik som använts i arbetet med arbetshandikappade.⁹⁵ I den här utvecklingen, tillsammans med faktorer som exempelvis den dominerande inriktning mot aktiveringspolitik och arbetsförmedlingens minskade marknadsandelar, ser jag en ökad segmentering av arbetsmarknaden. Den offentliga arbetsmarknadspolitiken har allt mer kommit att handla om de 'svaga' grupperna medan andra grupper såsom ombytessökande i allt högre grad vänder sig till privata alternativ som bemanningsföretag.⁹⁶

Sammanfattande diskussion

I detta kapitel har jag visat hur de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna 1990–2000 utformats utifrån två problembilder där tillväxtens förutsättningar står i centrum; arbetskraftsbrist och arbetslöshet. Arbetslösheten i sin tur ses som orsakat av konjunkturella men också av strukturella faktorer. Dock signalerar politikens allt starkare inriktning på aktivering istället för på exempelvis arbetsmarknadsutbildning att synen på arbetslösheten var att den var av övergående karaktär. I dessa problembeskrivningar inryms bilder av grupper som tillgång eller problem. Ombytessökande och redan anställda beskrevs som tillgång i syftet att förebygga flaskhalsar. Kvinnor, invandrare eller utomnordiska medborgare, arbetshandikappade, ungdomar och äldre utan utbildningskompetens uppfattades däremot i termer av problem. Kategoriseringen av dessa grupper omringas av negativa konnotationer då den gjordes i relation till den flaskhalsorsakande könsuppdelade arbetsmarknaden eller till deras "svaghet" och därmed som hinder för tillväxt. Föreställningsramarna inbegriper också en bild av den offentliga sektorn som en begränsad marknad i opposition till den privata.

I dessa beskrivningar uppstår en dikotomi, å ena sidan har vi en grupp som beskrivs i positiva termer, å andra sidan en grupp vars 'utanförskap' permanentats under perioden. Differentiering genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder tillsammans med språkliga uttryck som exempelvis objektifiering eller

⁹⁴ Verksamhetsplan år 2004 för Arbetsmarknadsverket, s. 4.

⁹⁵ SIN infördes till en början som en försöksverksamhet i 20 kommuner för att sedan övergå till att bli en fast del i verksamheten. Det är ett individuellt stöd som ges av arbetsförmedlare med "särskild kompetens i introduktionsmetodik" Både introduktionen och uppföljningen görs enligt *supported employmentmetodikens* grunder som tillämpas vid liknande verksamhet riktad till arbetshandikappade. Metodiken har definierats som ett systematiskt arbetssätt i sex steg: sökandeanalys, arbetsansökning, arbetsanalys, arbetsplatsintroduktion, anställning och uppföljning. *Metod och handläggningsstöd för arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN)*.

⁹⁶ Andelen ombytessökande som vänder sig till arbetsförmedlingen har från början av 1970-talet till slutet av 1990-talet minskat från 40 till 25 procent. (AMS 1999) i Olofsson J. (red.) (2005), s. 154.

negativ framställning skapar asymmetriska kategorier. Genom denna process görs *kvinnor, invandrare, ungdomar, arbetshandikappade* och *långtidsarbetslösa*, till problemgrupper. Kategoriseringar blir till lösningar som skymmer individens potential.

Flera grupper har utestängts från arbetsmarknaden under en långvarig period. Konsekvenserna av den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet har varit av omfattande karaktär med en arbetslöshet som har tenderat att bita sig fast på en högre nivå än vad landet upplevt under efterkrigstiden. I skuggan av 1990-talets omvandlingsproblematik växer det fram en grupp långtidsarbetslösa vilka i riktlinjerna rekommenderas att hanteras inom ramen för den verksamhet som tidigare riktats till arbetshandikapp. I denna utveckling görs problem av strukturell karaktär till personliga handikapp. Eftersom denna del av verksamheten (arbete med arbetshandikappade) är den delen av arbetsmarknadspolitiken som tydligt medikaliserats från dess begynnelse blir den givna slutsatsen att individualiseringen av det arbetsmarknadspolitiska problemet inte bara förstärks under perioden utan att dess medikalisering kom att gälla en större grupp arbetssökande. Till medikaliseringen av problemet återkommer jag i ett senare kapitel.

KAPITEL 3

Arbetsförmedlingarna som fält

Teoretiskt utgår detta kapitel från Bourdieus teorier om det sociala rummet. Syftet är att belysa hur arbetsförmedlarnas handlingar och tolkningar, utifrån bland annat den institutionella ram som riktlinjerna utgör, konstituerar ett fält. Med stöd i Bourdieus begrepp *fält*, *kapital* och *habitus* har jag sökt svar på frågor om arbetsförmedlarnas position i relation till arbetssökande, arbetsgivare och arbetsmarknadspolitiska riktlinjer.

Arbetsförmedlarna står alltså i fokus för analysen. Jag ser dem som centrala aktörer i den svenska arbetsmarknadspolitiken, som uttolkare av politiska riktlinjer och som tillämpare av denna politik. De befinner sig i en position som gör dem till medlare mellan politikens utformare och den arbetssökande, mellan arbetsgivare och arbetssökande och även mellan arbetsgivare och de som utformar politiken. Arbetsförmedlarna analyseras här som en grupp med makten att definiera andra. Deras makt gäller också den faktiska utformningen av arbetsmarknadspolitiken; vilka åtgärder som riktas till vem definierar det arbetsmarknadspolitiska 'problemet' och dess lösning. Därför är en analys av arbetsförmedlarna som centrala aktörer i processen att kategorisera arbetssökande av central betydelse för denna avhandling.

Grunden för analysen är intervjuer och samtal med arbetsförmedlare samt observationer vid arbetsförmedlingskontor i de utvalda kontexterna. Det är därmed en studie av vad som händer när språkliga kategorier omsätts i social praktik. Jag använder mig av Pierre Bourdieus fältbegrepp som ett sätt att ge relationerna mellan arbetsförmedlarnas positioner mening. Positionerna studeras i relation till både den arbetsmarknadspolitik de omsätter i praktik och de arbetssökande.¹

Den gemensamma nämnaren för dessa arbetsförmedlare, det som förenar dem i deras arbete, är Arbetslinjen. Som ett allmänt vedertaget begrepp innebär det att staten genom arbete eller aktiva åtgärder försäkrar medborgaren en plats i samhället. Arbetslinjen utgör den centrala trosföreställningen på fältet. Dock är den en omtvistad diskurs. Det som i riktlinjerna uttrycks i termer av arbetslinje omsätts i praktik och innebär två skilda förhållningssätt, arbete eller aktivering. Den statliga arbetsmarknadspolitikens existensberättigande är att arbetssökande individer erhåller arbete. Som jag ser det har under de senaste åren skett en omtolkning av denna politik där sysselsättning

¹ Massey, D. & Allen, J. (1984), s. 4.

vare sig det är i form av arbete eller aktivering har kommit att bli det centrala. Arbetsförmedlarnas relation till Arbetslinjen omsätts i kapital, exempelvis ger förmågan att få ut arbetssökande i arbete högt anseende och därmed en starkare ställning, vilket bidrar till konstruktionen av fältet som ett system av positioner.

I mötet mellan arbetssökande och arbetsförmedlare produceras och reproduceras ett system av dispositioner vilka kan ses som en internalisering av det värde som arbetsmarknaden lägger vid faktorer som utbildning, arbetslivserfarenhet, 'kompetens', o.s.v. Konsumenten är i det här fallet arbetsgivaren och arbetsförmedlaren en medlare. Situationen ovan framstår tydligare kopplad till den omorganisation av arbetsförmedlingarna och deras arbete som genomfördes under 1980-talet och som innebar en omläggning från ett "sökandeorienterat" till ett "arbetsorienterat", "platsinriktat" arbets sätt. De lediga arbeten som anmälades och uppgiften att hitta 'lämpliga' sökande till dessa kom att styra en del av verksamheten. Det har beskrivits som en radikal förändring av arbetets inriktning.² Omläggningen innebar också att de arbetsförmedlare vars arbetsuppgifter var platsorienterade också fick ansvaret för upprätthållandet av kontakter med företag och arbetsgivare då var och en av dem tilldelades företag. Ambitionen var att öka kunskap om de lokala företagens behov av rekrytering och anställningskrav.³

Som jag tidigare nämnt är positionerna och hur dessa skapas i relation till de resurser de har till sitt förfogande, i form av exempelvis åtgärder och vilka arbetssökande deras arbete riktas till, det centrala i denna undersökning. Positionerna utgör också uttryck för en hierarki. En konsekvens är att det i processen att analysera fältet och bestämma dess karaktär skapas dikotoma relationer. Att det existerar polariteter mellan skilda och konkurrerande värdehierarkier är en viktig förutsättning för ett fälts existens. Detta är, enligt Bourdieu, förknippat med att det sociala rummet är strukturerat som ett system av betingelser men också som ett system av skillnader där särskiljande positioner existerar. Bourdieu anser vidare att betingelserna definieras eller ges betydelse av allt de inte är men främst av det de står i motsättning till.⁴

Med kapital menar jag de resurser, som exempelvis sociala kontakter eller arbetsmarknadspolitiska program, arbetsförmedlarna har till sitt förfogande i det arbete de bedriver. Det kan exempelvis vara av symbolisk, social, ekonomisk eller kulturell art. Kapital är ett socialt förhållande starkt relaterat till det fält där det produceras och reproduceras sig självt. Det existerar endast i relation till det fält där det genereras som kapital. Kapital och fält är dialektiskt länkade till varandra. I denna kontext utgör arbetsmarknadspoli-

² Ahrne, G. m. fl. (1985), s. 17–19, Ahrne, G. (1989), s. 101–105 och Delander, L., Thoursie, R. & Wadensjö, E. (1991), s. 131–133.

³ Denna kontaktkanal till arbetsgivare och företag fanns under 1950 och 1960-talen. Delander, L., Thoursie, R. & Wadensjö, E. (1991), s. 132.

⁴ Bourdieu, P. (1993), s. 300.

tiska åtgärder en form av ekonomiskt kapital. Kapital som analysverktyg i form av åtgärder säger också något om definitionen av 'problemet'.

Kapital utgör enligt Bourdieu vapen i striden mellan fraktionerna på ett fält. Jag ser fördelningen av kapitalet inom fältet som uttryck för vilken politik som prioriteras. Därmed skapas en dominerande position inom fältet, nämligen de arbetsförmedlare som bedriver den prioriterade politiken. Denna dominerande position uppstår alltid i relation till en underordnad position, den dominerade. Kapital blir därmed det som den dominerande gruppen inom ett fält behöver för att reproducera sin position. I den mån arbetsförmedlingens uppgift är att förmedla arbetssökande arbete kan snabb och effektiv förmedling av arbete ses som en kapitalform. En annan kapitalform kan komma till uttryck i arbetet med arbetsgivare med avsikten att skapa arbetstillfällen eller sysselsättningsmöjligheter. Kapital som begrepp fungerar i denna avhandling också som instrument i strävan att avtäcka fältets struktur. Genom att analysera arbetsförmedlarnas innehav och tillgång till resurser samt fördelningen av de resurser som erkänns som värdefulla inom fältet dekonstrueras fältets struktur. Fält blir därmed en empirisk konstruktion. Fälten och dess gränser är inte givna företeelser. De kan uppstå, försvinna och överlappa varandra.

Med habitus menar jag arbetsförmedlarnas personliga egenskaper som anses viktiga i arbetet med de arbetssökande. I den mån vissa specifika egenskaper anses viktigare än andra i arbetet med (o)lika arbetssökande kan ägandet av dessa egenskaper utgöra ett viktigt kapital. Detta visar den komplexa relationen mellan de analytiska begreppen där exempelvis gränsen mellan habitus och kapital inte alltid är entydig. Jag har valt att se personliga egenskaper som uttryck för positionerna inom fältet, som habitus. Kan dessa personliga egenskaper kopplas till (o)lika positioner inom fältet och i så fall till vilka? Hur förhåller sig dessa positioner till de arbetssökande?

Kapitlet analyserar arbetsförmedlare och skillnader dem emellan. Det är uppdelat i två avsnitt. Det första utgör en analys av rummet som en spegel av hur fältet är organiserat. I det andra presenteras positionerna inom fältet. De positioner som har studerats är platsförmedlare och vägledare. Som ett sätt att komma åt dessa positioner har jag analyserat hur arbetet är organiserat, vilka arbetssökande de arbetar med, hur arbetet med arbetsgivare ser ut samt vilka myndigheter och organisationer de samarbetar med. I det andra avsnittet studeras även arbetsförmedlarnas personliga egenskaper som uttryck för habitus samt de resurser arbetsförmedlarna har till sitt förfogande i form av arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt teknisk utrustning, som kapital. Positionerna, platsförmedlare och vägledare, analyseras också i relation till rådande ideologier i samhället, vilka kan antas påverka bland annat synen på individen och sättet att organisera arbetet.

Rummet som spegel av fältet

I detta avsnitt presenteras rummet där arbetsförmedlarna bedriver sitt arbete som uttryck för hur fältet är organiserat. Rummet är en tydlig markör för sociala gränser. Rummet är både socialt konstruerat och konstruerande. De sociala positionerna och relationerna påverkas av den rumsliga kontexten de äger rum i samtidigt som denna kontext skapas och förändras i samspel med dessa hierarkiska positioner. I den mellanstora staden bedrivs flera delar av arbetsmarknadspolitiken i ett och samma hus. Verksamheten i det mindre samhället är uppbyggd på liknande sätt även om huset som helhet är mindre. Service erbjuds där till ett betydligt mindre antal arbetssökande.

Arbetsförmedlarna vid kontoret *KU*, är de första en arbetssökande möter i den mellanstora staden eftersom kundmottagningen ligger på entréplanet och det är just *KU* som ansvarar för den verksamheten. Namnet *kundmottagning* uttrycker synen på den arbetssökande som kund, en person som köper eller i det här fallet nyttjar tjänster av ett företag, affär eller organisation. I benämningen, *kundmottagning* tolkar jag ett visst inslag av en *managementinspire-rad* förståelseram. Tillgängligheten är viktig. Det är ett öppet landskap som möter den arbetssökande individen, här finns även datorer samt en stor mängd information i form av broschyrer, reklam- och informationsblad och tidskrifter. Hit kommer direkt inbjudna arbetsgivare, som presenterar sina företag och direktrekryterar. En analytisk iakttagelse gäller den påtagliga närheten till 'marknaden' i denna del av verksamheten vars arbete riktas till arbetssökande som befinner sig i den första perioden av sin arbetslöshet.⁵

Vid detta kontor anmäler sig den arbetssökande. Hon eller han får också tillsammans med en arbetsförmedlare utforma en handlingsplan som ligger till grund för det fortsatta arbetet. Arbetssökanden ombeds definiera sitt behov av 'stöd' från arbetsförmedlingen. Mina intervjuer och observationer visar att svaret att "man klarar sig själv" och att ingen hjälp förväntas av arbetsförmedlingen stämmer väl överens med vad som initialt förväntas av de arbetssökande. Här erbjuds också möjligheten att göra ett intressetest om framtida planer är svåra att definiera. Det är arbetsförmedlarens uppgift att utifrån det generella intrycket och utifrån handlingsplanen, intressetest (om ett sådant har genomförts) samt meriter och arbetserfarenheter bedöma och 'kategorisera' arbetssökanden. Det är nämligen denna kategorisering som ligger till grund för hänvisningen av arbetssökanden till 'rätt' del av verksamheten.⁶

Vid sidan om sitt arbete med kundmottagningen har arbetsförmedlarna på *KU*-kontoret eller motsvarigheten i det mindre samhället, andra arbetsuppgifter. En stor del av dessa arbetsuppgifter genomförs i enskilda tjänsterum en trappa upp, i den mellanstora staden, eller längre in i huset, i det lilla

⁵ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

⁶ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

samhället. Möten med arbetssökande sker sällan någon annanstans än just i det öppna landskapet vid entréplan.⁷

Arbetsförmedlingskontoret *RU* i den mellanstora staden bedriver sin verksamhet två trappor upp i samma hus som *KU*. De arbetssökande som är långtidsarbetslösa hänvisas till *RU*-kontoret, en avtalad tid med en bestämd arbetsförmedlare är en förutsättning för att få komma hit. I det mindre samhället sker verksamheten på ett och samma plan. Här finns ingen dörr som markerar en gräns men däremot en korridor till vilken arbetssökanden inte har direkt tillträde utan att han eller hon hämtas vid kundmottagningen av sin respektive arbetsförmedlare. Tillgängligheten är inte längre centralt. Istället har avskildheten och den långsammare takten blivit central. Det speglas exempelvis i att varje arbetsförmedlare har sitt eget tjänsterum. Det är i det enskilda rummet som det djupare samtalet med arbetssökanden har sin plats. Det är en lång korridor med rum på varje sida. De stängda dörrarna till rummen signalerar att viktigt arbete pågår. Det får inte störas eller avbrytas. Ljudnivån är kanske därför också lägre här. Det är en institutionell kontext där *det privata* verkar vara utgångspunkten i motsats till verksamheten vid entréplanen där i princip allt sker i det öppna, *det offentliga*. De arbetssökande som vistas i dessa korridorer har blivit kategoriserade som 'långtidsarbetslösa' vilket signalerar att det kan finnas problematiska bakomliggande orsaker som man inte kan tala inför andra om. Det motiverar avskildheten.⁸ Med Foucaults ord skulle det kunna sägas att det "patologiska" får en rumslig dimension.⁹

Det finns ju udda personer som egentligen inte är något fel på men du utstrålar ju någonting och då är det väldigt känsligt ibland att ställa vissa frågor i öppet landskap, för det är i både inskrivning, både på entréplan och plan ett, är väldigt öppet. (ABHI1040210)

I detta citat förstärks bilden av rummet som en faktor av central betydelse i arbetet med grupper av arbetssökande i behov av stöd och hjälp, vilket gör dessa grupper till 'avvikare'. Det handlar om utrymme för personlig kontakt men också om ett rum där möjliga orsaker till stigma kan passera eller döljas för omgivningen. Stigma grundas i Goffmans begrepp. Han definierar det i termer av främlingskap. Det är när främlingen i vår närhet visar sig äga någon form av egenskap – en mindre önskvärd sådan – som gör att han eller hon blir avvikande. Det blir en avvikelse i den bemärkelse att han eller hon blir olik de andra individer som tillhör den kategori där han eller hon inplaceras.

⁷ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitik i praktiken, våren 2004.

⁸ Om denna dikotomiska uppdelning av rummet i offentlig och privat skriver Erving Goffman. Han analyserar den rumsliga aspekten när det gäller totala institutioner. Skillnaden avser graden av insyn, kontroll och övervakning respektive avskildhet och intimitet. Till skillnad mot mina iakttagelser hänvisas 'de Andra' i hans studier till det 'offentliga' rummet. Goffman, E. refererad i Närvänen, A.-L., (1994), s. 100.

⁹ Foucault, M. (1994), s. 9.

Detta innebär att individen förpassas från att uppfattas som en fullständig och vanlig människa till en utstött människa.¹⁰

En annan dimension av rummet kan exemplifieras med projektet KILA. Det är en pilotverksamhet där olika modeller för tillmötesgående av arbetssökandes och arbetsgivarnas behov testas. Syftet är att utforma en rikstäckande kundtjänstverksamhet med ansvar för en större andel av den telefontrafik som går till arbetsförmedlingen lokalt. I ett vidare perspektiv innebär det att de lokala arbetsförmedlingarnas arbete med arbetssökande som befinner sig i en inledande fas av sin arbetslöshet och som inte efterfrågar annat än det som erbjuds genom hemsidan, ams.se, eller kundtjänsten rationaliseras, bort. Istället läggs dessa resurser på att erbjuda ”stöd” och ”hjälp” till de arbetssökande i behov av det.¹¹ Om detta projekt berättar en arbetsförmedlare:

Där ställs det ännu mer krav på självständighet av våra arbetssökande. När du som är nyarbetslös skriver in dig på arbetsförmedlingen så kan du göra det på Internet. Via Internet gör du också en handlingsplan, vilken sen tankas och godkänns av arbetsförmedlingen och hamnar i vårt system. All kontakt sker via mejl eller telefon också. Din handläggare kan vara uppe i XX eller uppe i XX någonstans eller där den här KILA centralen är. Sen är det så här att om handläggarna i det här KILA kontoret bedömer att den här personen är inte, vad heter det?— Behöver mera stöd i sitt arbetssökande för att få jobb, då överflyttas den här personen till ett lokalkontor som är i XX t.ex.

I: Ett kontor som ligger närmare den arbetssökande?

PG: Exakt, att man får personlig kontakt och personligt stöd. Personlig coachning kallas det. (MPI1040527)

I och med den förändring som arbetsförmedlaren berättar om förstärks gränserna mellan arbetssökande. Rummet får vikt som en mötesplats för arbetsförmedlare och arbetssökande, men också som en plats utifrån vilken arbetsförmedlaren kan utöva sin roll som ’hjälpare’, en roll som även innebär större kontroll över den arbetssökandes situation. Den tekniska utvecklingen underlättar en snabb hantering av arbetssökande och bidrar till att förstärka de gränser som rummet innebär. Rummet är en spegel av fältet och dess inre struktur. Det har visat sig utgöra ett tydligt uttryck för sociala gränser. Rummet ses här som uttryck för klassificering och gränsupprätthållande, vilket i sig kännetecknar sociala institutioner i producerandet av avvikelse. Både rum och samhälle är viktiga element i konstruktionen av sociala gränser.¹²

En koppling till Mary Douglas teorier om renhet och smuts är här på sin plats. Hon menar att det smutsiga, det avvikande, bör isärhållas med syftet att upprätthålla ordning. Det handlar om en symbolisk ordning vars grunder,

¹⁰ Goffman, E. (1972), s. 12.

¹¹ *KILA-projektet banar väg för Arbetsförmedlingens tre servicevägar*, 2004–05–04.

¹² Sibley, D. (1995), s. 81–87.

gränser och interna konturer upprätthålls genom avskiljandet. Att avskilja är en betydelsefull del i processen att renandegöra.¹³ Översatt till den situation som här studeras skulle de rumsliga gränserna tolkas som gränser mellan arbetssökande som står närmare den rådande normen i samhället och på arbetsmarknaden och 'de Andra', de som står längre ifrån denna norm och som därför är i behov av hjälp och vägledning. 'De Andra' ska genom aktivering och kontroll göras 'rena', det vill säga, formas (avpassas) efter normen. Rummet och kategoriseringar står alltså i en ömsesidig relation till varandra. Kategoriseringar får en social betydelse genom den rumsliga dimensionen samtidigt som rummet blir just en social markör i relation till kategoriseringarna.

Arbetsförmedlarnas positioner

Som jag tidigare belyst ledde utvecklingen under 1990-talet till att en stor andel av de arbetssökande idag är långtidsarbetslösa. Samtidigt har den arbetsmarknadspolitiska inriktningen på sysselsättningsskapande åtgärder och aktivering ökat. En viktig iakttagelse som kan relateras till dessa aspekter är att en stor andel av arbetsförmedlarna arbetar med arbetsuppgifter relaterade till gruppen/er 'utanför' arbetslivet, eller som de också benämns, de 'svaga' grupperna. I det mindre samhället delar två av arbetsförmedlare på arbetet vid disken, det vill säga kundmottagningen. En stor andel av arbetsförmedlarna vid detta kontor arbetar med långtidsarbetslösa, arbetshandikappade, ungdomar och arbetssökande inskrivna i aktivitetsgarantin.¹⁴ I detta avsnitt står arbetsförmedlarnas positioner i centrum för analysen. De aspekter som presenteras är, bland annat, arbetets organisering, var arbetet utförs, vilka redskap samt vilka resurser som finns till arbetsförmedlarnas förfogande. Dessutom beaktas hur deras arbete ser ut i relation till arbetssökande och arbetsgivare, deras samarbete med aktörer utanför organisationen samt vilka egenskaper som förknippas med arbetsförmedlarnas positioner. Platsförmedlar- samt vägledarpositionen analyseras också i relation till varandra och som uttryck för en dikotomi inom fältet.

Platsförmedlare

Platsförmedlarna utgör den position som tydligast står för ett "arbetsorienterat" eller "platsinriktat" arbetssätt.¹⁵ Denna position bekräftar den bild Göran Ahrne ger av verksamhetens utveckling efter det sena 1970-talet och som jag

¹³ Douglas, M. (1997), s. 13–14.

¹⁴ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

¹⁵ Delander, L., Thoursie, R. & Wadensjö, E. (1991), s. 131–132.

inledningsvis beskriver.¹⁶ Nedan presenteras kännetecknande element för denna position. Om arbetet vid kundmottagningen berättar en arbetsförmedlare:

Vi gör bedömningen i kundmottagningen när vi pratar med dem. Det behövs kanske inte så många frågor när de kommer hit. Jag hade en kille här, för ett par veckor sen som var hörselskadad och när han kommer hit till mig så ser jag direkt att han är hörselskadad, och han står inte hos mig för då förmedlar jag honom till hörsel-syn i xx. Han behöver någon annan hjälp, Rehab. Det är samma sak att, kan personen söka jobb och de är ”på g”, då anvisar jag jobb och håller kontakten med dem, men märker jag att det kanske inte går, det tar så lång tid så att de inte får ett jobb utan de behöver lite mer hjälp, lite mer tid eller de kanske har några bekymmer eller kanske behöver prata om en utbildning eller någonting, då lämnar jag över dem till vägledning så får de sitta i det här längre samtalet med dem. (BSI2040309)

I citatet ovan berättar arbetsförmedlaren om hur detta arbete i hög grad handlar om att bedöma och kategorisera arbetssökande för att utifrån denna bedömning, hänvisa dem vidare till lämplig arbetsförmedlare. Arbetsförmedlarna vid detta kontor anses ha en god bedömningsförmåga. På frågan om det sker en uppdelning av arbetssökande mellan olika arbetsförmedlare berättas att det finns en sådan uppdelning och en specifik arbetsförmedlare vars arbetsuppgifter är utformade kring en viss grupp av arbetssökande nämligen:

Det är de som är över 100 dagar som är heltidssökande eller som är långtidsinskrivna. De har gått länge, länge på förmedlingen. Vi har dem som har gått jättelänge på grund av att vi haft en arbetslöshet som var ganska stor och vi hade då företagsnedläggningar i början på 90-talet och vi är ju en kommun som har förändrats lite grand nu men som har jättemånga som är över 50 år eller 50 som är lågutbildade för att vi är ju ett brukssamhälle det är ((utelämnat ord)). NN har kanske pratat om det eller om du har läst om det då. Och det är de här personerna som kanske behöver mer ((utelämnat ord)). Vi har som också NN och NN de här, som tar sig tiden. Jag är inte den personen, för mig ska det gå, liksom, jag ska kunna veta vad en sån person tycker om, snabba drag och NN är den som verkligen tittar vad är det den här människan behöver. Därför att det kanske inte är så att det är ett arbete utan det kanske är någonting annat. Men han tar dem som är över 100 dagar, som är långtidsinskrivna, som har försökt jättelänge./.../ På en gång som de behöver mer stöd eller så, visst kan jag ge en viss del, men jag har inte tiden, arbetstiden för att kunna ge det och känner väl också att jag är inte vägledare. Jag är en person som tycker om de här korta, korta, det behöver inte va korta kontakter, jag har också samtal, men känner det här att jag vill också se att de har möjligheter lite snabbt så här. Vad kan jag ge, det är därför jag jobbar med arbetsgivare. Jag tycker om att jobba med arbetsgivare, då vet jag vad de vill ha och jag kan se direkt, att jag går in och tittar i datorn, vilka personer som är, som har det här. (BSI2040309)

¹⁶ Ahrne, G. m. fl. (1985), s. 17–19 och Ahrne, G. (1989), s. 101–105.

Uppgiften att bedöma arbetssökande handlar om att skapa en åtskillnad mellan dem när det gäller exempelvis deras behov av service eller hjälp. Denna bedömning färgas givetvis av värderingar och normer som faller utanför organisationens institutionella ram. Arbetsförmedlaren är också en medlare mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Han eller hon med dessa arbetsuppgifter uppskattar också i större utsträckning högt tempo, snabba och korta samtal. Effektiviteten är viktig. Det handlar om att handskas med ett för verksamheten högt antal arbetssökande (300-400 per arbetsförmedlare i den mellanstora staden). Den viktigaste egenskapen är framför allt att kunna hantera det utsatta läge som arbetet vid kundmottagningen innebär. Arbetsförmedlaren är utsatt i den bemärkelse att han eller hon förväntas kunna svara på alla frågor som ställs, samt vara ansiktet utåt. Organisationens anseende ligger på hans/ hennes ansvar vid den specifika situationen i mötet med arbetssökande.¹⁷ En arbetsförmedlare beskriver sitt arbete vid kundmottagningen på följande sätt:

F: skulle alla här kunna göra det jobb du gör?

I: ja, det tycker jag. Alltså, det är vår grund, hur ska jag säga, i grundutbildningen ingår ju det här. Sen så beror det väl också på hur man är som person också. Det tror jag, för att, hur man är själv liksom, tar man emot sökande och såna saker, tycker man om att vara här för det här är ju en utsatt position. Sitter man ute i kundmottagningen så känner alla igen en, alltså man är också ute va. Så jag tror att det är också en utsatt position. Om man sitter här ute så kanske det är så här att man måste svara på så många frågor och det är väldigt olika. Jag kan inte svara på frågor om vägledning och det är kanske, det är därför jag skickar dit dem och det kanske är någon av mina kolleger som inte kan svara på det här med platsförmedling. Jovisst, allihopa ska ju kunna, men jag tror att vi är lite olika, vem som kan vara där ute och vem som känner att den kan vara där ute. (BSI2040309)

Arbetet vid kundmottagningen tillfaller både i det mindre samhället och i den mellanstora staden de arbetsförmedlare vars arbete riktas till arbetssökande som befinner sig i sin första period av arbetslöshet. Under de första hundra dagarna av sin arbetslöshetsperiod får arbetssökanden söka arbete på egen hand, efter eget omdöme och utan större insyn – vilket kanske förklarar att arbetsförmedlarna har färre kontrollmekanismer till sitt förfogande i denna del av verksamheten. Detta hänger i sin tur ihop med dessa arbetsförmedlares arbetsuppgifter i egenskap av *mäklare*, att förmedla 'lämpliga' arbetssökande till arbetsgivare och företag.

Vid KU-kontoret i den mellanstora staden, det kontor som ansvarar för kundmottagningen är arbetet uppdelat i mindre grupper: matchningsgruppen, jobbsökargruppen, en grupp vars arbete koncentreras kring ungdomar och en

¹⁷ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

grupp som arbetar med deltidsarbetslösa och timanställda.¹⁸ Vid detta kontor ansvaras för följande arbetsmarknadspolitiska insatser:

På den här avdelningen då så har vi inskrivningen. Man kommer hit och anmäler sig. Ska vi se, vi börjar på entréplan. I tisdags så hade vi en, det hette, ”World on”. Det var arbetsgivare från olika länder som var här och rekryterade personer som sökte sommarjobb utomlands. Så klart så och så många jobb i England eller Spanien. På entréplanen, arbetsgivare vill vi att det ska finnas där som rekryterar på plats. Vi har direktvägledning. /.../ Vi har datorer där man kan fylla i sin ansökan och det finns informationsmaterial, infoteket, på universitetet, allt om utbildning idag. All information, det finns mycket information om var man vill jobba utomlands. /.../ Inskrivningen kan man göra hemifrån sen får man en intervju tid sen får man ett återbesök om tre månader drygt och det gör man där nere. /.../ Vi har jobbsökarkurser eller internetseminarier för de som behöver lära sig mer om det hur man hittar på vår hemsida. Vi har en, gång varannan vecka tror jag att det är grupper. Och vi har nu jobbsökaktiviteter för ungdomar, men det är det här länsprojektet som ungdomar ska introduceras på. Vi har matchningsgrupp enbart med att matcha arbetssökande. Alla har alltid ansvar för sina sökande så att vi kan inte släppa dem. /.../ Vi har sökanderesor och flyttar har vi hand om och det kan man söka om på entréplanet om man ska på intervju i XX. Ah, sen har vi oerhört många arbetssökande, vi har 300–400 personer och uppföljningsansvaret för dem då plus att vi sitter i inskrivningen på entréplanen och ger information och skriver in alla som ska in då, och nu också har vi fått praktik och anställningsstöd. (BBI1040309)

I citatet ovan görs en noggrann beskrivning av vilka delar som ingår i den delen av verksamheten. Det handlar om aktiviteter som går ut på att snabbt lära den arbetssökande att *klara sig själv*, att hantera dator och nätsökandet, något som kan kopplas till det stora antalet sökande per arbetsförmedlare, 300–400. Kopplingen till *arbete* eller *anställning* är tydlig, det framgår av att ansvaret för flyttbidrag och sökanderesor ligger under detta kontor. Ett stort inslag av teknisk utrustning finns till dessa arbetsförmedlares förfogande, så här berättas om det:

Förr, det var inte så datoriserat som det är nu i alla fall, det finns alltid information som man kan hämta. I praktiken, man säger att man lägger mera ansvar på de arbetssökande som ska skaffa fram de här informationerna. De ska vara uppdaterade och aktiva, kan man säga. Men det är självklart att som handläggare man har mycket mindre tid att ha den här personliga kontakten med sökande, i första hand därför att det är mer ansvar och i framtiden också. Det kommer att ligga på arbetssökande. (HSI1040325)

Datoriseringen, som arbetsförmedlaren ovan beskriver, förstärker den normativa utgångspunkten i detta system där arbetssökanden med datorvana utgör mallen efter vilken stora delen av verksamheten har utformats. Tekniken bidrar till skapandet av en norm. Den kräver högre grad av självständighet

¹⁸ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

samt datorkunnskap av de arbetssökande och tillåter i sin tur ett större antal arbetssökande per varje arbetsförmedlare. Normen synliggörs tydligt i kontrast till verksamheten i det mindre samhället där datoriseringen inte nödvändigtvis ses som en tillgång i arbetet med de arbetssökande. Där finns det nämligen, i större utsträckning än i den mellanstora staden, arbetssökande för vilka datorer inte är en självklar del av vardagen. Dessutom är antalet arbetssökande per förmedlare lägre i den mindre än i den mellanstora staden.¹⁹

Ytterligare en aspekt som jag anser pekar på denna koppling till *arbete* eller *anställning* är att matchningsgruppen finns i direkt anknytning till positionen platsförmedlare. Kontakten med arbetsgivare handlar om direkta rekryteringsuppdrag, det vill säga matchning. Om verksamheten på samma kontor berättas vidare på följande sätt:

Och åtgärder lite grann, men det mesta för vårt kontor är arbetsgivarkontakter, rekrytering för arbetsgivare, arbetsgivarna ska vara ((avbruten mening)). De flesta kommer till arbetsförmedlingen för att rekrytera folk eller order som kommer via registreringsystemet och vi matchar. (HSI1040325)

Av citatet ovan framgår att matchningsarbetet är det centrala i denna del av verksamheten. Till detta kontor hör *Kundmottagning för arbetsgivare* (KFA), en grupp arbetsförmedlare vars arbete riktas till arbetsgivare och i hög grad anpassas efter just arbetsgivarnas behov. Arbetsgivarna är utgångspunkten. Genom exempelvis användningen av begreppet ”order” bekräftas i citatet den närheten till marknaden som kännetecknar denna position, vilket ger arbetsförmedlarrollen i denna position en karaktär av *mäklare*. Sedan 1980-talet har det varit en tydlig ambition att så tidigt som möjligt skaffa sig en klar bild över arbetsgivarnas och företagets rekryteringsbehov.²⁰ En medlem i gruppen berättar så här om sitt arbete:

Det tror jag kanske inte alls var så kul då. Då ville jag hellre ha det här alltså, jag behöver inte hålla på med långrandiga historier. Jag är inte den typen som ska utreda på det sättet. Jag har inte alls det tålmodet att sitta och höra på folk, vad är det egentligen de ska utbildas till. Jag är inte den typen. Det är det jag inte är, utan jag vill alltså helst då ha en sån där kontakt som jag ju har nu också fast det inte inträffar så ofta men, jag får in sådana här rekryteringsuppdrag och då kan jag ta kontakt med arbetssökande och då har de ofta det eller inte det som jag vill ha. Har de det som jag vill ha, men va bra då gör jag så här, då hör jag av mig till dig, det kommer direkt. Det är det jag vill ha! (KOI1040326)

I citatet ovan beskriver arbetsförmedlaren sig själv i relation till det arbete hon genomför i termer av personliga egenskaper som hon *inte* äger, vilket

¹⁹ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

²⁰ Delander, L., Thoursie, R. & Wadensjö, E. (1991), s. 132–133.

ger en bild av de egenskaper som, i min tolkning, konstituerar en viktig del av det habitus som tydligt kopplas till det arbetsmarknadspolitiska arbete som riktas till de arbetssökande som aktivt och självständigt söker arbete samt till arbetsgivare och företag. Vidare exemplifierar citatet ovan en självbild som står för en annan syn av yrket än det som vägledarna står för. Språkligt rör sig den citerade arbetsförmedlare nära det språk som mäklare använder sig av i sin yrkesutövning. Det är fråga om kapital som utväxlas på en marknad, vilket ska ske på ett effektivt sätt. Till arbetsförmedlarnas personliga egenskaper, i relation till det arbetet de bedriver, återkommer jag längre fram i framställningen. Av beskrivningen ovan framgår att det inom ramen för dessa uppgifter inte ingår att personligen träffa arbetssökande. Denna grups arbete är i huvudsak riktat till arbetsgivare.

De arbetssökande som kommer på fråga att träffa, inom ramen för denna verksamhet, är de som i allra högsta grad uppfyller arbetsgivarens krav. De arbetssökande som faller utanför arbetsgivarnas önskemål kategoriseras i citatet ovan negativt. Det sker exempelvis genom att beskriva deras historier som "långrandiga".²¹ Det ska finnas en effektivitetsvinst i mötet med den arbetssökande och det ökar i den mån han eller hon uppfyller arbetsgivarens förväntningar. Arbetssökande görs till ett försäljningsinstrument. I den utsträckning platsförmedlarna hänvisar 'lämplig' arbetskraft till de arbetsgivare som efterfrågar arbetsförmedlingens matchningstjänst ökar också förtroendet för arbetsförmedlingen direkt bland arbetsgivare och indirekt i samhället.²² Detta uttrycks även i riktlinjerna 1993–1994 i samband med att arbetet med arbetsgivare och företag lanserades som ett sätt att skaffa fler arbetstillfällen men också som ett medel att höja arbetsförmedlingens anseende i samhället.²³

KFA har också som uppgift att utifrån enkäter och intervjuer med arbetsgivare samt företagsbesök göra en arbetsmarknadsprognos två gånger per år. Samma uppgift har också de arbetsförmedlare som i det mindre samhället ansvarar för arbetet med arbetsgivare. I denna arbetsuppgift inryms en maktaspekt, makten – även om den kan vara begränsad – att skapa och reproducera en bild av arbetsmarknaden och vilka problem den inbegriper. Utifrån denna bild utformas och tillämpas arbetsmarknadspolitiska lösningar. Dock anser medlemmar i denna arbetsgrupp att deras position inom fältet har förändrats över tiden. Denna förändring speglas exempelvis i att när gruppen bildades, då under benämningen *Småföretagarservice* fanns det betydligt fler medarbetare knutna till projektet, något som tyder på att denna del av verksamheten har kommit att bli mindre prioriterad.²⁴

²¹ KOI1040326

²² Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

²³ Riktlinjer 1993–1994.

²⁴ Gruppen bildades under senare hälften av 1990-talet KOI1040326, KOI1040330 samt POJ11040326.

Kontakter med andra samhällsliga organisationer är ytterligare en faktor som innefattar skillnad mellan grupperna. Platsförmedlarna samarbetar utifrån den konkreta uppgiften att jaga arbetstillfällen hos arbetsgivare. Att kontakta arbetsgivare är en uppgift som i princip alla arbetsförmedlare genomför även om det kan se ut på olika sätt. De arbetsförmedlare som arbetar med arbetsökande i behov av stöd samarbetar med kommunen, socialförvaltningen, försäkringskassan, vårdcentralen och kriminalvården. Detta förstärker bilden av två konkurrerande värdehierarkier, *platsförmedling* och *vägledning*, med var sin spegelbild utanför organisationen där vägledningsdelen inom fältet har växt sig starkare. Detta har ägt rum samtidigt som arbetsförmedlingen, när det gäller exempelvis ombytessökande, har under de senaste åren tappat marknadsandelar till privata bemanningsföretag.²⁵ Det kan förstärka polariseringen mellan två olika habitus.

Jag har i denna del presenterat den första positionen inom fältet, *platsförmedlare*. Med Mary Douglas ögon skulle arbetsförmedlare i denna position tolkas som en ordningsskapare mellan 'rent' och 'smuts', mellan 'norm' och 'avvikelse'. Det uttrycks i uppgiften att bedöma varje arbetssökande i syftet att effektivt bestämma hans eller hennes behov av service eller hjälp, men också genom medlarrollen mellan utbud och efterfrågan som positionen innebär. Detta förstärks i sin tur genom personliga egenskaper som god bedömningsförmåga, att i snabbt tempo och med korta samtal kunna avgöra och hänvisa den arbetssökande till rätt arbetsförmedlare.

Det har även visat sig att den senaste utvecklingen inom verksamheten har inneburit att platsförmedlardelen tappat kapital, makt och utrymme till förmån för vägledardelen. Det uttrycks exempelvis genom att gruppen arbetsförmedlare med den enskilda uppgiften att bemöta arbetsgivarnas önskemål har minskat i storlek. Jag har valt att benämna den delen av fältet vars arbete koncentreras kring de arbetssökande som anses i behov av hjälp, vägledarpositionen, för omvårdnadsdelen. Utgångspunkten för analysen är tankar om framväxten av ett terapiesamhälle. Forskare med skilda bakgrunder har visat hur terapi har kommit att bli en metafor för en betydande faktor i vårt moderna samhälle. Vi, som sociala varelser, har kommit att bli allt mer beroende av experter som inte står för vare sig religiös eller statlig moralism och som till synes vet 'bäst' hur vi uppnår framgång och lycka.²⁶ Det visar sig exempelvis i terapeuters ökade auktoritet inom allt fler sociala sammanhang. Till detta resonemang återkommer jag senare i avhandlingen. Vägledarna och deras arbete utgör en, utifrån flera aspekter, motsatt position till platsförmedlarna.

²⁵ Olofsson, J. (2005), s. 154.

²⁶ Furedi, F. (2004), Holmes, M. (1991), s. 65–90.

Vägledare

Positionen tillkom under 1980-talet då en omfattande personalreform genomfördes. Vägledarna kom efter det att bestå av tre personalkategorier som tidigare hade varit specialinriktade på var sitt område. Det var arbetsvårdare, yrkesvägledare och en grupp ”övriga handläggare” med blandade uppgifter som matchning, arbetsförberedande och sysselsättningsskapande åtgärder.²⁷ Arbetet vid arbetsförmedlingen *RU* i den mellanstora staden, går ut på att se till att sökande erhåller rätt ersättningsform, arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd utifrån gällande regler. Det handlar också om att bedöma huruvida en åtgärd är rätt för en specifik arbetssökande. När det gäller praktik, handlar det om att bedöma om det är en seriös praktikanordnare och om praktiken anses kunna vara en källa till kunskap och vidareutveckling. I fråga om utbildning gäller det att tillsammans med utbildningsgruppen i länet försäkra sig om möjligheter att erhålla arbete efter utbildning. Enligt de arbetsförmedlare jag samtalade med är det fråga om att värna om den sökandes ’anställningsbarhet’. Ett dominerande inslag i arbetet är aktivitetsgarantin.²⁸ Denna åtgärd beskrivs av en arbetsförmedlare:

F: Hur jobbar man? Vilka är de som man jobbar mot? Vad är *AF-RU* för någonting?

I: Vi är alltså ett *RU*-kontor med andra ord. Det här är alltså avsett för personer som behöver mera djupgående hjälp och stöd, helt enkelt att komma vidare. Personer som är långtidsarbetslösa, och jag arbetar framför allt tillsammans med min kollega, NN, med aktivitetsgarantin. /.../ Då blir det lite stramare tyglar när det gäller det här med aktivitetsgarantin alltså, då måste den här personen vara sysselsatt med någonting som är vettigt och inte bara vara hemma och söka jobb och säga att jag söker jobb. Utan då måste det vara mer konkret och synligt också. Just att synliggöra sig, det är det viktiga för den här arbetssökande. Det går inte att vara hemma och säga att jag söker jobb därför att man blir rätt så osynlig och man tappar fart. Men om man är på praktik eller på jobbsökarkurs, alltså man får idéer, man träffar kontakter, ja det är att göra sig synlig. Det är oerhört viktigt. Sen är det så att vi upptäcker att den här personen har förhinder. Det kan vara astma det kan vara magen, det kan vara mera fysiska handikapp. Det kan vara arbetsskador, då måste vi göra en bedömning om den här personen överhuvudtaget ska vara här hos oss på arbetsförmedlingen eller om det inte är arbetsförmedling- rehabilitering som är den rätta platsen och rätta stödet. De får dels hjälp att hitta arbete som passar dem. De kanske får anställningsstöd, lönebidrag som är mera aktuellt för deras fall. Arbetshjälpmedel, det kan vara en stol, det kan vara ett bord, det kan vara, ja, det kan ju vara någonting sådant också, som man bedömer att de behöver eller något annat då som man bedömer är viktigt. (MPI1040527)

Ovan beskrivs en viktig del av arbetet på *AF-RU* i den mellanstora staden, nämligen Aktivitetsgarantin (paraplyåtgärd där bland annat söka-jobb-

²⁷ Delander, L., Thoursie, R. & Wadensjö, E. (1991), s. 128.

²⁸ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

kurser, praktik, anställningsstöd ingår) vars syfte är att hålla långtidsarbetslösa eller långtidsinskrivna sysselsatta. Det är alltså inte frågan om matchningsåtgärder som för platsförmedlarna utan om sysselsättningsskapande åtgärder för arbetssökande. Som jag tidigare har visat karakteriseras platsförmedlarnas arbete av matchningsfokusering. Denna fokusering försvagas successivt ju längre in i en arbetslöshetsperiod arbetssökanden befinner sig och istället riktas arbetsmarknadspolitiken på sysselsättningsskapande eller arbetskraftssubventionerande åtgärder.²⁹ Jag tolkar det som en linjär ordning där arbetssökande som inledningsvis ses som självgående förpassas till andra kategoriseringar ombäddade av negativa konnotationer. Om anställningsstöd, en form av subventionerad anställning, berättar en arbetsförmedlare som arbetar med långtidsarbetslösa så här:

En del säger att vi, nej, det är inte anställningsstöd som ska vara avgörande. Vi vill ha en kompetent person. Det förstår jag, självklart, javisst, säger jag och det händer att han eller hon inte får tjänsten. Men andra, det är mest när det gäller kvalificerade tjänster och så vill de ha, de letar kvalificerade personer. Jobb där det inte ställs krav, de töjer hur mycket som helst på sina krav. Där har man större chanser att få jobb med anställningsstöd. Och det förstår var och en av oss. De som är kompetenta och har ett yrke som efterfrågas, självklart du får jobb, vilka som är kvar som behöver anställningsstöd, det är de som haltar, ofta. Ofta är det så eller om man är invandrare också så hamnar man i den gruppen och man har större chans att få ett jobb än motsvarande svenskar för att man kan inte gå hur länge som helst och få ett svar som lyder att man är överkvalificerad för tjänsten. (HAO20404262)

I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att anställningsstöd används i arbetet med arbetssökande med långa inskrivningstider vid arbetsförmedlingen, det vill säga, som under minst 12 månader har varit anmälda som arbetssökande vid något arbetsförmedlingskontor. Syftet med denna åtgärd är också att påverka arbetsgivare att tidigarelägga sina rekryteringar.³⁰ Med detta som bakgrund tydliggörs hur anställningsstöd fungerar som en åtskillnadsmarkör mellan två motpoler. Det förstärker bilden av en tudelad arbetsmarknadspolitik. I denna bild finns arbetssökande vars kompetens utgör en efterfrågad resurs på arbetsmarknaden och vars arbetskraft inte behöver subventioneras vilket beskrivs i citatet ovan. Det förklarar att anställningsstöd som åtgärd inte finns i lika stor utsträckning till platsförmedlarnas förfogande. Att vara en arbetssökande för vilken anställningsstöd anses vara en lämplig åtgärd är att vara en ”de som haltar” eller ”invandrare”, där invandrarskap görs till personlig egenskap som innebär problem. Individer som äger denna personliga egenskap är beredda att ta ett arbete som de är överkvalificerade för därför att oddsen att erhålla ett arbete som motsvarar deras kvalifikationer är dåliga, något som sätts i relation till ”svenskar” som inte befinner

²⁹ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

³⁰ Faktablad. *Allmänt och förstärkt anställningsstöd*, februari 2004.

sig i den situation som beskrivs ovan och som därför inte placeras i gruppen arbetssökande till vilken anställningsstöd erbjuds.

I ett vidare perspektiv kan anställningsstöd och andra subventioner visa sig ha en stigmatiserande effekt. I den mån arbetsgivare ser egenskaper som kompetens, kunskap och arbetserfarenheter som varor – de har ett marknadspris som arbetsgivare eller företag själva betalar för – riskerar den av staten subventionerade arbetskraften att kategoriseras i termer av brist på egenskaperna ovan. Subventionerna utgör ett uttryck för en värdering. På en marknad där det utbyts varor ger dessa subventioner ett fiktivt värde som kompenserar arbetsgivarna för dessa arbetssökandes avsaknad av värde. En långsiktig konsekvens kan bli att arbetsförmedlare med dessa subventioner till sitt förfogande skapar och reproducerar utanförskap. Jag tolkar det som att det ekonomiska kapitalet, som subventionerna utgör, inte lyckas balansera förlusten av symboliskt kapital, förknippat med att inget 'riktigt' arbete förmedlas, eftersom just erhållande av 'riktigt' arbete är det som värdesätts i den samhälleliga omgivningen. Samtidigt utgör dessa subventioner ett erkännande från samhället. Det uppfattas som rimligt att erbjuda långtidsarbetslösa sysselsättning som alternativ till det 'riktiga' arbetet de inte lyckas erhålla på egna meriter. Samhällets erkännande växlas i ekonomiskt kapital genom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna arbetsförmedlarna har till sitt förfogande i form av subventioner.

I arbetet som platsförmedlare beskrevs personliga egenskaper och förmågor som effektivitet, i termer av att med högt tempo kunna anvisa rätt arbetssökande till rätt arbete, och god bedömningsförmåga. Nedan avser jag presentera de egenskaper som av arbetsförmedlarna själva anses vara viktiga i arbetet med de arbetssökande som bedöms vara i behov av hjälp. Dessa egenskaper ser jag som delar i ett specifikt habitus, vilket i sin tur utgör uttryck för positionerna i fältet. En vägledare berättar om sitt arbetssätt:

Uppföljning, täta uppföljningar. Det ska inte gå alls så lång tid så att man glömmer till och med vad man har pratat om eller man hinner rota sig i, sätta sig på soffan. Alltså, täta uppföljningar, har för mig gett resultat, absolut.

/.../

F: vem är det som bestämmer hur täta de ska vara, har ni regler någonstans ifrån eller?

I: nej, det tycker jag ingår i arbetsmetoden.

F: det bestämmer var och en av er hur täta uppföljningar ni vill ha?

I: ja, precis. Jag visar mitt intresse, respekt för mitt jobb genom att ha de här uppföljningarna. Jag tycker själv att jag visar att jag respekterar mitt arbete och då förväntar jag mig att sökande också ska visa att han har respekt för sin situation och har respekt för det han eller hon är ute efter, att få ett jobb. Jag tror att (man) ger arbetssökande en kick att vara seriös i sitt jobbsökeri för att om vi handlar eller beter oss som arbetsförmedlare på ett sätt som kan ge signaler till att, ja, ja. Långt mellan uppföljningstillfällen till exempel, lång tid

mellan uppföljningstillfällena eller att man, som sagt man hinner glömma en hel del eller att man kommer inte ihåg vad man har pratat om. Man måste hela tiden titta på vad som står i anteckningar och sånt. Jag tycker att man ska bygga upp en relation med sökande, jätteviktigt med en relation som bygger på vänskap, respekt. Jag ska ge en klar bild av mig som myndighet men en mänsklig myndighet som kan sätta sig i andra situationer, i andra människors situation, som kan förstå arbetslösa, som kan verkligen känna av deras lidande, men som kan ställa krav trots allt, jobba på ett professionellt sätt. Jag har märkt att det uppskattas faktiskt, absolut. De känner sig respekterade och varför ska jag göra deras jobb, varför, när de kan själva, du visar en människa att det här, det är ditt jobb, det här kan du. Jag förväntar mig att du ska göra det här. ”Jaha”, alltså. Det är så. Många säger att, jag menar som arbetslösa hamnar man i den stora gruppen där man tror att ingen i samhället räknar med dem, alltså. De nästan står utanför, men när du räknar med en människa, jag vill träffa dig, gärna om två veckor, jag vill att under tiden du ska höra av dig till mig och berätta, berätta om dina kontakter eller den kontakten vi har överenskommit att du ska göra. Jag vill höra resultatet av den redan innan. Då ger inte du tillfället till den här människan som sagt, att finna sig till ro med sin arbetslöshet. Det är det vi måste jobba med att förhindra en sån utveckling. (HAO20403171)

En viktig fakta som tas upp i citatet ovan är det utrymme som vägledaren upplever att han eller hon har att själv bedöma och avgöra sitt eget arbetssätt. ”Att ha täta uppföljningar” framstår som ett självvalt tillvägagångssätt. Det är ett arbetssätt som gäller generellt i arbetet med de ’långtidsarbetslösa’. Arbetsförmedlaren beskriver det också som ett sätt att skapa en relation till arbetssökanden som bygger på respekt och vänskap, något som ger uttryck för ett empatiskt förhållningssätt. ”Att ha täta uppföljningar” blir också en politisk handling i den bemärkelsen att det utförs av arbetsförmedlaren i egenskap av tillämpare av arbetsmarknadspolitiska riktlinjer. Jag tolkar det som ytterligare inslag i en utveckling som tyder på ökad kontroll och hårdare krav för individen ju längre tid i arbetslöshet, vilket jag återkommer till i ett senare kapitel. Det handlar om politiska redskap för att utöva kontroll över de arbetssökande.

Vidare anser arbetsförmedlaren att täta uppföljningar är ett sätt att bygga upp en relation liksom att visa förståelse och empati genom att kunna sätta sig i en annan människas situation. Dessa är ytterligare värdefulla kvalitéer i arbetet som vägledare. Till sist är en central egenskap att lita på arbetssökandes egen initiativförmåga, vilket inte utesluter att krav ställs. Det är ett sätt att visa arbetssökanden respekt. I citatet nämns några egenskaper, vilka jag anser kan räknas som viktiga uttryck för ett specifikt habitus, ett habitus som speglar positionerna i fältet, vägledare och platsförmedlare. En vägledare berättar på följande sätt om sin uppgift:

Man skapar, tar över andra arbetsuppgifter, vårdande arbetsuppgifter, hur mår du? Och vad vill du? Om han bara visste vad han vill, människan. Om han bara visste. Jag menar det är vi som, det är som, jag ser det så här, även som arbets- eller rådgivare eller vägledare eller arbetsvägledare så blir det min

uppgift att det är en människa som kan se i ljuset. Att jag ska, nu har jag en människa som har hamnat i ett mörkt rum. Och min uppgift är att få människan ut från det, alltså att handleda eller vägleda eller säg vad du vill. Genom att agera rådgivare du ska sakta men säkert, ska komma till den ljusa biten av miljön. Och där ska han eller hon kunna se med öppna ögon vad hon vill, där ska hon ((ofullständig mening)). Jag menar han vet säkert vad han vill, hon vet säkert, men man ser inte saker och ting. Jag menar så fort man hamnar i ljuset så kan man själv definiera vad man vill, men att jag, med en människa som står i ett mörkt rum, fråga vad du vill. Han vill inget annat än att komma ut därifrån och jag tycker att det är, jag visar mindre respekt för människan när jag börja bestämma vad han vill eller vad hon vill. Jag menar det här, du förstår vad jag menar. Och det är jätteviktigt att man ställer krav. Jag menar, min uppgift är att vägleda dig härifrån sen får du själv klara resten av vägen. Alltså, det är inte mitt ansvar, jätteviktigt att jag klargör min roll för personen /.../ De tror att det är vi som fixar jobb, det gör inte vi. Det är inte vi som fixar jobb. Vi kan stödja med saker och ting runtomkring. Det är du som är huvudaktör, det är du som ska hitta jobbet. Du kan gärna åka i min bil, jag släpper av dig på marknaden och sen får du handla vad du vill där. Jag ska inte gå och handla åt dig, det är helt otroligt. Den här synen, omhändertagande, vad vill du? Hur ska jag kunna hjälpa dig? Man pratar alltid om, man är rädd nästan att möta människor, ställa dem inför sin verklighet. Man lindar och lindar och lindar och lindar, oj, oj så det är inte klokt. I slutändan så hamnar man i ett enormt hyckleri som man kan inte komma ur, det kräver också en ny organisation för att man ska ta sig ur. Det är sant alltså (skratt). Det är helt otroligt. (HAO20404262)

I detta citat uttrycks synen på arbetssökanden genom beskrivningen av deras situation som ”i ett mörkt rum”. Arbetsförmedlaren beskriver sig själv genom en spegling i arbetssökanden. I relation till denna arbetssökande uppstår bilden av arbetsförmedlaren som någon som inte bara ser ljuset utan som även kan visa det. I arbetet med denne arbetssökande görs arbetsförmedlaren till en ’vägledare’. I användningen av metaforen ’vägledare’ uttrycks också synen på arbetsförmedlaren som någon som kan visa vägen till arbete. Genom att få arbetssökanden att förstå och komma fram till vad han eller hon vill göra kan denne väckas ur ett handlingsoförmöget tillstånd, en uppgift som kan tänkas formuleras i relation till arbetssökande som aktivt och självständigt söker arbete. Det handlar om att få arbetssökande som inte förmår att klara sig själva att faktiskt göra det. Ett viktigt inslag är talet om vägledaruppgiften i termer som liknar prästens uppgift som själarvårdare med omsorgen över människors själsliga liv genom rådgivning i fokus. Vägledaren kan hjälpa ’de Andra’ att agera som normen.

Om hur arbetet mot arbetsgivare i det mindre samhället ter sig berättar en annan vägledare vars arbete riktas till långtidsarbetslösa i aktivitetsgarantin:

Visst finns det väl arbetsgivare som man träffar för första gången, jag menar, det kommer ju nya företag. Men, jag ska träffa en arbetsgivare på fredag i xx, en åkare som jag känner efter gammalt. Han är ju 65 bast, så jag menar, honom har jag träffat ett antal gånger och i olika sammanhang. Och kontakten

med arbetsgivarna sker ju på samma sätt, att man har telefonkontakter, sällan att arbetsgivaren kommer hit. Det har väl hänt någon gång men, utan ofta träffar man dem på hemmaplan och så vidare. Man kanske, ja i regel, det måste man göra, visst kan man chansa men, i regel har man kanske haft en telefonkontakt och sagt, du, är du hemma på fredag så kan jag komma förbi och ta en kopp kaffe eller han kanske ringer och säger, du, jag skulle behöva ett par gubbar, kan vi träffas så där, då kommer man överens sen om en tid där man då kan få höra, vad man har för önskemål, vad är det frågan om för jobb, hur lång tid är det. Det sker en dialog, en dialog, men jag menar, det kanske är på olika sätt därför att det är naturligtvis också så att ja, glesbygd och glesbygd, jämför man kanske med xx så har vi inte så långt men jag menar, härifrån och ner till xx så är det 4 mil och jag menar om du tänker då, vissa saker måste man klara snabbare då blir det telefonkontakt. Det är klart, så att det ena utesluter inte det andra. (GLI2040316)

Till skillnad mot den arbetsförmedlare som arbetar i den mellanstora staden, och i KFA, träffar denna arbetsförmedlare både arbetsgivare och arbetssökande. Kontakten med arbetsgivare sker med arbetssökanden som utgångspunkt och inte tvärtom. Intrycket är att det är viktigt med långsiktiga och goda arbetsgivarkontakter, något som jag tolkar är starkt förknippat med synen på den arbetssökande som oförmögen att själv finna ett arbete.³¹ Men den arbetssökanden ses också som varande utan tillräckliga kvalifikationer att anställas på ett 'normalt' sätt, därför används subventioner samt informella relationer med arbetsgivaren. Detta förstärker arbetsförmedlarens medlarroll. I citatet ovan framgår hur kontakten med arbetsgivarna bygger på en informell relation. I en jämförelse mellan de två kontexterna där fältarbete genomfördes visar det sig att informella relationer mellan arbetsgivare och arbetsförmedlare förekommer i det mindre samhället i större utsträckning än i den mellanstora staden, något som kan förklaras med den stora skillnaden i befolkningsstorlek. Det illustrerar också den starka individualiseringen av problemet där arbetsförmedlarna inte längre ses som statens förlängda arm i förebyggandet och motarbetandet av utanförskap och social segregation. Det är alltså en fråga om socialt ansvar, något som vilar i händerna på arbetsförmedlare och arbetsgivare som medborgare. Arbetsförmedlaren fortsätter vidare:

Ja, de här personerna, det är klart att, jag skulle vilja då att man i vissa fall hade möjlighet att säga, du, anställ den här personen, det kostar dig ingenting utan arbetsgivaren då tillsammans med oss kände det här sociala ansvaret, man kunde sysselsätta personen i frågan. (GLI2040316)

Ovan bekräftas bilden av att anställa eller erbjuda långtidsarbetslösa arbetssökande sysselsättning är en fråga om att 'ta sitt sociala ansvar', det belyser glidningen från stat till individ. Till skillnad mot KFA i den mellanstora staden handlar fallet ovan om skapandet av en arbetsmarknad som bygger på

³¹ GLI2040311 och GLI2040316

sociala band mellan arbetsförmedlaren och arbetsgivaren, vid sidan om den 'formella' eller 'riktiga' arbetsmarknaden där det är fråga om vissa specifika kapitalformer som utbyts, egenskaper som efterfrågas, där arbetsförmedlarna blir till mäklare och dit endast vissa arbetssökande kan hänvisas. I det arbete som riktas till arbetsgivare med syfte att skapa sysselsättningstillfällen omsätts ett nätverk av sociala relationer uppbyggda på utbytesmekanismer i socialt kapital. Detta utgör en tydlig positionsmarkör inom fältet men också utåt. I den ena polen finns de arbetsförmedlare med arbetsvägledande uppgifter, mest markant i det mindre samhället, med hänsyn till det som beskrivits tidigare om kontakterna mellan dessa arbetsförmedlare och arbetsgivare, och i den andra polen finns KFA vid KU-kontoret i den mellanstora staden.

I den mån arbetsförmedlingens uppgift är att snabbt förmedla arbetssökande arbete kan snabb och effektiv förmedling av arbete ses som en kapitalform. Men allt eftersom att organisationen inriktas på att sysselsätta/aktivera och 'hjälpa' arbetslösa, de 'utanför' arbetslivet, intar 'vägledarna' en dominerande position eftersom deras arbete är organiserat kring att skapa aktivering och 'hjälpa' dessa arbetssökande att förstå vad de vill, visa dem ljuset. Denna specifika logik inom fältet bestämmer i sin tur vilka egenskaper som är gångbara, vilka som är relevanta och verksamma i det aktuella spelet.

Även om man inte kan få bestämma allt så måste det gå ändå att hitta rätt någonstans. Och ju knepigare ärenden man har haft, ju knepigare de har varit och när man har löst dem desto mycket längre har glädjen liksom suttit kvar. Man suger ju längre på en karamell som var svår att fånga så att säga än vad man gör på de här väldigt korta samtalen. Egentligen är det nog så här att jag är nog egentligen inte en person som ska arbeta med människor med korta kontakter. Utan jag tycker alltså om det här med lite att analysera, hitta nya vägar, se möjligheterna i saker och röja undan hindren på något sätt. Därför så gillar jag att jobba som vägledare då och eller som arbetskonsulent eller på rehabilitering eller vad det nu var för det är ju precis samma sak egentligen. Men den här känsla hade jag nog även när jag jobbade som lärare under de här 12 åren. Det var ju oftast så att det var de svaga eleverna som man tog hand om först. Och hela tiden har ju det genomsyrat mitt liv så att säga när jag har jobbat. Det har alltid varit så. Och jag gillar det. Jag tycker att det är kul, det känns jättebra men däremot är det ju inget sånt där jobb som man en endaste gång, inte ens en endaste gång kan gå hem och säga att man är färdig med - för det finns ju alltid nya såna här människor som behöver stöd. Jag är inte morska åt dem och jag löser inte deras problem, men jag försöker få dem att lösa sina problem. Och visa dem möjligheterna till att kanske hitta en utväg. Sen, det är klart att såna här saker det lär en ju. Man lär sig ju nya saker själv varje dag, och det är ganska kul. (AÖI2040330)

I och med citatet ovan förstärks bilden av att i arbetet med vissa specifika grupper av arbetssökande är vägledning och inte förmedling av arbete det centrala. Det framgår också att det för att vara vägledare krävs vissa egen-

skaper, egenskaper som den intervjuade arbetsförmedlaren anser sig själv äga. Detta skapar en bild av de dispositioner som knyts till positionen vägledare. De är också homogena och anpassade till positionens krav. Arbetsförmedlaren ovan känner sig skapad för en specifik uppgift.³²

I avsnittet ovan presenteras den andra positionen inom fältet, de arbetsförmedlare som i verksamheten benämns som *vägledare*. Jag tolkar arbetet med långtidsarbetslösa som en viktig position inåt eftersom det ger själva organisationen ett existensberättigande i och med den stora andelen arbetsökande 'utanför' arbetslivet. Utåt kan samma position vara problematisk eftersom dessa arbetsökande inte ses som 'anställningsbara' på den formella arbetsmarknaden. Detta kan tänkas utgöra en källa till en konfliktladdad arbetsförmedlarroll.

Ett annat perspektiv på arbetsförmedlarrollen är den som kom till uttryck i arbetsförmedlarnas egna berättelser om det arbete som riktas till arbetsgivare. I detta sammanhang finner jag två sidor viktiga att belysa: den första gäller betydelsen av sociala nätverk i syftet att hänvisa arbetsökande till *arbete* eller *aktivering*. Jag har tolkat det som en form av socialt kapital som i den mån det leder till att fler arbetsökande erhåller arbete eller sysselsättning växlas till en form av symboliskt kapital inom verksamheten, men också för hela verksamheten i den mån dess anseende ökar i samhället, vilket är en betydelsefull grund för arbetsmarknadspolitikens berättigande. Det utgör ett uttryck för positionerna inom fältet. Det är viktigt att poängtera att detta förhållande kom starkast till uttryck i vägledarnas berättelser och med en tydlig rumslig dimension, informella kontakter med arbetsgivare förekom i högre utsträckning i samtal med arbetsförmedlarna i det mindre samhället. På en övergripande nivå kan det också tolkas som uttryck för en utveckling där avsaknaden av tydlig värdegrund och formella regler ger ökat utrymme för godtyckliga tolkningar, vilket i sin tur gör människor mer beroende av sociala kontakter och nätverk.

Den andra sidan rör arbetsförmedlarnas beskrivningar av sitt arbete som en samhällsuppgift eller socialt ansvar. Det tyder på en förändring där dessa arbetsförmedlare har gått från att vara statens förlängda arm till individer med socialt ansvar, vilket är uttryck för en betydande individualisering av problemet. Karaktärsdrag som att tala långsamt och tålmodigt, att visa förståelse och att empatiskt lyssna och kunna sätta sig in i den arbetssökandes situation är viktiga delar i ett specifikt habitus inom organisationen. Det handlar delvis om en tydlig yrkesidentitet, ett habitus som är starkt förbundet med bilden av långtidsarbetslösa som arbetsökande i behov av sysselsättning och omvårdnad, och som också uttrycks i riktlinjerna som vi tidigare sett. Men citaten ovan ger också uttryck för en delvis kaotisk yrkesidentitet som jag anser är starkt förknippad med den förskjutning från arbets-

³² Bourdieu, P. (1993), s. 265.

marknadspolitik till socialpolitik som präglat verksamheten under den senaste tiden.

När ett fält analyseras och grupper position inom det bestäms är det viktigt att ha i beaktande att individerna bär med sig andra egenskaper än de som har legat till grund för fastställandet av deras position inom fältet. Av dem som jobbar med vägledning är en stor grupp medelålders kvinnor som ser sitt arbete som ett kall och oftast med utbildningsbakgrunder inom vård, beteendeterapi eller pedagogik. Det tydliggörs i relation till det sammanhang som gäller platsförmedlare där exempelvis ”snabba pucker” och högt tempo utgör viktiga egenskaper. Det uppstår en dikotomi, samma dikotomi som uttrycks i riktlinjerna och som speglas i fraktioner eller arbetsområden inom fältet. Dock är det viktigt att framhålla att för somliga vägledare skapar förskjutningen från arbetsmarknadspolitik till socialpolitik en viss frustration eftersom de i sin yrkesidentitet tydligt präglas av ett arbetsmarknadspolitiskt förhållningssätt.³³

Sammanfattande diskussion

I detta kapitel har arbetsförmedlarna stått i fokus. Den huvudsakliga utgångspunkten för analysen har varit Pierre Bourdieus begrepp: fält, kapital och habitus. Syftet har varit att studera arbetsförmedlarna som en skärningspunkt mellan policynivån och praxisnivån. Ambitionen har också varit att analysera vad som händer när språkliga kategorier artikuleras i en social praktik. Arbetsförmedlarna har setts som sociala aktörer vars roll är att omsätta politiska riktlinjer och beslut i praktik. Deras handlingar är av betydelse för produktionen och reproduktionen av kategoriseringar av arbetssökande.

Jag har i denna undersökning funnit en uppdelning av fältet i två välvägränsade positioner, platsförmedlare och vägledare. Genom dessa positioner uttrycks en polarisering av fältet. Positionerna kan kopplas till specifika kapital och habitus. Vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder, hur och med vilket syfte de knyts till positionerna inom fältet utgör ett tydligt uttryck för kapital. Denna organisatoriska struktur speglar sig i rummet, vilket i sin tur bidrar till att tydliggöra gränsen mellan arbetssökande. Arbetsförmedlingen utgör alltså en struktur där plats och språk är artikulerade.

Platsförmedlarnas arbete karaktäriseras av matchningsfokusering och därigenom har det visat sig ligga närmare marknaden och därför har de ibland i den här avhandlingen även kallats för *mäklare*. Den delen präglas också av en stark standardisering, något som visar sig bland annat genom införandet av tekniska moment som dessutom underlättar hanteringen av ett stort antal arbetssökande. Den tekniska utvecklingen är en viktig faktor i kategoriseringen av arbetssökande. I den mån den arbetssökande visar för-

³³ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

mågan att själv finna ett arbete, vilket kräver kunskaper om och tillgång till datorer, anses han eller hon passa in i denna del av fältet. Platsförmedlarna uppskattar ett snabbt tempo både i mötet med den arbetssökande och i att visa resultat i form av den arbetssökande snabbt har tillgång till någon form av anställning. Detta förutsätter arbetssökande som äger av arbetsmarknaden efterfrågade egenskaper och kompetenser samt drivkraften och initiativförmågan att självständigt söka och finna arbete.

Platsförmedlarnas personliga egenskaper och kompetenser – att ”ha snabba puckar”, högt tempo samt god bedömningsförmåga – står i motsatsposition till de personliga egenskaper som gäller för vägledarna. Att tala långsamt och tålmodigt, att visa förståelse och att empatiskt lyssna och kunna sätta sig in i den arbetssökandes situation är viktiga delar i omvårdnadsdelen. Dessa personliga egenskaper är viktiga i den bemärkelse att allt fler arbetsförmedlare arbetar på det här sättet, eftersom det är vad som gäller i arbetet med arbetssökande som anses i behov av hjälp. Det gör den till den dominerande delen av verksamheten. I denna process inbegrips även bilden av specifika arbetssökande som i starkt behov av stöd, förståelse och ’hjälp’.

Ytterligare en aspekt som belägger bilden av ett uppdelat fält är att fokuseringen på matchning försvagas successivt ju längre in i en arbetslöshetsperiod den arbetssökanden befinner sig och istället inriktas arbetsmarknadspolitiken på sysselsättningsskapande – aktivering – eller arbetskrafts-subventionerande åtgärder. Det ekonomiska kapital som subventionerna utgör lyckas dock inte balansera förlusten av symboliskt kapital, som att förmedla ett ’riktigt’ arbete innebär, eftersom just erhållande av ’riktigt’ arbete är det som värdesätts i den samhälleliga omgivningen. Subventionerna är däremot ett samhälleligt erkännande – att sysselsättning är viktig – och därmed ett uttryck för symboliskt kapital som växlats till ekonomiskt kapital. Detta är ett uttryck för den konfliktfyllda relationen mellan den verksamhet som bedrivs och det som värdesätts inåt samt i den samhälleliga kontexten.

Skilda sociala kontexter visade sig ge litet utslag i konstruktionen av ’problemet’. Sättet att arbeta på i de två studerade miljöerna var likartat. Det gäller exempelvis vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder de använde sig av och sättet att använda dem på, likaså vilka personliga egenskaper som anses vara viktiga beroende på vilka arbetssökande arbetet riktas till. Däremot finns det två tydliga skillnader. Den första i det arbete som riktas till arbetsgivare som i det mindre samhället bygger i större utsträckning på informella kontakter. Detta gäller i synnerhet i syftet att ’skaffa’ sysselsättningsmöjligheter åt ’problematiske’ arbetssökande. Den andra skillnaden rör förhållningssättet till den tekniska utrustningen. Arbetsförmedlarna i det mindre samhället anser att inslaget av teknisk utrustning är problematiskt med tanke på att en stor andel av den grupp de arbetar med har varken tillgång till eller kunskap om datorer. Detta förstärker uppfattningen av vissa delar av arbetsmarknadspolitiken som normativa.

Jag har även hävdad att det handlar om ett fält där den gemensamma tron på *arbete åt alla* befinner sig i en omformuleringsprocess. Verksamheten utformas allt mer efter frågor som rör sysselsättning i form av aktivering, något som speglas i hur fältet struktureras och där omvårdnadsdelen kommit att ha en dominerande position under senare delen av den studerade perioden. Detta uttrycks exempelvis genom arbetsförmedlarnas syn på sitt eget arbete och förändrade roll. Från att vara statens förlängda arm i uppgiften att upprätthålla en viss sysselsättningsnivå tenderar de alltmer att definiera sitt arbete i termer av socialt ansvar. Det tyder på en stark tendens till individualisering av problemet *arbetslöshet*. Även om omvårdnadsdelen intagit en dominerande position är det fortfarande överordnat att få ut arbetssökande i arbete och det ger högt anseende både i samhället och internt i organisationen.

KAPITEL 4

En fråga om Sisu?

I detta kapitel har jag för avsikt att fokusera på hur arbetsmarknadspolitiken och, mer specifikt, de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna samt arbetsförmedlarna i egenskap av (om)tolkare och tillämpare av riktlinjerna bidrar till konstruktionen av skilda kategorier av arbetssökande.

Analysen baseras på samtal och deltagande observationer. Mer konkret kommer jag att lägga fokus vid de problemformuleringar som kommer till uttryck i riktlinjerna samt vid intervjuer och observationer. Vidare kommer jag att studera, hur det inom ramen för specifika arbetsmarknadspolitiska problembilder, skapas olika kategorier. Utformningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna säger något om synen på de grupper eller individer som åtgärderna riktas mot, på samma sätt som bilden av arbetsmarknadsläget kan tänkas påverka formuleringen av åtgärderna. Min utgångspunkt är att politiska förslag innehåller en explicit eller implicit föreställning om 'problemet'. Därför är en analys av dessa problembilder en nödvändig del i studier av politiska förslag eller i det här fallet, arbetsmarknadspolitiska riktlinjer.¹ Om vi exempelvis ser arbetslöshet som en följd av brister hos individer kommer vi att vilja åtgärda den på ett annorlunda sätt än om vi ser den som en konsekvens av ekonomiska förändringar på en nationell eller internationell nivå. Riktlinjerna kan antas spegla synen på arbetslöshet som politiskt problem och därmed också på de arbetssökande.

Som jag tidigare nämnt har jag valt att studera utformningen av utvalda arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ytterligare ett sätt att metodologiskt komma åt kategoriseringar av arbetssökande. De innehåller formuleringar av arbetsmarknadens problem, liksom en förståelse av grupperna inom arbetsmarknadspolitiken och deras plats på arbetsmarknaden. Problemformuleringar görs utifrån föreställningar om grupperns inneboende egenskaper, de egenskaper som tillskrivs dem och vilken plats som tilldelas dem på arbetsmarknaden samt vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktas till dem. I formuleringen av lösningar eller åtgärder, uttrycks bilder och föreställningar av grupper. Utformningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ses här som uttryck för gränslinjer mellan grupper av arbetssökande. Riktlinjerna innehåller anvisningar för hur grupper av arbetssökande ska hanteras. Andra sätt att komma åt möjliga kategoriseringar är att analysera metaforer, benäm-

¹ Bacchi, C. L. (1999), s. 1.

ningar, beskrivningar samt polariteter genom de bilder av arbetssökande som framtonas i intervjuerna med arbetsförmedlarna. I den här delen av framställningen lägger jag fokus på arbetsförmedlarnas beskrivningar av arbetssökande. Frågan är hur kategoriseringar fylls med innehåll och med vilket slags innehåll. Min utgångspunkt är att dessa beskrivningar innehåller implicita antaganden om individernas egenskaper i relation till arbetsmarknaden. Andra aspekter som analyseras är rummet, tekniken och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

I kapitlet presenteras först de kategoriseringar som förekommer inom ramen för de två kontexter som har studerats. I arbetsförmedlarnas beskrivningar framkommer två särskilt betydelsefulla kategorier, nämligen de 'självgående' och 'de Andra'. Först presenteras kategorin 'självgående' sedan analyseras kategoriseringar av 'de Andra'. Vidare visas hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna utgör en viktig kategoriseringsgrund.

Inledningsvis vill jag återkoppla till kapitel tre som handlar om arbetsförmedlarna och mer specifikt om den arbetsdelning som råder mellan dem. I det tidigare kapitlet framgick hur arbetssökanden under sitt första möte med arbetsförmedlingen blir föremål för en bedömning. Här finns det flera alternativ och den mellanstora staden fungerar som exempel. Antingen kategoriseras arbetssökanden som 'självgående' och får stanna inom ramen för kontoret *KU* eller också finns det behov av vidare utredning och i det fallet är det kontoret *SU* som tar över ansvaret. Ett annat kontor som arbetssökande kan hänvisas till är *RU*, vanligtvis efter en tid i arbetslöshet. Det finns regler för att bedöma när en arbetssökande är långtidsarbetslös, men det handlar också om att vara långtidsarbetslös i termer av att inte vara 'självgående'. I detta fall handlar det i högre grad om en bedömning från arbetsförmedlarens sida. Att arbetssökande med invandrabakgrund i större utsträckning än svenskar efter kortare tid hänvisas vidare till *RU* är ett exempel som illustrerar detta.²

I kapitlet presenteras kategoriseringar av arbetssökande utifrån arbetsförmedlarnas egna beskrivningar. Frågor jag ställer mig är: vad innehåller dessa kategoriseringar? På vilket sätt är denna kategorisering problematisk? Vilka konsekvenser får den för hur arbetssökande behandlas? Vad säger i sin tur detta om förståelsen av problemet, 'arbetslöshet'?

'Självgående'

Kategorin 'självgående' som benämning på arbetssökande förekommer först i intervjuerna med arbetsförmedlarna. Att flertalet av de intervjuade arbetsförmedlarna använde denna metafor pekar på dess vedertagna giltighet. Det

² Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

är dock viktigt att poängtera att benämningen som sådan inte förekommer i policydokumenten.

Här är det på sin plats att påpeka att den aktiva arbetsmarknadspolitiken som generellt organiseras via arbetsförmedlingarna inte sysslar med den nya ekonomins optimala arbetstagare utan med de människor som av en eller annan anledning utdefinierats av den. Den 'självgående' arbetssökande står mer eller mindre nära den rådande normen på arbetsmarknaden i den bemärkelsen att hon eller han snabbt kan matchas och erhålla en anställning. Det faktum att individen inte kan behålla en anställning under längre tid eller överhuvudtaget inte bli anställd innebär en avvikelse från ett dominerande beteendemönster på arbetsmarknaden som måste förklaras. I samma ögonblick som en arbetssökande söker sig till arbetsförmedlingen sätts ett system av verktyg igång med syftet att identifiera 'problemet'.

Genom metaforen 'självgående' beskrivs arbetssökanden bokstavligen som en person som *går av sig själv*. En 'självgående' arbetssökande är en arbetssökande som klarar sig själv och som inte är i behov av stöd. Det arbetsmarknadspolitiska regelverket innebär att alla arbetssökande som befinner sig i de första hundra dagarna av sin arbetslöshet kan i princip uppfattas som 'självgående'. Detta eftersom villkoren för arbetslöshetsförsäkringen ger den arbetssökanden möjligheter att själv finna ett arbete inom sitt yrke och sitt geografiska sökområde under dessa första hundra dagar.³ Dock gäller detta tillsynes neutrala mått på självständighet inte alla. Vissa arbetssökande uppfattas fortfarande som självgående lång tid efter de första hundra dagar medan andra inte gör det. Intervjuerna visar att kategoriserandet av arbetssökande som självgående i hög grad vilar på arbetsförmedlarens subjektiva uppfattning och bedömning av den arbetssökandes personliga egenskaper i relation till arbetsmarknaden.⁴ Den 'självgående' är en stereotyp som kommer till uttryck i arbetsförmedlarnas tal och agerande och som därigenom också konstrueras.

Att vara 'frisk', att visa självständighet, kraft och initiativförmåga i sitt sökande efter arbete, visade sig, i samtalet med arbetsförmedlarna, vara viktiga element i det metaforiska uttrycket, att vara 'självgående'. Att ha datorvana var ett attribut som beroende på den sociala kontexten var en viktig del i den sociala föreställning av en arbetssökande som 'självgående'.⁵ Om en arbetssökande, en 61-årig man med arbetserfarenheter som byggnadssnickare och långtidsinskriven, säger en arbetsförmedlare följande:

Jag såg direkt att det är en självgående person och att egentligen finns hindren inte hos honom. Även om det finns hinder så går dem att göra något åt. (HAO20404262)

³ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004 och i *Arbetslöshetsförsäkringen* [internt informationsmaterial om ALF och IAFS].

⁴ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

⁵ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

I citatet ovan uttrycks kategoriseringen genom en negation, det vill säga det som arbetssökanden *inte* är eller *inte* har, i det här fallet. Denna arbetssökande beskrivs som en 'självgående' sökande. Hindren är *inte* beroende av honom. Denna arbetssökande befinner i en situation som han inte är personlig ansvarig för. Detta skapar bilden av en motsatt position, 'de Andra', vars bristande inneboende egenskaper förklarar deras arbetslöshet. Arbetsförmedlaren fortsätter om samma arbetssökande:

Det är vad jag såg alltså, det var ingen människa som behövde någon utredning om arbetsförmåga eller någon test, någon psyktest, nej. En *gedigen*, *rejäl*, faktiskt människa som egentligen ((ofullständig mening)). Han hade de här två hämningar eller två hinder. Det ena gick det att göra något åt. Det andra går också att göra något åt genom att ta det på ett roligt sätt. Det här med åldern, att det är inte bara du, det är andra som kommer att vara gamla imorgon. Se framåt, jag menar, utgå ifrån det du har. Det har vi pratat om, men de mera, mera slående hindren, det är, de är utanför hans sfär, hans, vad säger man?, hans handlingsutrymme. Jag menar byggbranschen börjar vakna efter en kris så kanske han, jag menar är det bara i xx kommun man söker så är det eller jag menar han kan inte göra någonting åt de där. Vad kan vi göra för att hjälpa honom mot sånt? Då går vi in med ett anställningsstöd för att underlätta effekter av externa hinder. (HAO20404262)

Arbetssökanden ovan utgör en konkretisering av tankekategori 'självgående', ett exempel på hur denna mentala modell kommer till uttryck. Beskrivningen innehåller många positiva konnotationer, som exempelvis användandet av adjektiv som *gedigen*, *rejäl*. Bilden av problemet konstitueras kring två, av den arbetssökande oberoende, faktorer: att byggbranschen befunnit sig i en kris och den arbetssökandes ålder. Det andra hindret går att subventionera bort, tror arbetsförmedlaren, därför föreslår han anställningsstöd som åtgärd. Det handlar inte om individuella problem, alla blir gamla och förklaringar till krisen inom byggbranschen kan ha strukturella eller konjunkturella faktorer, det är en socioekonomisk värdering som placerar orsakerna till arbetslösheten utanför den individuella sfären. I det här fallet finns inte något behov av utredning om arbetsförmåga eller någon psykologisk test, något som i sig indikerar en viss grad av medikalisering av specifika delar av verksamheten, den som rimligtvis syftar till att avgöra arbetssökandes 'hinder' att göra sig gällande på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlaren fortsätter:

Jag menar, han är en självgående. Han hjälpte mig väldigt mycket. Han är frisk. Han har tillit eller självförtroende också. Han är inte den som saknar den biten. Om han bara fick ett arbete, du skulle se honom som en fisk som du släpper i vatten faktiskt. Han kommer inte att behöva dig alls. Han kommer inte att behöva arbetsförmedlingstjänsterna. Det är bara omständigheterna som har gjort att han ((ofullständig mening)). Det är mest externa faktorer. Du kan lita på att han söker jobb. (HAO20404262)

I beskrivningen av denna arbetssökande kommer ytterligare karaktärer av en 'självgående' sökande till uttryck. Arbetssökanden definieras som 'självgående' i bemärkelsen 'frisk', något som pekar på frånvaro av sjukdom och som därför inte föranleder en psykologisk test. Beskrivningen görs i termer av personliga egenskaper som tillit och självförtroende. Det skapas också en kontrast till de arbetssökande som saknar dessa egenskaper. Det visar även på att konstruktionen av 'sjukdom' bygger på idén om arbetet, där det normala är att arbeta, vilja arbeta. Det ger individer med vilja och kraft att söka arbete en position av 'normala'. Åter påpekas att det är externa faktorer den sökandens arbetslöshet beror på. Viktigt är också att lyfta fram att arbetssökanden inte behöver arbetsförmedlingen som verksamhet, något som återkommer i andra arbetsförmedlares bilder av de 'självgående' sökande. Det ger i sin tur uttryck för en jämlik relation mellan arbetssökande och arbetsförmedlare där den arbetssökande inte befinner sig i behov av hjälp och därför inte i en underordnad position. I relation till den 'självgående' arbetssökande finns från arbetsförmedlarens sida tillit till att han eller hon söker jobb, betar sig som det förväntas av en arbetssökande. Han eller hon uppför sig som den goda arbetssökande.

Det är en öppen tjej, hon vet vad hon vill. När jag frågade henne angående det här, vad tror du arbetsförmedlingen kan hjälpa till med och såna saker så är hon väl medveten om att det är bara hon som kan liksom göra sin framtid i princip, för det är det hon säger. Hon tycker att, det hon vill ha hjälp med ifrån förmedlingen då, det är det att när hon inte kan, när hon stupat på någonting så kan hon ringa hit och få hjälpen. Så det här är en tjej som jag inte tror går så länge ((ofullständig mening)). Jag tror nog att hon, bara hon kommer över det här att hon, det är ju synd att hon inte har körkort. Men jag tror att hon söker alla jobb som finns med kommunikationer. Och sen hoppas jag att hon kan få fram någonting med intressetestet hon ska göra. Hon ska träffa NN för det tror jag, för det finns inte så mycket jobb inom det yrket hon har utbildat sig till. Så det brukar inte sitta fast för de här tjejerna, brukar man säga. Det brukar inte göra det. (BSO2040329)

Denna sökande, en ung kvinna, 22 år gammal, anses inte ha några större problem. Hon har varit inskriven på arbetsförmedling i det mindre samhället sedan september 2003. Trots att intervjun genomfördes i slutet av mars, år 2004, anses arbetssökande vara 'självgående'. Hon är fortfarande hänvisad till det kontoret och den arbetsförmedlaren vars arbete riktas till 'självgående' arbetssökande.⁶ Detta illustrerar hur långtidsarbetslöshet inte endast handlar om specifika regler där tid i arbetslöshet är ett avgörande kriterium. Arbetsförmedlarens utrymme att subjektivt bedöma arbetssökandens (o)lämpliga egenskaper och därmed hänvisa henne eller honom vidare är stort. Arbetsförmedlaren tror att hon kommer att finna ett arbete utan större bekymmer eftersom hon har den rätta attityden, att söka jobb, att inte förvänta sig något

⁶ BSO2040329.

av arbetsförmedlingen, att ta sitt liv i egna händer. Att inte ha några större förväntningar på arbetsförmedlingen är en viktig egenskap som gör en sökande till en 'självgående'. Det indikerar att arbetssökanden i fråga självständigt förmår att efter egna initiativ finna ett arbete till skillnad mot 'de Andra' som är beroende av arbetsförmedlingens 'hjälp'. Ytterligare bilder av 'självgående' arbetssökande förmedlas i nästa citat:

Om man är självgående så kanske man med automatik då, nappar när man ser den här annonsen, ser att vi är på intern tv, slår upp, att nästa vecka så kommer de här och rekryterar hos oss. Då kanske man är mer benägen att komma hit. Det tror jag ju alltså, än om man kanske har kommit in i en långtidsarbetslöshet och har problem med sig eller liknande. (POJ1040326)

I citatet ovan berättar en arbetsförmedlare om hur arbetstillfällena kan annonseras via intern tv på arbetsförmedlingskontoret. Att vara 'självgående' beskrivs i termer av ha förmågan att snabbt reagera och "nappa" på det som det informeras om, att vara aktiv i sitt arbetssökande. Eftersom dessa egenskaper kontrasteras mot långtidsarbetslöshet konstrueras denna till att vara problembärande och ha en passiviserande effekt på de arbetssökande. Detta sätt att kategorisera, i binära oppositioner kännetecknar maktrelationer. Binära oppositioner är enligt språkstrukturalismen, verksamma i skapandet och upprätthållandet av sociala hierarkier.⁷ I det här fallet omringas kategoriseringen av de 'självgående' arbetssökande utifrån den arbetsmarknadspolitiska kontexten av positiva konnotationer. Kategoriseringen av 'de Andra' omringas däremot av negativa konnotationer.

Andra faktorer som inryms i kategoriseringen 'självgående' är rummet och tekniken, vilka jag berört i analysen av arbetsförmedlarna som följt. Rummet och arbetssökandes (o)förmåga att handskas med tekniken och de implikationer den tekniska utvecklingen har för kategoriseringen behandlas i citatet nedan:

Det är en stor variation. Man kan säga, det finns folk som är unga, som är kunniga inom databranschen, självgående, kan hantera data och datasystemet, kan hämta själva de här jobben som finns. De kan hantera den datorbaserade informationen. De är duktiga på att skriva in sig. De kan hantera datorn. Då är det okej för dem. De trivs med det här. De behöver inte så mycket hjälp i början, i alla fall. De är självgående, men det finns folk och det är ganska många, som behöver den här personliga kontakten och de kan inte hantera det här, man kan säga. Man hittar inte alltid informationen. Man ska vara självgående på en gång till exempel via den datoriseringen som vi försöker ((saknas ett ord)) och det är solklart, de behöver mycket mer stöd. /.../Det är lite svårt i alla fall och det kan man säga att som handläggare här på AF-kompetens som är inriktad mot att anvisa jobb och ta emot order från arbetsgivare och matcha, då finns det inget utrymme för att träffa de här personerna. Och frågan

⁷ Eriksson, C., Eriksson Baaz, M. & Thörn, H. (red.) (1999), s. 18 och Goddard, A. & Patterson, M. L. (2000), s. 54–56.

är hur många av de här personerna kommer att hamna i kläm, speciellt när det gäller sökande som inte klarar den här snabba utvecklingen inom tekniken eller såna grejer. Det är på gott och ont. Det är många som behöver hjälp, de kanske mejlar till mig eller övriga handläggare och frågar om små saker och frågar frågor som är självklara kanske för dig som är uppdaterad och kan, men det är inte så självklart för dem och sen som handläggare så försöker (man) svara så gott som man kan på de här frågorna. Vad ska man göra? Men som jag sa, i praktiken, vår verksamhet, det finns inte så mycket utrymme för sådana kontakter. Det är så. Sen efter ett tag, i alla fall, om personen blir långtidsinskriven eller långtidsarbetslös och man har försökt att anvisa jobb och man har inte fått jobb, kanske man använder i viss mån, i alla fall och i mån av resurser som vi får, praktik eller anställningsstöd och sånt och sen när man bedömer att personen inte kommer vidare då lämnar man vidare till xxkontoret, i alla fall via dem att de ska utreda ordentligt. Där finns möjlighet. Handläggarna har lite mer tid och kan träffa den sökande mer personligt och diskutera. (HSI1040325)

Entréplan och plan ett i den mellanstora staden hör som bekant till ytor som *KU* disponerar över. Rummet utgör inte bara en fysisk plats utan även en social markör, en arbetsmarknadspolitisk gräns där de 'självgående' arbetssökande hänvisas till *KU*. Rummet spelar på detta sätt en viktig roll i den tillskrivningsprocess som arbetssökande är objekt för inom ramen för den officiella arbetsmarknadspolitiken, något som visas i kapitel tre.⁸ I utsagan ovan illustreras hur den tekniska utvecklingen har kommit att bli av central betydelse som gräns mellan arbetssökande. Definitionen av friskhet eller dess motposition, handikapp, görs här i relation till den nya tekniken. Att gruppen som har kommit att kategoriseras som arbetshandikappade inte bara blivit synligare utan även större har förklarats med bland annat de många arbetssökandes bristande kunskap i hantering av datorer och internet. Att arbetssökande själva söker arbete med hjälp av dessa redskap är nämligen ett vanligt förekommande krav på arbetsförmedlingarna runt om i landet idag.⁹ I denna process skapas en åtskillnad som förstärks genom hänvisningen av de 'avvikande' arbetssökande, dvs. 'de som inte klarar sig själva', till kontoret, *RU*. Inom ramen för detta kontor kan arbetssökande 'med problem' att göra sig gällande på arbetsmarknaden få 'hjälp'. Denna 'hjälp' utformas genom exempelvis långvarig kontakt och tid för samtal och rådgivning. Gränslinjerna kan skönjas i att det bildas skilda rum för olika arbetsförmedlingskontor och arbetsförmedlingskontor med olika uppgifter.¹⁰

Internet idag är ju nästa stora utvecklingsfråga, kan man säga, vårt arbete idag baseras väldigt mycket på att sökanden ska klara sig själv. Du ska själv gå in via internet och lägga in dig som arbetssökande, du går och lägger in din CV, din meritförteckning, personliga brev, vikariepoolen, du går in i sö-

⁸ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

⁹ Holmqvist, M. (2005), s. 23.

¹⁰ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

kandebanken och tittar på alla lediga jobb som finns och så vidare. /.../ Så /ams.se/ är en väldigt, väldigt stor sajt och det finns kolossalt mycket information där och det gäller att informera sökanden om alla dessa möjligheter som står till buds, så det gör vi i olika tappningar här nere på bottenplanen där vi försöker instruera, lära och informera sökande om vad det finns för någonting och allt detta. Och sen då, kan man se, på det viset så ska vi då frigöra arbetstid för oss övriga andra handläggare, att ta hand om, hjälpa, stötta sökande som behöver mer av det här personliga stödet så att säga, för de finns ju. Hur jag än vrider och vänder på det här så finns det människor än idag i vårt land som aldrig stått just vid en dator till exempel, som av olika orsaker och anledningar inte tar sig fram på egen hand, som måste ha hjälp och stöd. (ASI1040206)

Av citatet ovan framgår hur den tekniska utvecklingen av verksamheten konstruerar en gräns mellan grupper av arbetssökande. Å ena sidan de som 'klarar sig själva', å andra sidan de som är i behov av hjälp och stöd. En 'självgående' arbetssökande är han eller hon som känner till och behärskar den tekniska utvecklingen som finns till de arbetssökandes förfogande i deras arbetssökande. Kategoriseringen konstrueras genom arbetsförmedlarnas positioner inom fältet. Som jag i kapitel tre har visat, uppstår dessa positioner i relation till den arbetsdelning som råder inom organisationen. Den 'självgående' arbetssökande uppstår i relation till *KU*. På detta kontor arbetar platsförmedlare med matchningsuppgifter och med ansvar för många arbetssökande samtidigt, något som underlättas av den tekniska utrustningen de har till sitt förfogande som förknippas med krav på aktivt och självständigt arbetssökande. Detta tillåter större kontroll över och fokus på 'de Andra', de grupper som avviker. De anses vara i behov av 'hjälp' och erbjuds därmed längre samtal i stängda rum.

Förståelsen av en viktig del av arbetsförmedlingens uppgift i termer av 'hjälp' ser jag mot bakgrund av arbetsmarknadspolitikerna. Denna har traditionellt definierats som en del i den ekonomiska politiken. Den har också inneburit en viss socialpolitisk försörjningsambition, vilket dock har varit av sekundär betydelse. Den senaste utvecklingen har betytt att denna socialpolitiska inriktning intagit en allt mer framträdande plats i arbetsmarknadspolitikerna.¹¹

Kopplingen mellan 'självgående' och datorkunskaper är oerhört kontextuell. I det mindre samhället uppfattas den tekniska utvecklingen som *normativ* eftersom utgångspunkten är en individ med både datorvana och tillgång till datorer. Denna utgångspunkt är ingen självklarhet i den kontext som det mindre samhället utgör, där kunskapen och tillgång till datorer inte får tas för givet i arbetet med de arbetssökande. Detta påpekas av flera arbetsförmedlare i det mindre samhället till skillnad mot arbetsförmedlarna i den stora staden som överhuvudtaget inte nämner det, vilket pekar på skill-

¹¹ Olofsson, J. (2005), s. 142.

nader i lokal praktik. Det pekar på att i den mellanstora staden är detta inte ett problem.¹²

Ytterligare en markör som jag ser fungerar som särskiljande för arbetsökande är de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som finns till arbetsförmedlarnas förfogande i det arbete de bedriver. Arbetsmarknadspraktik är exempel på program som endast tillfälligt och punktvis, det vill säga strategiska satsningar på specifika grupper, finns till förfogande för de arbetsförmedlare som arbetar med 'självgående' arbetssökande.¹³ Nedan illustreras hur fältets positioner uttrycks och befästs genom dessa arbetsmarknadspolitiska åtgärder/program. Så här resonerar en arbetsförmedlare på frågan vad som bäst lämpar sig för en arbetssökande:

Praktik, var ska han praktisera? Visst kan det vara fråga om praktik, om man nu ändrar totalt yrkeskurs eller inriktning, att han praktiserar i något nytt yrke. Går dubbelt med en vaktmästare så att han lär sig lite av el-grejer, för det är det han saknar, möjligtvis det. En självgående person som han, inte skriver jag in honom på aktivitetscentret. (HAO20404262)

I detta citat uttrycks tydligt en syn på arbetsmarknadsprogram såsom praktik eller aktivitetsgaranti som inte egentligen är lämpliga för en arbetsökande som i det här fallet kategoriseras som 'självgående'. Detta trots att arbetssökanden i fråga uppfyller kriterierna för inskrivning i båda dessa program. När det gäller praktik anses det vara ett möjligt tillvägagångssätt i de fall en kursändring i form av ett nytt yrke vore aktuellt. Samma förmedlare uttrycker vidare sin syn på praktik i relation till anställningsstöd:

F: Vad är det som gör att du först tänkte på anställningsstöd och inte på praktik?

I: För att jag tänkte på att han kan, jag tror på honom och han kan. Han behöver ingen praktik. (HAO20405043)

Praktik är alltså ett arbetsmarknadspolitiskt program inriktat på de som inte 'kan'. Sökanden, i det här fallet, anses 'kunna' i bemärkelsen att han är 'anställningsbar' under förutsättning att hans anställning subventioneras. Till ekonomiska subventioner av arbetskraft i arbetsmarknadspolitiskt syfte återkommer jag senare i denna framställning.

Ytterligare ett program som kan illustrera dikotomin mellan grupper av arbetssökande är arbetsmarknadsutbildningen.

F: Hur bedömer ni vem som är lämplig, vem bedömer lämplighet?

¹² PEBI2040309, BSI2040309, GLI2040316 och HAO20404262.

¹³ Våren 2004 användes i den mellanstora staden till exempel API i arbetet med att få ner ungdomsarbetslösheten eller arbetslösheten bland akademiker. Enligt intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

I: Framför allt utnyttjar vi, dels utbildningssamordnaren som har fått det här uppdraget, men det kan också vara att vi har andra, man tar in andra personer då som har kompetens i sitt område, att bedöma sånt här. Och lämplighet kan ju vara dels yrkesmässigt och förutsättningar men sen handlar det om, som du kanske förstår, många jobb idag, den så kallade sociala kompetensen. Det är ju ett slitet ord redan, men så oerhört viktigt idag, att man ska funka i jobbet. Jag menar, alla jobb är mer och mer serviceinriktade och det kanske var vi inte lika tydliga med på 90-talet utan vi tittade mera på ”arbetslös i sex månader”, då kunde man få utbildning och sånt här, men jag menar, och det är klart att lämplighet fanns med då också men det var inte så uttalat utan kravet från statsmakten. Hade man blivit arbetslös så här länge då skulle man ha rätt att få utbildning och folk var också benägna att påstå att man ville gå den här utbildningen och vi kanske blev jätteglada att de ville gå det här och, men i takt med att 70% målet kom, vilket jag tycker är oerhört bra, vi har det här trycket, då pratar vi om kvalitet och effekt, effektmål, att man går en utbildning och effekten blir att man får ett jobb och det gör ju också att det ställer krav på oss att upphandla rätt utbildning. Jag menar, om du köper felaktiga utbildningar så kommer vi ju inte att klara våra mål. (UJI1040210)

Arbetsmarknadsutbildning användes mycket under 1990-talets period av ’massarbetslöshet’ och präglades starkt av en sysselsättningsskapande karaktär. Dock har programmet sedan slutet av 1990-talet genomgått en del förändringar. I citatet ovan kan den senaste utvecklingen för arbetsmarknadsutbildningen skönjas. Det är ett program av tillväxtorienterad karaktär som har minskat i omfattning sedan slutet av 1990-talet. Det är tillväxtorienterat i den bemärkelsen att det har syftat till att förebygga flaskhalsar vilka anses vara inflationsdrivande och därmed ett hinder för tillväxt. Det har också tillspetsats på det sättet att kraven på ’lämplighet’ och det så kallade 70 %-målet har tillkommit. Det är ett effektmål som går ut på att 70 % av de arbets sökande ska ut i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning.¹⁴

Det är även viktigt att lyfta fram att uppdelningen i arbetsmarknadsutbildningen mellan kvalificerad yrkesutbildning (traditionell arbetsmarknadsutbildning) och så kallad förberedande utbildning också har blivit tydligare under senare tid. Den första är en kostsam form av utbildning¹⁵ vars upphandling och utformning grundar sig på KFA:s arbetsmarknadsprognoser, och vars andel av den totala programvolymen har minskat. Innan en arbets sökande hänvisas till denna typ av utbildning testas dennes ’lämplighet’, något som är direkt kopplat till 70 %-målet. Det som testas kan bland annat vara den arbetssökandes förutsättningar att tillgodogöra sig en utbildning men också dennes yrkes- och sociala kompetens. Testet genomförs av konsulter i form av exempelvis den ansvariga utbildningsanordnaren eller andra utanför systemet som anses ha en viss kompetens inom det aktuella område. Den andra formen av arbetsmarknadsutbildning är av sysselsätt-

¹⁴ 70 % målet tillkom år 2000.

¹⁵ Dels är det kurskostnaden, dels tillkommer det aktivitetsstöd som betalas ut till arbetssökanden. UJI1040210.

ningsskapande karaktär och har fått allt större utrymme inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Syftet är också att den ska fungera som förberedande inför en kommande yrkesutbildning eller andra åtgärder. I och genom detta program markeras en gräns mellan arbetssökande där de som inte anses vara 'lämpliga' på det sättet att de direkt efter en kvalificerad yrkesutbildning kan placeras i arbete, förpassas till de förberedande utbildningarna av mer sysselsättande karaktär.¹⁶ Till denna åtgärd återkommer jag senare i kapitlet. En annan åtgärd, förknippad med den lokala näringslivsutvecklingen, är starta eget-bidrag:

Det sållas lite grann, de som har den svagaste sociala kompetensen de kommer inte nästan på tanken att starta eget, på något sätt förstår man att det krävs, ja intuitivt förstår man att det är inte rätt för mig. Det sker en slags gallring innan de kommer till oss på det sättet. (SHI1040212)

'Lämplighet' testas också i samband med att arbetssökande söker Starta eget-bidrag. Det är en åtgärd som tillkom 1984 som ett komplement till andra åtgärder och som tilldelades personer med "... goda förutsättningar att bedriva egen ekonomisk verksamhet".¹⁷ Denna åtgärd kom dock under mitten av 1990-talet att användas som ett alternativ till arbete för 'problemgrupperna': kvinnor, invandrare och människor som bodde i glesbygd.¹⁸ Av citatet ovan framgår hur denna åtgärd idag i sig utgör en port som håller de 'svaga' arbetssökande utanför arbetslivet. Denna utveckling gäller även yrkesutbildningarna. Dessa åtgärder utgör tydliga exempel på hur arbetsmarknadspolitiska åtgärder ändrar karaktär i mötet med olika grupper av arbetssökande men även i relation till ekonomiska förändringar av makroekonomisk karaktär. I en studie av starta eget-bidraget menar Renita Thedvall att dess tillkomst speglar en brytpunkt i de ekonomiska, politiska och sociala villkoren. Genom denna åtgärd kommer idén om individen som entreprenör till uttryck. Hon ser detta i ett sammanhang där en neoliberal diskurs har påverkat idéer om politisk styrning men också synen på individen. Det har i sin tur inverkat på formuleringarna av arbetsmarknadspolitiken. Synen på sysselsättning som en rättighet under statens ansvar har förskjutits till att bli individens plikt att göra sig anställningsbar.¹⁹

I mötet mellan arbetssökande och arbetsförmedlare har egenskaper som gott självförtroende, självständigt och snabbt agerande, att ta egna initiativ, och att vara utåtriktad, varit centrala i konstruktionen av kategorin 'självgående' och dess motsats, 'långtidsarbetslösa', d.v.s. 'de Andra'. Jag har i denna undersökning funnit att i vissa sammanhang, som exempelvis vid urvalet av arbetssökande till en yrkesutbildning, har begreppet kompetens

¹⁶ UJI1040210.

¹⁷ Olli, Å. (1996), s. 146.

¹⁸ Riktlinjer 1995/96, s. [3] och Olli, Å. (1996), s. 147.

¹⁹ Thedvall, R. (2004), s. 133.

ersatts med begreppet *lämplighet* som jag beskrivit ovan. I citatet ovan uttrycks också nödvändigheten av *social kompetens* för att överhuvudtaget komma ifråga för detta program. *Social kompetens* är ett begrepp som ideligen använts i samhällsdebatten om arbete och arbetsliv sedan slutet av 1980-talet.

Många arbetslivsforskare har belyst dess allt mer framträdande roll som instrument för att särskilja på arbetsmarknaden. En bakgrundsorsak som målats upp är att strukturella förändringar i det svenska arbetslivet har kommit att speglas i den förändrade karaktären av begreppet, *kompetens*. En del forskare ser en tydlig koppling mellan ökade krav på *kompetens* och faktiska förändringar av arbetsorganisationen.²⁰ Företagen har genomgått en del snabba förändringar under de senaste tjugo åren. Det har handlat om en marknadsanpassning som inneburit förändringar av produktionssammansättningen, större krav på kvalitet än kvantitet i produktionen, mindre hierarkiska organisationer samt bredare arbetsuppgifter och krav på snabbare förändringar av befattningsstrukturen. En av flera viktiga effekter av denna utveckling är enligt dessa forskare att arbetstagare med "...högre och bredare kompetens vinner jämfört med dem som har kompetens bara för de arbetsuppgifter de har för närvarande och som har svårt att lära nytt och att ställa om."²¹

Begreppets (kompetens) innebörd har breddats till att handla om att äga färdigheten att interagera med andra människor, vilket i sig kan tolkas som att alla människor borde ha en viss grad av *social kompetens*. Men *social kompetens* är också situationsbundet. Det leder till att individuella skillnader uppstår.²² Begreppet har under 1990-talet kommit att fylla en särskiljande funktion mellan den som äger de egenskaper som definieras inom ramen för *social kompetens* eller, i det här fallet, *lämplighet* och den 'Andra', den som brister i respektive egenskaper.

Jag har visat hur kategoriseringen 'självgående' görs i relation till grupper av arbetssökande som befinner sig utanför arbetslivet, vare sig de kallas 'utsatta', 'långtidsarbetslösa' eller 'långtidsinskrivna' i egenskap av socialt avvikande grupper och viceversa. Denna uppdelning av arbetssökande sker även arbetsförmedlare emellan och speglar, som jag tidigare nämnt, positionerna i fältet. Uppdelningen utgör också en markant skiljelinje mellan grupperna. Vidare tydliggörs gränsdragningen genom arbetsförmedlarnas arbets sätt. Arbetssättet i sig är direkt kopplat till en specifik syn på arbetssökande. Som ett försök att problematisera denna motsatsrelation har jag velat lyfta fram hur förståelsen av avvikelse ser ut i skilda kontexter. Syftet är att studera de mekanismer som i olika situationer ger skillnader mening och legitimitet istället för att fokusera på skillnader och (o)likheter mellan grupper – de som kategoriseras som avvikande och övriga.

²⁰ Se exempelvis Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2005), s. 78–84.

²¹ Olofsson, J. & Wadensjö, E. (2005), s. 75.

²² Wuokko, K. & Hertzberg, F. (2000), s. 26.

'De Andra'

Vilka är det då de som konstrueras som avvikande? Vilka är de 'självgåendes' motsats? De som *inte* definieras som 'självgående' görs av arbetsförmedlarna till en homogen kategori som jag har valt att kalla 'de Andra'. Deras främsta gemensamma kännetecken är att de inte är 'självgående' och att de därmed är problematiska. I gruppen 'de Andra' inräknas en stor andel långtidsarbetslösa, arbetshandikappade, ungdomar, invandrare²³, deltidsarbetslösa, alla de grupper av arbetssökande som inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska arbete som bedrivs på arbetsförmedlingen definieras som problem. Det visar i sin tur existensen av en, inom arbetsförmedlingen, given norm, den 'självgående' arbetssökande i kontrast till vilken 'de Andra' framstår som avvikelser.²⁴ Exempel på en sådan avvikelse är deltidsarbetslöshet.

Deltidsarbetslöshet är en av flera problembilder i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Den skapas i skärningspunkten mellan normer om heltidsarbete och om kvinnornas dominerande ansvar för det reproduktiva arbetet. Genom denna bild konstrueras kvinnor som en arbetsmarknadspolitisk problemgrupp. Fokus på denna grupp varierar beroende på konjunktur. I perioder då behovet av arbetskraft har varit stort har också de arbetsmarknadspolitiska insatserna för att få denna grupp ut på arbetsmarknaden betonats, något som bekräftar bilden av kvinnorna som en reservarbetskraft. Under senare år har deltidsarbetslösheten varit prioriterat i relation till uttalade ambitioner att åstadkomma en jämställd arbetsmarknad.²⁵

I syfte att motarbeta deltidsarbetslöshet ombeds de arbetssökande att fylla i en blankett där de bland annat redovisar det antal timmar som de erbjuder arbete. Denna uppgift ska bekräftas av arbetsgivaren, något som kan tolkas som ett medel att påverka dessa till att ta ett större ansvar. Denna åtgärd ter sig också som en kontrollåtgärd där utgångspunkten många gånger är att kvinnornas deltidsarbetslöshet är självvald, något som förbinds med kvinnornas större ansvar för det reproduktiva arbetet i hemmet. Kvinnorna anses i många fall vara ansvariga för sin deltidsarbetslöshet eftersom de exempelvis "vill vara hemma med barnen".²⁶ Genom denna problembild konstrueras deltidsarbetande kvinnor som ett arbetsmarknadspolitiskt problem som gör dem till avvikare i relation till givna normer på arbetsmarknaden, främst heltidsarbete. Därtill formuleras lösningen av det arbetsmarknadspolitiska problemet *jämställdhet* inom ramen för den privata sfären och läggs i hän-

²³ Anledningen till att jag skriver invandrare och inte långtidsarbetslösa invandrare är att invandrare även om de fortfarande enligt reglerna kan räknas till 'de självgående' kategoriseras som långtidsarbetslösa snabbare eller tidigare i processen.

²⁴ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

²⁵ Se exempelvis i Verksamhetsplanering 2003, s. 3 och Verksamhetsplan år 2004 för Arbetsmarknadsverket, s. 4.

²⁶ AÖI2040330, BBI1040310, BSI2040309, MPI1040527 och PEBI2040309.

derna på kvinnorna vars dominerande bild inom arbetsmarknadspolitiken varit en del av 'de Andra'.

Andrafieringen handlar också om personliga egenskaper som på dagens arbetsmarknad uppfattas som problematiska och som bland annat har beskrivits i termer av hinder. Blyghet, kantighet, passivitet, 'bristande' språkkunskaper, den arbetssökandes ålder och 'låga' utbildningsnivå är förhållanden som används som förklaringar till dessa individers utanförskap i relation till arbetsmarknaden.²⁷ Gränser mellan arbetssökande skapas härigenom i en process omringad av särskiljande mekanismer.

Sen kan jag även då träffa någon här ute som jag märker, precis som jag sa, det är någonting som trycker den här personen eller att det är, jag kanske märker att den har så mycket problem, jag märker så där socialt men ändå vill söka jobb, mycket av det här då har vi varje vecka, det kommer en arbetspsykolog och då kan jag boka in den här personen till henne bara för arbetspsykologiskt samtal, reda ut de här begreppen för då kan hon se om den här personen eller en kommer in och säger, jag vill söka in något och man märker, nej men kanske inte. Eller om man kanske märker att någon är dyslektiker eller någonting sånt, då har jag hela tiden NN som är Rehab-handläggare, NN som är arbetspsykolog, så hela tiden har jag ett batteri av ((uteslutet ord)) som jag kan använda mig av och det tycker jag är så skönt. Så att vi försöker om möjligt titta på vad personerna vill. (BSI2040309)

Citatet ovan utgör ett exempel på hur 'avvikelse' skapas av samhället. Ett brett spektrum av sociala fenomen kan etiketteras som 'problem' genom omgivningens reaktion. I denna process definieras 'problemet' i relation till social roll, beteende och oaccepterad avvikelse.²⁸ Arbetsförmedlaren är i det här fallet en aktör som utifrån sin position har makten att definiera problemet och som därigenom blir en representant för samhället och dess normer. Exempelvis, som framgår av citatet, blir dyslexi och 'sociala problem' anledning som föranleder arbetspsykologiskt samtal och rehabilitering.

Det är viktigt att påpeka att vad som anses vara en (o)lämplig egenskap i det mindre samhället inte nödvändigtvis stämmer överens med vad som anses vara en (o)lämplig egenskap i den mellanstora staden. Det handlar om kontextuella värderingar präglade av den sociala omgivning de skapas i. I studier av sådana processer, alltid impregnerade av maktförhållanden, kan vi fånga definitionen av sociala problem. De som ses som annorlunda i förhållande till en given norm konstrueras som 'de Andra', oftast som avvikande och som sociala problem. Omvänt rymmer definitioner av sociala problem bilder av 'de Andra'. Nedan presenteras de bilder och föreställningar av de 'problemgrupper' som präglar den arbetsmarknadspolitiska diskursen i det mindre samhället, och hur den skiljer sig från den i den stora staden. Därför presenteras de båda kontexterna var för sig.

²⁷ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004.

²⁸ Goffman, E. (1972), s. 12–15.

Det mindre samhället

En arbetsförmedlare beskriver problem på arbetsmarknaden i det mindre samhället på följande sätt:

Gruppen, den kan vara lite blandad. Ofta är det ju äldre, 40 år – äldre. Gruppen är belastad av vissa sociala bekymmer, kan det finnas vissa missbruksbitar, det kan finnas den här människan som alltid finns, den här trubbiga, omöjliga människan, med inställningen att allting är omöjligt. Och det är klart, det hjälper inte att skicka de här på charmkurser var som helst, det räcker inte till. Och den intressanta frågan är vad gör vi med dem. Det uppstår alltid. (GLI2040311)

Människors (o)sociala egenskaper (trubbighet, missbruk, omöjlighet i bemärkelse att inte klara av sociala gemenskaper) görs i samtalet ovan till en övergripande faktor. Det som gör dem till 'onormala' är att de inte funnit en plats på arbetsmarknaden. I motsats till de 'självgående' vars hinder beskrevs som utanför och av individen oberoende förmedlas ovan en bild av problemet som sammanhängande med *gruppens* inneboende egenskaper. Vidare kan "inställningen att allting är omöjligt" kontrasteras med den positiva konnotation som omringar kategorin 'självgående' som tror på sin framtid. Om en arbetssökande, en 27-årig kvinna med eftergymnasial yrkesutbildning och arbetserfarenhet som varit arbetslös i längre än två år, säger dennes arbetsförmedlare:

Hon söker jobb på sitt sätt. Och hennes sätt att söka jobb, jag menar, det är uppenbart att det inte gett något resultat och det är också uppenbart att en förändring är ett måste. Det kan ju vara saker hos henne som bör förändras. Nu pratar jag om saker som är relaterade till jobb, hon som person, hur hon fungerar, hur hon tänker, hur hon, och så vidare. (HAO20404171)

Arbetsförmedlaren ovan anser att den arbetssökandes arbetslöshet är förknippad med henne som person. Dels handlar det om hennes sätt att söka arbete, dels handlar det om vissa specifika personliga egenskaper. Samtalet om arbetssökanden fortsätter:

I: Ja, jag skulle vilja, personligen alltså, så vad gäller den här sökande så är det uppenbart att hon måste förändra något hos sig själv.

F: Det är något, men du vet inte riktigt vad det är?

I: Jo, jag har aningar om vad det är. Jag menar en väldigt skygg eller vad ska man säga, på svenska, blyg person. Alltså hon vill jobba och hennes jobb som sekreterare((ofullständig mening)). Hon vill jobba och då ska hon vara bland människor, alltså sekreterarjobb är en dynamisk person i arbetsteamet, ofta någon som antingen är omtyckt av alla eller ah, ok. Det är väldigt social person, låt mig säga, man har förväntningar på den att den ska fungera som en katalysator, känna alla och prata med alla. Men, hon söker sådana jobb men hon har inte de personliga egenskaper. Det är tydligt och klart att hon saknar förutsättningar. (HAO20404171)

Blyghet eller skygghet är personliga egenskaper som innebär problem i relation till dagens arbetsmarknad. Hon saknar andra egenskaper som exempelvis att vara en social eller dynamisk person i den bemärkelse att hon inte bara passar in i en arbetsgrupp utan fungerar som katalysator i gruppen. Det finns alltså, enligt arbetsförmedlaren, förväntningar på dagens arbetsmarknad, normer i relation till vilka den arbetssökande i exemplet ovan kategoriseras som avvikare. I förlängningen innebär denna kategorisering även en individualisering av problemet där arbetslöshet görs till en fråga om personliga egenskaper eller förutsättningar. Vidare anser arbetsförmedlaren att:

I: Jag tror att hon kan lyckas om hon hamnar på en arbetsplats där arbetsgivaren kan ta hänsyn till hennes, till den här delen av henne som person, hennes förutsättningar. Kort alltså, jag tror att hon, som sagt, behöver hjälp. Jag ser inte det som fel, men jag ser det som ett hinder. Det hindrar henne från att leva upp till de målen hon har satt upp som står i hennes handlingsplan. Så hon vill så gärna, hon är jättetrevlig, ung, hon är bara 27 år, men hon har personliga hinder.

F: Hur kommer du att hantera det, vad tror du kommer att bli nästa steg i (blir avbruten)?

I: Jag tror det blir, jag kommer att prata med Rehab faktiskt så att de kan, kanske att...Det blir tror jag, sannolikheten att få jobb, den är inte liten, den är faktiskt skaplig, men det kan handla om jobb med lönebidrag genom Rehab. (HAO20404171)

Att Rehabiliteringskontoret, en verksamhet riktad till arbetshandikappade, kopplas in tolkar jag som ett steg i en process där bristen av vissa specifika egenskaper görs till handikapp. Den åtgärd som föreslås är arbete med lönebidrag, d.v.s. en kompensation till arbetsgivaren för lägre produktivitet förknippad med arbetskraftens handikapp.²⁹ I detta steg görs egenskaper som 'blyghet' och 'skygghet' till sjukdom eller handikapp, något som berättigar medikalisering av vissa delar av verksamheten. Kopplingen av medicinsk personal till verksamheten och till detta specifika fall utgör ett tydligt inslag av medikalisering av arbetssökande med 'problem' att finna ett arbete, d.v.s. 'de Andra'. Detta handlar om arbetssökande som inte passar in i den rådande normen på arbetsmarknaden och som därför inte klarar sig på egen hand. Till detta återkommer jag i nästa kapitel. Att anvisas till de åtgärder som riktas till arbetshandikappade är att kategoriseras som arbetshandikappad, något som sker efter lång tid i arbetslöshet och deltagandet i arbetsmarknadspolitiska insatser av diverse karaktär. Det visar på en linjär ordning där de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktas till arbetshandikappade är de sista i åtgärdskedjan.

²⁹ Anställning med lönebidrag kom att ersätta arkivarbete och halvskyddad sysselsättning. Lönebidrag lämnas till arbetsgivare som anställer en person med nedsatt arbetsförmåga och som därför inte kunnat erhålla arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Olli, Å. (1996), s. 174.

I fallet ovan tydliggörs ytterligare en gräns mellan arbetssökande. Liksom arbetsmarknadsutbildningens organisatoriska uppdelning i kvalificerad yrkesutbildning och förberedande utbildning finns ett system av subventioner som används inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken som skapar särkillnader mellan arbetssökande där de arbetssökande som inte anses marknadskraftiga subventioneras. I de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna för 1994–1995 kopplades exempelvis ekonomiska subventioner till de ”svaga” grupperna.³⁰

Gränsen gäller också som arbetsmarknadspolitisk strategi eftersom det används som ett sätt att få flera arbetssökande i arbete. Men när det inte finns arbete att erhålla riskerar dessa subventioner att befästa de arbetssökandes utanförskap. Formuleringen ovan utgör också ett exempel på den förändrade inriktning som den svenska arbetsmarknadspolitiken genomgått under den senaste perioden där ett socialpolitiskt försörjningsmotiv fått en allt mer framträdande roll. Detta uttrycks genom att de mest ’utsatta’ grupperna ges särskild prioritet, vilket förstärks i särskilda mål för dessa gruppers deltagande i åtgärder. Dessa gruppers deltagarandel ska minst motsvara gruppens andel av det totala antalet arbetslösa.³¹

Men det är inte lätt att hitta arbetsgivare som tycker att det är okej. Det är också en attityd hos folk, hos arbetsgivare. En del är för närvarande inte intresserade av att rekrytera eller anställa, andra tycker att det är kompetensen, personen i första hand och vad hon eller han har för arbetserfarenheter och hur han eller hon lämpar sig för tjänsten och det spelar ingen roll, vi (arbetsgivare) är beredda att betala för kompetensen och kunskapen och arbetserfarenheterna hos individen och sen struntar man i vad vi kallar för anställningsstöd. (HAO20404171)

I denna bild finns även arbetssökande vars ’utanförskap’ i relation till arbetsmarknaden har kommit att bli ’långvarigt’ och vars ’avsaknad’ av kompetens måste kompenseras genom anställningsstöd eller lönebidrag, en lönesubvention som används i arbetet med arbetshandikappade. Men anställningsstöd eller andra subventioner, som jag uttolkar citatet ovan, förstärker också dessa arbetssökandes ’utanförskap’. I citatet nedan berättar en arbetsförmedlare om sina erfarenheter angående anställningsstöd:

En del säger att vi, nej, det är inte anställningsstöd som ska vara avgörande. Vi vill ha en kompetent person. Det förstår jag, självklart, javisst, säger jag och det händer att han eller hon inte får tjänsten. Men andra, det är mest när det gäller kvalificerade tjänster och så vill de ha, de letar kvalificerade personer. Jobb där det inte ställs krav, de töjer hur mycket som helst på sina krav, där har man större chanser att få jobb med anställningsstöd. Och det förstår var och en av oss. De som är kompetenta och har ett yrke som efterfrågas, självklart du får jobb, de som är kvar som behöver anställningsstöd, det är de

³⁰ Riktlinjer 1994/95, s. [3].

³¹ Olofsson, J. (2005), s. 142.

som haltar, ofta. Ofta är det så eller om man är invandrare också så hamnar man i den gruppen och man har större chans att få ett jobb än motsvarande svenskar för att man kan inte gå hur länge som helst och få ett svar som lyder att man är överkvalificerad för tjänsten. (HAO20404262)

Kopplingen mellan långtidsarbetslöshet och anställningsstöd eller lönebidrag för arbetshandikappade, tydliggörs genom kontrasten till förhållnings sättet till de 'självgående' arbetssökande. Utgångspunkten är att arbetshandikapp eller långtidsarbetslöshet som handikapp måste balanseras genom att subventioneras. Denna effekt av anställningsstödet är dock kontextbunden, eftersom det även kan användas som en lite knuff för arbetssökande som uppfattas som 'självgående'.

Subventioner i syfte att motverka 'avvikelse', 'arbetshandikapp' eller 'sjukdom', gäller inte de som kategoriseras som 'självgående' och som inte anses behöva någon subvention. Andrafieringen gäller även 'invandrare' vilka ses som en homogen grupp och som i egenskap av 'invandrare' görs till individer som *haltar*, ett exempel på hur *invandrarskap* förstås som handikapp och benämns i termer av ett fysiskt handikapp *att halta* som metaforiskt står i motsats position till att vara *självgående*. I Mikael Holmqvists avhandling om Samhall framgår hur 'invandrare' ofta faller inom ramen för det som benämns som gråzonsärenden. Det handlar om fall där arbetsförmedlaren utifrån sina erfarenheter har svårt att bedöma den arbetssökandes handikapp, det vill säga vad svårigheterna att erhålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden beror på. Andelen gråzonsärenden är lika stor som den grupp som bedöms ha uppenbara svårigheter, ca 33 procent av ärendena. Gråzonärendena definieras som "...komplexa ärenden, psyk, avvikande personligheter, dolt missbruk, kufar i största allmänhet"³² eller som "...personer som man inte kan sätta fingret på att de har något fysiskt eller psykiskt, men det finns ändå någon form av handikapp som ligger bakom."³³ Att inte rakt av kunna påvisa ett funktionshinder gäller i stor utsträckning 'invandrare', som ofta anses ha språksvårigheter, vilket inte är en officiell grund för rekrytering till Samhall men kan vara en anledning till varför arbetsförmedlarna ger upp.³⁴ Om andra arbetssökande i 'långvarig arbetslöshet' som kan komma i fråga om subventioner berättar en arbetsförmedlare nedan:

Så där har du kvinnorna som är, tror jag, som är hos NN, att de gjorde de här jobben som försvann. De gjorde de här ospecificerade jobben, som jag säger, de här hantverksjobben. (BSI2040309)

Kvinnor i hantverksyrken eller som "gjorde de här ospecificerade jobben" inom nedlagda industrier hör i denna kontext till en underordnad grupp; den

³² Citat i Holmqvist, M. (2005), s. 20.

³³ Citat i Holmqvist, M. (2005), s. 20.

³⁴ Holmqvist, M. (2005), s. 20.

är också problematisk i relation till arbetsmarknaden eftersom kvinnornas arbetserfarenheter inte längre efterfrågas. Att arbetet benämns som 'ospecificerat' får mig att tänka på den manliga normen som dominerat bilden av ett riktigt arbete. Vidare beskriver arbetsförmedlare en annan grupp:

Vi har också väldigt många unga, ensamstående i vår kommun. Det är väldigt unga föräldrar här ute alltså. /.../ Unga tjejer som är ensamstående, är ensamma med barn, kanske både ett och två barn. Och det här är ju svårt. Och jag menar, ibland kan jag känna också när man pratar med arbetsgivare och de pratar om det, fast de inte liksom säger det rakt ut. Det handlar ju om det här, ska jag anställa någon som är ensamstående och kanske är hemma med barnen mycket, vad får man i produktion alltså, hela tiden tittar man på det här, vad får man ut av det? Produktionen, jepp. Men jag har inte träffat på det någon gång. Men jag skulle tro att det är så, jag menar, man ska inte tro att det är något annorlunda här ute eller så. Men är man riktig ung och så här, då. (BSI2040309)

I citatet ovan kan det skönjas en viss kritik mot arbetsgivarna som enbart tänker i termer av (im)produktivitet, andra aktörer än endast de arbetsökande individerna själva görs således medansvariga till problemet, arbetslöshet. Det kan ses som en motdiskurs till den dominerande diskursen om arbetslöshet som den *arbetslöses* ansvar. Dock förstärks den individualiserade synen på problemet eftersom arbetsgivarnas agerande inte ses som strukturellt betingat. Att vara ung och ensamstående förälder, mor närmare bestämt, framställs som problematiskt i relation till arbetsmarknaden. Att inte leva på ett sätt som förknippas med gruppen ungdomar – utan föräldransvar – gör denna grupp till en grupp med särskilda behov. Det sker i kontrast till gruppen ungdomar. Denna grupp beskrevs i intervjuer med några arbetsförmedlare som rolig att arbeta med på grund av ungdomarnas dynamik och initiativförmåga. Deras särart uppstår också i relation till den familjebild som skapas genom institutionaliseringen av tvåförsörjarsystemet. Ensamstående kvinnor med barn kopplas på detta sätt till bristande produktivitet. Ytterligare en bild av synen på 'de Andra' framkommer i nästa citat:

Vårdpersonal, viss vårdpersonal, undersköterskor framför allt, vissa industriarbetare, och det kan jag ju säga xx i XX lades ju ned här. Det var ju, vi har ju haft kvar en del på förmedlingen i tio år här som vi inte har klarat att hitta jobb till. Exempelvis på xx i XX där jobbade många finländare och de var så många att de pratade finska sinsemellan så att de kunde rätt dålig svenska. När de kom hit då det är ju klart att det var jobbigt att hitta ett jobb för dem. Dels var det det, sen så, många av dem hade ju jobbat i xx i hela sitt liv och hade liksom ingen annan utbildning eller kunskap än att jobba i xx, så det var svårt att hitta ersättningsjobb för dem. Jättesvårt var det. Jag vet att jag var ju inte här då men jag vet att förmedlingen här hade specialinsatser alltså man jobbade särskilt med dem för att försöka att hitta möjligheter och gjorde väl det också för många. Men då var det en del som vi nog inte lyckades med egentligen. (IMI2040329)

Nya dimensioner av denna grupp kan skönjas i citatet ovan. Ensidiga arbetsfarenheter eller låg utbildningsnivå samt 'dålig' svenska görs till gränser som förklarar dessa människors utanförskap. Ålder återkommer som egenskap. Att vara man, 50 år eller äldre och lågutbildad industriarbetare med finländsk bakgrund beskrivs som delar i ett problem. Av citatet framgår också att i gruppen långtidsarbetslösa i detta brukssamhälle är ålder (50 och äldre) och utbildning (långutbildade) tydliga kategoriseringsmekanismer.

I: Inte riktigt det heller men det ligger ju där, men som skulle kunna följa på aktivitetsgarantin för de som, det finns ännu en grupp människor som inte klarar öppna marknaden som behöver särskilt inrättade jobb tycker jag. Det är en länk där som jag tycker ((ofullständig mening)).

F: Vad är det för aspekter du tänker på?

I: Det är ju människor som har olika handikapp som man kanske inte kan kompensera, det handlar ju då inte om fysiska handikapp utan de psykiska eller sociala handikapp. Missbruksproblem, alkoholproblem men också psykiska man orkar kanske inte jobba helt fullt ut man kan inte klara den här sociala delen som behövs och man kan inte klara det här med tider. Det finns ju människor som bara inte kan det hur mycket de än försöker tror jag då skulle man behöva inrätta några slags särskilda jobb för dem tycker jag. Istället för att de går omkring nu på aktivitetsgarantin och vi försöker att hitta det ena efter det andra. Det här med praktikplatser som inte leder till någonting det tycker jag är lite slöseri faktiskt både med vår energi och de sökandes. (IMI2040329)

I citatet ovan kan vi skönja hur arbetslinjen haft och än idag har en central roll i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Lönearbetet anses vara nyckeln till ett drägligt liv. Det är ändå inte fråga om 'riktiga' jobb utan 'särskilda' jobb, vilket också signalerar dessa människors särart/avvikelse i relation till en etablerad norm. Förslaget som anges är att det skapas en skyddad arbetsmarknad; en arbetsmarknad på undantag eftersom dessa människors arbete inte anses kunna köpas/säljas på den vanliga arbetsmarknaden. De saknar efterfrågade egenskaper. Ovan definieras 'problemet' (långvarig arbetslöshet) utifrån flera aspekter. Det handlar om ålder, men till en bestämmande grad handlar det om sociala faktorer. I individens oförmåga att samspela med sin omgivning skapas och reproducerats dennes utanförskap i termer av social avvikelse.

Arbets sökande kan efter två år i arbetslöshet anvisas till det arbetsmarknadspolitiska programmet, aktivitetsgarantin. Om de arbets sökande som hänvisas till denna åtgärd berättar en arbetsförmedlare nedan:

Idag är det aktivitetsgarantin där man säger att, ingen ska bli utförsäkrad utan man har möjlighet att gå in i aktivitetsgarantin och där har vi då, det som vi kallar aktivitetscentrum som kommunen driver här och där köper man platser. Där kan ju de här personerna gå in då och få hjälp naturligtvis för att komma ut i jobb och såna saker. Vissa av de som finns med sköter det administra-

tionsmässigt direkt hemifrån. Det är inga större mängder idag, jag skulle tippa på att det är ett 20-tal som finns där. Men, det är klart att det här är ju många långkörare, som jag sa. Det finns ju kvar rester ifrån xx och så vidare, rent sociala bitar, har mycket svårt, där har man då speciella insatser för att överhuvudtaget få ut dem. Det går inte annars.³⁵ (GLI2040311)

I citatet beskrivs grupper av arbetsökande som 'långkörare'. De representeras som 'rester' från en tid då det fanns arbete vid xx, arbete utan högre krav på kvalifikationer. Det handlar om grupper som i skuggan av en strukturmöjliggörande hamnat 'utanför' arbetslivet och som definieras som ett socialt problem, inte som ett arbetsmarknadspolitiskt problem. Det är dessa arbetsökande som anses passa in i aktivitetsgaranti. Eftersom aktivitetsgarantin är ett sysselsättningsskapande program uppstår en tydlig koppling mellan en grupp – de långtidsarbetslösa arbetsökande – och åtgärder av aktiverande karaktär. Aktivitetsgarantin blir i den sociala kontext som det mindre samhället utgör, en åtgärd med syftet att sysselsätta de grupper av arbetsökande som i industrisamhällets utveckling hamnat i utanförskap. Det rör sig om grupper vars arbetskraft blivit överflödig i ett högteknologiskt samhälle med krav på högre utbildningsnivå och andra kvalifikationer. Aktivitetsgarantin blir härigenom systemets sätt att trygga arbetslinjen, men också ett sätt att måna om individer i långvarigt socialt 'utanförskap', tidigare ett socialpolitiskt ansvar. Vilket i sin tur inrymmer en kategorisering där de 'självgående' arbetsökande som tillhör *KU* till att börja med får ta del av matchningsåtgärder medan de som tillhör *RU* anses vara i stort behov av aktivering. Syftet är att motverka ytterligare social marginalisering snarare än att möjliggöra snabb återgång till den reguljära arbetsmarknaden.³⁶

Den mellanstora staden

På de kommande sidorna ägnas uppmärksamhet åt de föreställningar och bilder av gruppen 'de Andra' som kommer fram i samtal med arbetsförmedlare i den mellanstora staden. På frågan om vilka grupper som idag anses som problematiska svarar en arbetsförmedlare:

Nästa stora grupp då egentligen, det är ju de här människorna som då har hängt med länge. Vi har ju dem som har varit anmälda på arbetsförmedlingen i tio år, kan du tänka. Vi har alltså den här GAR, aktivitetsgarantin och det kommer bara att öka så här. Ja, det är stor risk för det därför där har du en väldans massa människor som har inte kommit ut på arbetsmarknaden på det här på sex hundra dar, men någonstans måste människorna, de måste ju leva

³⁵ Aktivitetscentrum är en kommunal verksamhet som i samarbete med den lokala arbetsförmedlingen levererar arbetsmarknadspolitik i form av "aktiveringsåtgärder". Det är fråga om åtgärder vars innehåll skall öka deltagarnas möjligheter att närma sig arbetsmarknaden. Exempel på sådana kan vara kurser som syftar till att stärka individens självförtroende eller kurser som ger kunskaper om att söka jobb.

³⁶ Olofsson, J. (2005), s. 150.

på något. Vi vill inte ha dem liggandes ute på gatan. Så, där har du verkligen pudelns kärna idag så att säga då, vilka effekter det här får. Då kan man ju säga då att naturligtvis att arbetsgivarna måste, känna ett stort ansvar här och ställa upp med diverse olika praktikplatser och försöka att på olika sätt, få tillbaka de här människorna till arbetsmarknaden. Och i den gruppen kan du också då räkna sjukskrivna, förtidspensionärer, där har du två stora grupper. Invandrare, icke att förglömma, vi har ju en, så att säga, betydligt lägre, vad heter det, arbetsfrekvens hos invandrare än vad vi har hos svenskar. Den ligger på ungefär 80 procent, sysselsättningsgraden på svenskar, tittar du på invandrare ligger den på 60 procent. /.../ Om du går in i aktivitetsgarantin så kommer du att se en väldig brokig skara människor, här finns alla de där grupperna som vi talar om, skulle jag vilja säga. Det finns människor där som är väldigt, välutbildade. Det går liksom inte att klumpa ihop dem i en enda stor klump och säga, det är bara någon enda sort, utan de finns där, de finns där skulle jag vilja säga i stor grad, kanske, om vi ändå ska pressa oss så kan man säga att det är människor, de platsar inte på arbetsmarknaden på något sätt. De är inte eftersökta. Det finns ingen bra arbetsmarknad. Det kan vara många gånger, en liten social knepighet. Det är livsfarligt att säga. Det är inte något generellt. Det får man passa sig för att säga, men det man kunnat se idag och de som har gått allra längst, i många, många år och vi talar det språket så finns det oftast, kan man tycka, någon form av, inom citationstecken, "någon knepighet", socialt beteende på något sätt, som gör att de inte efterfrågas på arbetsmarknaden därför att arbetsmarknaden då, den är ju väldigt tuff va, du ska klara dig på egen hand väldigt mycket, du ska smälta in i ett socialt arbetsgång, du jobbar i grupper av olika slag, du jobbar i projekt av väldigt många slag. Och därför så tror jag, är du väldigt beroende av att få in folk på arbetsplatserna som smälter in, i det här laget. Du har inte så mycket av det här individuella maskinen att stå vid, det individuella jobbet där det är bara du som man kan gömma undan i någon skrubb av något slag, idag finns inte så särskilt många såna jobb. (ASII040206)

Ovan kan, som i tidigare citat, tydas en motbild till arbetslöshet som enbart ett individuellt problem. Arbetsförmedlaren talar om förändringar av strukturell karaktär som en delförklaring till många arbetssökandes svåra situation på arbetsmarknaden. Även om det talas om arbetsgivarnas ansvar görs det i termer av "att ställa upp". Behovet finns av solidariska och inte av politiska handlingar, något som förstärker den dominerande bilden av problemet som individuellt. I likhet med det mindre samhället anses sjukskrivna och förtidspensionärer tillhöra 'svaga' grupper. Invandrare som problemkategori är en föreställning som kom till uttryck i den mellanstora staden men inte i det lilla samhället. En övergripande förklaring till dessa gruppers 'svaghet' finns där, att vara långtidsinskriven är en fråga om social läggning. Problemet är individualiserat. En prioriterad grupp är ungdomar i arbetslöshet. En arbetsförmedlare beskriver den på följande sätt:

Ungdomar naturligtvis som har en bruten utbildning, en svag social ställning, språket och så vidare, det kan finnas arbets- eller handikapp i botten som gör att de är starkt begränsade av olika slag. (paus) Det är väl kan man säga, de främsta orsakerna som gör och jag menar när man säger det då, förstår du då,

i den gruppen finns ju väldigt många personer som har en ringa kunskap om vad de egentligen vill, vad de kan, har för intresse och ambitioner och så vidare. De är liksom VSH, som vi brukar säga, Vad Som Helst, VSH, Vad söker du för jobb?, Ja, vad som helst, det blir en VSHare som vi säger. (ASI1040206)

I den mellanstora staden karaktäriseras gruppen, ungdomar med särskilda behov, som en grupp med brist på 'positiva' egenskaper som exempelvis initiativförmåga. Även de med bruten utbildning, bristande språkkunskaper, 'svag' social ställning, någon form av handikapp eller som inte vet vad de vill anses tillhöra denna grupp. Till skillnad från det mindre samhället är ett tidigt föräldraskap inget som omnämns som problem, något som kanske kan relateras till att det inte förekommer i lika stor utsträckning i den mellanstora staden. De arbetssökande som i den mellanstora staden hänvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet, aktivitetsgarantin, beskrivs av en arbetsförmedlare på följande sätt:

Vi har våra arkivmänniskor, sådana människor som är lite svåra. Förr på den gamla goda tiden på 80-talet t.ex. så hade vi väldigt många lönebidragsanställda på universitetet. Och det var högskoleutbildade. Det var personer som är jätteduktiga, otroligt duktiga i sin nisch. Det är inte bara högskoleutbildade utan vi har andra människor också som är oerhört duktiga men som inte är utåtriktade, som har svårt att ta kontakt. Det kan ju vara så att det är personligheten. En del av oss är inåtvända och en del utåtvända, alla av oss har det här inåtvända mer eller mindre. De här som är arkivmänniskor de hade mera, förstår du vad jag menar? De är väldigt svåra om jag nu säger, att försöka få ut till arbetsgivare. Låt oss säga att du har ett lag som arbetar i team. Den här personen vill hålla sig för sig själv, är lite udda, vill äta sin smörgås och sin lunch för sig själv på rasterna, drar sig undan. Då är det det här teamet som bedömer att den där är konstig, den vill jag inte ha. Jag har några sådana exempel som har varit på praktik och just på grund av deras sätt att vara, det är jättetrevliga människor men det är just det att de inte är sällskapliga. De vill ha struktur, de vill ha ordning och reda. Det blir väldigt ofta schismer också när det är arbetskamrater som är lite slarviga och är lite så där att hinner jag det inte idag då gör jag det i morgon. Den mentaliteten och den här personen vill ha det nu och här. Det ska gå efter ett visst schema annars så känner de sig otrygga. Jag vet inte om det kallas för social kompetens, det tror jag inte utan det har med våra personligheter att göra. Om arbetsgivaren sätter att han vill ha en utåtriktad person en pratmakare då måste vi kolla med honom (skrott). (MPI1040527)

'Problemet' här uttrycks på liknande sätt som tidigare, som en social avvikelse. Detta visar i sin tur på rådande strukturer (normer) på arbetsmarknaden. I och genom denna beskrivning individualiseras 'problemet' vilket i förlängning innebär att avvikande beteende avpolitiserar. Det sker när orsaker och lösningar av komplexa sociala problem, viktiga delar i problemformuleringsprocessen, anses finnas i individer snarare än i samhällssystemet. Det resulterar i en strävan efter att förändra individerna istället för samhället,

vilket i sig innebär en förskjutning av ansvaret från den politiska sfären till individen.³⁷

Om en annan arbetssökande i aktivitetsgarantin berättas:

Hon är väldigt mjuk person och det är alltid någon som travar förbi henne. Om det är två sökande, till exempel, som hon sa så är det alltid den starkaste som vinner. Och i detta fall så har det varit män, visserligen yngre men ändå män. Och de här jobben hon har sökt, det är just kvinnodominerade arbetsplatser och där man vill ha män också. Men jag undrar om det är något i hennes väsen som gör det också. Hon är (paus), hon gör inte mycket väsen av sig. Och om hon blir ledsen och besviken och inte får jobb så händer att hon blir arg, så drar hon tillbaka. Vi får se nu, hon kanske fixar det här med jobbet ändå. Hon vill till Norrland. Hon kommer ju därifrån, från Sundsvallstrakten. Och jag är säker på att om hon får ett arbete nu eller när hon får, inte om utan när hon får ett jobb så kommer hon att vara duktig och trogen tjej på arbetsplatsen. Det gäller att hon, hon skulle ha mera go. Det tycker jag. Mera så här, vad ska jag säga, ja mera, mera driv, lite mera framåt då. Hon är, jag vet inte, jag har inte sett hennes intervjusituationer, men jag skulle nästan misstänka att det är lite undergivenhet. (MPO10406183)

I detta citat får vi reda på ytterligare egenskaper som är eller inte är gångbara. Ett viktigt hinder har med den arbetssökandes typ av kvinnlighet att göra. Det handlar om hennes mjuka, återhållsamma och undergivna 'väsen'. Användningen av substantivet 'väsen' ger problemet en deterministisk karaktär och placerar det hos individen. På en marknad där den 'starkaste' vinner är dessa egenskaper ytterst problematiska. I kampen om ett arbete där 'den starkaste' vinner, i det här fallet yngre män, är "driv" och att vara "mera framåt", nödvändiga egenskaper. Yrkeskompetens eller utbildningsnivå är inte några faktorer som nämns i den kontext som den mellanstora staden utgör. Det tolkar jag som att en stor grupp av arbetssökande uppfyller dessa krav, inte som att de inte skulle vara efterfrågade på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlaren fortsätter:

/.../Mina invandrare som jag har som sökande om jag kan säga mina invandrare, så många av dem får jobb också. Det beror också på, jag tänker många gånger på säkerheten, hur säker du är när du söker arbete, hur du känner dig inombords så att säga. Det är inte alltid så att man kan få jobb heller inom det yrket som man har jobbat med i sitt hemland, man måste liksom komma ner på jorden och tänka så här att så här är det idag men att jag kan ju komma vidare sen. Jag får väl ta vad jag får och det har väldigt många svårt att acceptera, kvinnorna har lättare. Där ser man också att invandrarkvinnorna hittar oftare arbete än männen om man tänker på arbetslöshetsstatistik också för där är det också den här anpassningen, jag tager vad jag haver och sen så får vi se. Männen är mera konservativa också och sen beror det på vad de söker till, vad de har för bakgrund, utbildning, viljan. Jag skulle vilja säga att man behöver den här förbannade sisu. Har du hört det? (skratt)...Det är finska för "det ska gå", den här envisheten och segheten /.../ Det är den här envisheten

³⁷ Conrad, P. & Schneider, J. (1992) s. 250.

alltså det är en sådan här seg envishet. Jag ger mig inte, ta mig fan ska jag vidare. (skratt). Att man inte låter sig nedtryckas och så där. Och inte börjar skylla på andra det är det som ofta är problemet om det inte går som man har tänkt sig. Man har sökt 100 jobb, 200 jobb och så säger man att jag får ingenting därför att jag är invandrare. (MPI1040527)

Gruppen 'invandrare' är en grupp som i den mellanstora staden anses vara problematisk och därmed föremål för arbetsmarknadspolitiska insatser av diverse inslag. 'Invandrarskap' som ett hinder på arbetsmarknaden övervinns, enligt arbetsförmedlaren ovan, med en "seg envishet". 'Invandrarnas' handikapp definieras utifrån två faktorer: 1. Brist på Sisu och 2. Deras upplevelse av diskriminering. Att beskriva arbetssökandes 'svårigheter' att göra sig gällande på arbetsmarknaden i termer av avsaknad av personliga egenskaper är ett sätt att essentialisera arbetslöshet som problem, att vara 'invandrare' är något som befinner sig utanför någon som helst inverkan. Det innebär en stark individualisering av problemet som resulterar i att den arbetssökande som inte har ett arbete uppfattas sakna kampvilja eller ha gett upp. Några strukturella faktorer omnämns inte i denna bild. Ytterligare egenskaper som nämndes vid intervjuerna och som skulle överväga eller underlätta de problem som arbetslösheten innebär var driftighet, eller förmågan att ta egna initiativ. Att det går bra (eller inte) relateras till personliga egenskaper, något som förstärker bilden av ett individualiserat problem.³⁸

Ja, svenskan. Det behöver inte alltid bara vara verbalt utan även den skriftliga delen också. Sen just det här med synonymer och så där (skratt). Om man säger saker på ett lite annat sätt så är det inte säkert att ordförrådet räcker. Det blir väldigt mycket missförstånd. (MPI1040527)

Det svenska språket görs till en markör för utanförskap på en etniskt segregerad arbetsmarknad. Det skapar en etnisk hierarki där de som inte kan svenska förvisas till en plats utanför arbetslivet. Arbetssökande med invandrarbakgrund, vars 'utanförskap' i relation till arbetslivet, förklaras med deras bristande kunskaper i svenska. Det gör dem till 'olämpliga' för en yrkesutbildning. Många hänvisas därför till förberedande arbetsmarknadsutbildning, en utbildning av sysselsättningsskapande karaktär. Som jag tidigare belyst har endast de arbetssökande som bedöms som 'lämpliga' tillgång till arbetsmarknadspolitisk yrkesutbildning.

Jag har även tidigare visat hur 'lämplighet' kan likställas med *kompetens* där det sociala är en viktig och dominerande aspekt. Det har även visat sig att dessa begrepp har en ytterst kontextuell innebörd. En specifik form av social kompetens är viktig eller oumbärlig i ett specifikt sammanhang. Ett bra exempel utgörs av hur *kompetens* och i synnerhet *social kompetens* eller avsaknaden av den, använts som förklaring till 'invandrarnas' svårigheter att

³⁸ ARI1040519 och MPI1040527.

göra sig gällande på arbetsmarknaden. Ekonomhistorikern Paulina de los Reyes har i flera undersökningar visat hur kravet på *social kompetens* grundar sig på antaganden om 'invandrarnas' låga utbildningsnivå och okvalificerade arbetskraft i och genom vilka 'invandrare' görs till en homogen grupp. Vidare anser de los Reyes att kunskaper i svenska samt yrkes- och social kompetens är aspekter i arbetslivet där bilder om den invandrade befolkningens kulturella särart och underläge tydligt kommer till uttryck. Detta omvandlar frågan om *social kompetens* till en fråga om *svenskhet*.³⁹ Begreppets kontextuella karaktär gör det till ett uttryck för social normalitet där 'avvikelser', 'det främmande', hålls utanför. Krav på specifika former av *social kompetens* anger i sin tur vilka sociala egenskaper som efterfrågas i en specifik situation och vilka som *inte* efterfrågas.

Inom ramen för den förberedande arbetsmarknadsutbildningen ingår en stor del kurser i svenska. På samma sätt ordnas en del söka-jobb-kurser eller kurser vars syfte är att 'rätta till' och balansera möjliga brister i den arbetsökandes beteende exempelvis genom att förstärka hans eller hennes självförtroende, att hitta individuella lösningar inför att komma över kontakthinder eller tveksamheter som finns för att marknadsföra sig själv. Detta ger denna åtgärd ett starkt inslag av social disciplinering. Arbetsökande med invandrarbakgrund hänvisas exempelvis till kurser i svenska eller i hur man söker jobb i Sverige, hur den svenska arbetsmarknaden ser ut, hur arbetsmarknadskulturen ser ut i Sverige. Det är viktigt att påpeka att de förberedande arbetsmarknadsutbildningarna idag utgör huvuddelen av programmet arbetsmarknadsutbildning och huvuddelen av de arbetsökande som deltar i dessa kurser finns bland 'de långtidsarbetslösa' eller arbetsökande i Aktivitetsgarantin.⁴⁰

Jag ser i utformningen av denna åtgärd tydliga drag av en individualisering av problemet. Det sker genom att grupperns strukturella utanförskap från arbetslivet förklaras med argument där individuella egenskaper är den centrala utgångspunkten. 'Invandrarnas' arbetslöshet är deras eget ansvar. Det löser sig genom att de införskaffar sig 'Sverigespecifika' kompetenser, något som den aktiva arbetsmarknadspolitiken gärna bidrar med.

Citatet nedan sammanfattar på ett tydligt sätt dagens arbetsmarknad eller de samhällseliga krav den arbetstagande befolkningen ställs inför idag:

Var du än ser omkring i samhället så är det så att vi ingår i en typ arbetslag, i gemenskap med andra och det kräver att du måste kunna anpassa dig, du måste vara flexibel, helst en hyfsat utåtriktad person, hyfsat duktig på språk i många fall, hyfsat duktig på dator i många fall, du ser, allt det här kräver att du liksom, har en viss personlighet. Och det behöver inte vara många av de här delarna som fallerar som gör att du får betydande svårigheter på arbets-

³⁹ de los Reyes, P. (2001), s. 79–84, (1997), s. 8–9.

⁴⁰ Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004 samt Olofsson, J. (2005), s. 150.

marknaden. Så är det idag alltså, så är det, lite grovt skisserat och det är ingen som frågar efter just den här knepigheten. Du ser aldrig en annons, anställ gärna någon som är lite knepig (skratt). (ASI1040206)

I citatet ovan beskrivs de kvaliteter som efterfrågas på dagens arbetsmarknad, kvalifikationskraven på arbetsmarknaden har förändrats. I denna liksom i tidigare beskrivningar görs vissa människors egenskaper, såsom kantighet, knepighet, social (o)förmåga, brister i språk, ålder, passivitet, till 'problem' eller 'sjukdomssymptom' i den mån de förhindrar möjligheter att erhålla ett jobb. Dessa definitioner syftar på graden av svårighet att göra sig gällande på arbetsmarknaden. I denna bild skapas en norm som blir den osynliga måttstocken mot vilken människor mäts och bedöms. De människor som faller utanför kriterierna betraktas därmed som avvikande. Det är viktigt att framhäva att det råder stora skillnader mellan de arbetssökandes positionering gentemot normen. Detta medför en fokusering på hur mycket individen skiljer sig från 'alla andra', vilket bidrar till konstruktionen av en bild av individer och grupper som 'avviker' i relation till en etablerad norm.

Arbetsgivarnas roll i det hela refereras till i termer av att "ställa upp", i ett tidigare avsnitt uttrycktes det i termer av 'socialt ansvar'. Detta visar på den starka individualiseringen av problemet. Det är viktigt att påpeka att trots att det handlar om en mycket heterogen grupp förklaras deras utanförskap i termer av personliga egenskaper. Exempelvis används kategorin 'invandrare' om en mycket heterogen grupp. På detta sätt görs 'invandrarskap' till ett problem. Jag finner även bilder av arbetsmarknaden, dess strukturer och förändringar. Det är, enligt arbetsförmedlarens berättelse ovan, just dessa förändringar som förklarar att vissa arbetssökande hamnar utanför arbetslivet. Det ges bilder av de egenskaper som efterfrågas. Arbetsmarknaden och samhället i stort har genomgått stora förändringar. Arbetet kännetecknas inte längre av enkelhet och rutinmässig produktion.

På den nya arbetsmarknaden efterfrågas människor med kompetens att bedriva kvalificerat, individualiserat – men ändå i grupp – självständigt och flexibelt arbete. Denna diskurs om ekonomisk förändring placerar de arbetssökande som brister i dessa egenskaper 'utanför' arbetslivet och samhället.⁴¹

Sammanfattande diskussion

I definitionen av sociala 'problem' ligger oftast implicita kategoriseringar av individer och grupper. Därför har i detta kapitel studerats formuleringar av 'problem' eller 'lösningar' i relation till specifika grupper av arbetssökande. Arbetsmarknadspolitiska program eller åtgärder har visat sig utgöra tydliga gränser av betydelsefull karaktär i konstruktionen av kategorier av arbets-

⁴¹ Sennett (2000).

sökande som (o)problematiska. Arbetsförmedlarnas positioner inom fältet är ytterligare en faktor som inverkar i en tydlig uppdelning mellan grupper av arbetssökande. Platsförmedlarpositionen är påtagligt kopplade till de 'självgående' medan vägledarpositionens arbete i större grad riktas till 'de Andra'. I förlängningen bidrar denna tydliga uppdelning till konstruktionen av en dikotomisk kategorisering av arbetssökande. Det speglas i att arbetet med de arbetssökande som definieras som 'självgående' inriktas på matchningsåtgärder medan det arbete som riktas till de problematiska grupperna i större utsträckning utformas kring aktivering.

Skapandet av två motsatta kategorier: 'självgående' och 'de Andra', visar hur kategorier skapas i motsats till varandra. Kategorin 'självgående' är inbäddad i positiva konnotationer och motsatt skapas bilden av 'de Andra' som 'problem'. I den mån den 'självgående' arbetssökande överensstämmer med efterfrågan på arbetsmarknaden utgör kategoriseringen också uttryck för en norm i relation till vilken 'problematiska' arbetssökande konstrueras som avvikelser – deras främsta gemensamma kännetecken är att de inte är 'självgående' och därmed definieras de som problematiska.

I kategoriseringen av arbetssökande som 'självgående' är självständighet, kraft och initiativförmåga i sitt sökande efter arbete centrala beståndsdelar. Denna arbetssökande beskrivs också som 'frisk', vilket skapar en länk mellan 'självgående' och 'frisk' som motsatspar till 'de Andra' som 'sjuka'. Kategorin är även ett uttryck för en tankestruktur för den 'goda' arbetssökande. 'De Andra' konstrueras som en spegelbild till de 'självgående'. Metaforer som använts i beteckningen av problemet är 'utslagna', 'utsatta' eller 'svaga'. 'Svagheten' formuleras utifrån "deras svårighet att göra sig gällande på arbetsmarknaden", något som binds ihop med brist på efterfrågade eller tvivelaktiga personliga egenskaper på dagens arbetsmarknad. De egenskaper som definieras som problematiska är blyghet, kantighet, passivitet, bristande "svenskhet" – kunskaper i svenska och om hur svenskt arbetsliv och arbetsmarknad fungerar. Orsakerna till problemet förläggs genom denna definition hos individerna.

KAPITEL 5

Medikalisering och arbetslöshet

Syftet med detta kapitel är att visa att det pågår en medikaliseringsprocess inom vissa delar av den svenska arbetsmarknadspolitiken. Medikalisering medför konsekvenser för hur arbetsmarknadspolitiken utformas. Med medikalisering menar jag de normer och praktiker – metoder och handlingsätt – som kategoriserar vissa individer som avvikande i bemärkelsen sjuka, utslagna eller handikappade. Individer klumpas samman i grupper med olika stereotypa 'sjukdomar' eller 'handikapp'. Med utgångspunkt i denna definition kommer jag på de följande sidorna att visa hur arbetsmetoder, verktyg samt bilder av de arbetssökande utgör delar i en medikaliseringsprocess där vissa grupper av arbetskraften kategoriseras som sjuka. Arbetsmarknadspolitiska 'problem', vilka skulle kunna definieras historiskt som marknads- eller strukturella problem, blir definierade i termer av individuella sjukdomssymtom.

I detta kapitel diskuteras de tendenser till medikalisering jag har funnit på två nivåer av den arbetsmarknadspolitiska verksamhet som studerats. Först presenteras den institutionella nivån. De tre arbetsmarknadspolitiska instrument som analyseras under denna nivå är 1. Arbetsmarknadsinstitutet (Ami) som föregångare till AF Rehab, 2. individuella handlingsplaner samt 3. det lösningsfokuserade samtalet. Dessa är arbetsmarknadspolitiska medel med en stark anknytning till den medicinska sfären. Den andra delen av kapitlet är en djupstudie av det lösningsfokuserade samtalets konkreta form och innehåll och av arbetsförmedlarnas bilder av arbetslöshet som arbetsmarknadspolitiskt problem. Dessa är viktiga element i interaktionsnivån.

Medikalisering som institutionell process

Analysen av den institutionella nivån syftar till att påvisa det som händer då organisationer grundar såväl administrativa som politiska beslut och åtgärder på medicinska bedömningar. Läkare fungerar på denna nivå som bevakare av förmåner som endast legitimeras i organisationer där 'problem' definieras i medicinska termer men där verksamheten sköts av icke medicinsk personal. Själva definierandet av ett 'problem' som medicinskt är centralt; medikaliseringen består i användandet av ett medicinskt språk för att beskriva och förstå problemet i fråga, vilket inom detta område sker genom deltagandet av

medicinskt utbildad personal. Det är dock inte alltid ovillkorligt att medicinsk personal själv deltar i lösningen av 'problemet'. Enligt Rafael Lindqvist, som studerat medikaliseringsprocesser i relation till välfärdsstatens utformning, utgör arbetsrehabilitering ett fält där olika former av samarbetskonstellationer är tänkbara, vilket innebär att andra yrkesgrupper än medicinskt utbildade deltar i hanteringen av ett medikaliserat problem.¹

Medikalisering har inom den kritiska medicinhistorien tolkats som en bred definitionsprocess, vilket inte nödvändigtvis inkluderar läkares behandlingar. Graden av acceptans och tillämpning av medicinska definitioner kan variera mellan grupper och individer inom en organisation.² Jag anser att en viss medikalisering av den svenska arbetsmarknadspolitiken kan skönjas på flera nivåer. I analysen nedan kommer jag att belysa graden av medikalisering som visar sig inom arbetsmarknadspolitiken på den institutionella nivån. Inom ramen för denna nivå har jag valt att presentera organisatoriska aspekter av arbetsmarknadspolitiken, vissa arbetsmetoder samt definitioner av målgrupper. Min utgångspunkt är att medikalisering innebär institutionella förändringar orsakade av bland annat nya professionella kategorier av människor som exempelvis läkare. Detta påverkar i sin tur maktförhållanden inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och definitionen av det arbetsmarknadspolitiska 'problemet'. Medikalisering är en process där sociala 'problem', som arbetslöshet, beskrivs och förstås i termer av 'sjukdom' och 'handikapp'.

Den föreliggande presentationen grundas på rapporter och förslag från den *nya utredningen om yrkesinriktad rehabilitering m m* (NYR). Min avsikt är att analysera den historiska bakgrunden till den arbetsrehabiliterande delen inom arbetsmarknadspolitiken. Hur verksamheten fungerar idag beskrivs utifrån intervjuer med arbetsförmedlare. Ytterligare två rapporter från AMS vägledningseenhet och Arbetsmarknadsprogram samt en slutrapport från ett EU-finansierat projekt³ har analyserats. I detta projekt samverkade Arbetsmarknadsinstitutet på lokal nivå med andra myndigheter. I dessa tre rapporter presenteras hur det lösningsfokuserade samtalet har använts dels som lösningsfokuserad yrkesrehabilitering, dels som terapimetod. I slutrapporten beskrivs dessutom hur metoden har använts lokalt med syfte att lära sig samt tillämpa ett lösningsfokuserat arbetssätt i samverkan med andra myndigheter. I syfte att uppnå ökad förståelse om detta arbetsredskap och om den kunskap som förmedlas till arbetsförmedlarna kring detta har även två böcker studerats. Dessa har använts i en del av de interna utbildningar som arbetsförmedlarna på de studerade kontoren tagit del av. Böckerna är: *Lösnings snack, inbjudningar till terapeutiska samtal* och *Bygga lösningar, en lösningsfokuserad samtalsmodell*.

¹ Lindqvist, R. (red.) (1997), s. 49.

² Conrad, P. (1992), s. 211.

³ I kapitlet benämns den som *slutrapporten*.

Ami och AF Rehab

Eftersom arbetsmarknadsinstitutet har haft en viktig roll i den medikaliseringsprocess som förekommit inom arbetsmarknadspolitiken ges här inledningsvis en historisk bakgrund till deras bildande. Som jag visat i ett tidigare kapitel, innebar den arbetsmarknadspolitiska utvecklingen under 1990-talet en intensifiering av den verksamhet som historiskt riktats till arbetshandikappade. Den aktuella verksamheten inom dessa institut har inte varit i fokus för denna studie. Dock är det väsentligt att se denna historiska bakgrund just i relation till dagens arbetsmarknadspolitik. Arbetsmarknadsinstitutet är föregångare till AF Rehab.

AF Rehab är arbetsförmedlingar med särskild inriktning på arbetshandikappade. För arbete riktat till arbetssökande under 30 år finns Unga Handikappade. Dessa enheter finns inte i alla län. Istället täcks behovet genom att arbetsförmedlare på AF Rehab gör regelbundna, konsultativa besök på de kontor där dessa enheter inte finns.⁴ AF Rehab är en del i en längre utveckling där förändrade budgetförutsättningar 1994–1995 för Ami utgör ett tydligt historiskt brott. Ami hade egna anslag fram till denna tidpunkt. Därefter lades anslagen över i arbetsförmedlingens budget. Överföringen genomfördes under budgetåret 1995–1996 och innebar en konkurrens med arbetsförmedlingarna ur samma budgetanslag.⁵ Själva namnbytet ägde rum runt 2000–2001.⁶

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken som utformades efter krigsåren och som sedan har blivit känd som den svenska arbetslinjen har haft som en central uppgift att 'ta hand' om de personer som blivit arbetslösa eller riskerade att bli det till följd av den solidariska lönepolitikens tryck på inkomstutjämning och strukturomvandling. Ett framträdande inslag i denna politik var även att försöka bereda handikappade möjligheter till arbete genom att inrätta särskilda institut för arbetsprövning, Ami och skyddade verkstäder.⁷ Jag tolkar tillkomsten av rehabiliteringsverksamheten som fundamental i institutionaliseringen av begreppet *arbetshandikapp*, i betydelsen att det förstärker begreppets etablering i samhället. Att benämna är att få något att bli till, därför utgör tillkomsten av begreppet en ram utifrån vilken erfarenheter som tidigare uppfattats som tvetydiga, eller till och med ignorerats, förstås och åtgärdas. I analysen av Ami presenterar jag dess verksamhet, personalsammansättning, arbetsmetoder samt målgrupper med medikalisering som utgångspunkt.

Arbetsmarknadsinstitutet tillkom 1980 som en särskilt utformad organisation för handikappade. Inom dessa institut sammanfördes arbetsprövning,

⁴ Faktaintervju CH1061002 samt Holmqvist, M. (2005), s. 21.

⁵ Det gällde inte hörsel, döv, syn och RH, vilka får ekonomiska medel direkt från AMS. Faktaintervju CH1061002.

⁶ Faktaintervju CH1061002.

⁷ Lindqvist, R. (red.) (1997), s. 43.

arbetsträning och arbetspsykologisk verksamhet.⁸ På instituten bedrevs arbetsmarknadspolitisk verksamhet med två huvudfunktioner, nämligen arbetsvägledning och arbetsrehabilitering. Dessa funktioner ansågs ligga nära varandra och avgjordes av den sökandens behov.⁹ Definitionen av dessa uppgifter samt en slussning av sökande till instituten grundade sig på en kategorisering som leder till en uppdelning av arbetssökande mellan de som hör till arbetsförmedlingarna och de som hör till Ami, idag AF-Rehab, i egenskap av 'utsatta' eller 'arbetshandikappade'.

Regeringen gav chefen för arbetsmarknadsdepartementet direktiv om att bilda en kommitté vars uppdrag var att formulera ett förslag till en samordnad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen. I kommittén ingick representanter från riksdag och flera fackliga och arbetsgivarorganisationer. Dessutom ingick läkare och psykologer.¹⁰ Närvaron av både läkare och psykologer pekar på att definitionen av problemet delvis skedde inom ramen för det medicinska området. Förslaget, som presenterades i *Nya utredningen om yrkesinriktad rehabilitering m. m.* (NYR) som utkom 1978, låg till grund för inrättandet av arbetsmarknadsinstitutet. Här är det viktigt att påpeka att rehabilitering historiskt har betraktats som en arbetsmarknadspolitisk fråga sedan 1950 och 1960-talen. Ambitionen var, då den Centrala rehabiliteringsberedningen (CRB) tillsattes, att rehabilitera de fysiskt handikappade och arbetsskadade, men kom så småningom att omfatta alla socialvårdens grupper. De sågs som en potentiell arbetskraftsreserv och därmed som produktiva resurser.¹¹

Genom inrättandet av Ami samordnades verksamheterna inom arbetsvårdsinstitut, kurserna Omställning och träning och Arbetsliv och utbildning i arbetsmarknadsutbildningen vid AMU-center samt Arbetspsykologiska institut.¹² Huvudmannskapet för organisationen föreslogs vara statlig samt inordnad i arbetsmarknadsverkets organisation med argumentet att

⁸ Olli, Å. (1996), s. 169.

⁹ Ds A 1978:3, s. 29.

¹⁰ Ds A 1978:3, s. 3.

¹¹ Andersson, J. (2003), s. 43–45.

¹² **Arbetsvårdsinstitut:** I de fall det bedömdes nödvändigt med ytterligare kartläggning innan en arbetsplacering kunde göras hänvisades arbetssökande till ett arbetsvårdsinstitut där han eller hon fick gå igenom arbetsprovning eller arbetsträning. Arbetsvårdsinstitut fanns i alla län utom Uppsala och Kalmar län. Kursen "**Omställning och träning**" ordnades för blinda och synskadade, döva och hörselskadade, rörelsehindrade samt förståndsmässigt och psykiskt handikappade. **ALU**, Arbetsliv och utbildning, var en kurs som ordnades inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. Det var en form av yrkesförberedande utbildning för personer som av olika skäl hade svårt att komma ut på arbetsmarknaden – och för vilka gängse arbetsförmedlingsservice visat sig otillräcklig. **Arbetspsykologiska institut** var institut för psykologisk konsultverksamhet av olika former. Denna verksamhet hade som syfte att med hjälp av arbetspsykologiska metoder öka effekten av arbetsmarknadsverkets åtgärder för individen i olika val- och anpassningssituationer. *Arbete åt handikappade*, SOU 1978:14, s. 99–103.

det ger en nära anknytning till arbetsförmedlingen och arbetsmarknaden och markerar verksamhetens arbetsförberedande funktion.¹³

I NYR förordades också att arbetsmarknadsverket skulle bli huvudman för den nya organisationen. Det betonades även att den vägledande och arbetsrehabiliterande verksamheten borde uppfattas som en arbetsförberedande funktion med anknytning till arbetsförmedlingens arbete för sökande med svårigheter att finna sig till rätta eller få fotfäste på arbetsmarknaden.¹⁴ Detta förstärkte kopplingen mellan arbetsmarknadspolitik som ett starkt medikaliserat område samtidigt som det starka inslaget av arbetslinje kan tolkas som en motkraft till just medikaliseringen. Genom denna tydliga koppling av ett redan medikaliserat område, arbetsrehabiliteringsverksamheten, till andra delar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten accentuerades medikaliseringen på en institutionell nivå. Att 'problemen' hanterades utifrån en medicinsk ram, något som till en viss grad visade sig även inom denna verksamhet, visar att sociala 'problem' förstods i termer av diagnoser och sjukdomsetiketter.

Uppdelningen av arbetssökande uttrycktes också i utformningen av ALU-kurser som ett led i en "...aktiv platsförmedling för yrkesbestämda och svårplacerade sökande"¹⁵ och i arbetsförberedande uppgifter vilka inriktades på sökande "...som för att få arbete behöver mera omfattande stöd".¹⁶ Att som grund för dessa åtgärder kräva en utredning "...som kan hjälpa de arbetssökande att komma till klarhet om sina egna förutsättningar och önskemål i förhållande till vad arbetslivet, utbildningsväsendet och de arbetsmarknadspolitiska medlen kan erbjuda", som det uttrycktes i rapporten från NYR,¹⁷ förstärker bilden av att problemet fanns hos sökande och att det handlade om avsaknad av en klar bild om både sina egna förutsättningar och de erbjudanden som finns tillhands. Det är en del i en process där individen görs till ansvarig för en lyckad rehabilitering.

Vidare bedömdes att anlagsundersökningar och andra psykologinsatser samt läkarkonsultationer kunde vara inslag i denna typ av utredning.¹⁸ Jag tolkar denna utveckling som medikalisering eftersom det innebär att en medicinsk terminologi används för att definiera personliga och sociala 'problem'. Genom interventionen av medicinskt utbildad personal i verksamheten uppstår en tydlig koppling till medicinen. Det ger också en medicinsk ram, med hjälp av vilken man inte bara kan tolka och förstå utan även lösa 'problemen'.

¹³ Ds A 1978:3, s. 11.

¹⁴ Ds A 1978:3, s. 82–83.

¹⁵ Ds A 1978:3, s. 43.

¹⁶ Ds A 1978:3, s. 36.

¹⁷ Ds A 1978:3, s. 36–37.

¹⁸ Ds A 1978:3, s. 37.

Medikalisering av arbetsmarknadspolitiken har också förstärkts i och med att den arbetspsykologiska verksamheten vid arbetsförmedlingen redan 1978 ökade. I NYR belystes exempelvis länsarbetsnämndernas påpekande av behovet av ökade resurser i form av psykologinsatser i arbetsförmedlingens verksamhet.¹⁹ Psykologer fanns till arbetsförmedlarnas förfogande för samråd och tog samtal med sökande, ibland även tillsammans med tjänstemännen.²⁰ I den lokala kontext som här studeras har utvecklingen resulterat i en partiell decentralisering av psykologverksamheten, vilket innebär att psykologer till stor del har integrerats till den arbetsförmedlande verksamheten.²¹

Ytterligare inslag av medikalisering utgjordes av de läkare som på en del håll samtidigt fungerade som arbetsförmedlingens förtroendeläkare och att remiss användes som arbetsredskap; några direktanställda läkare har dock inte funnits inom verksamheten.²² I rapporten underströks vikten av en samordning av väglednings- och rehabiliteringsresurserna. Samtidigt ansågs det att genom en enhetlig organisering av samarbetet mellan instituten och arbetsförmedlingen effektiviserades dessa resurser i arbetsförberedande syfte. Vidare förordades att verksamheterna "...inordnas under arbetsmarknadspolitisk målsättning och kan därmed också direkt medverka i och även påverka utformningen och verkställigheten av denna politik."²³ Tendensen under de senaste tio åren har varit att integrera den arbetsrehabiliteringsverksamhet som bedrivits inom Ami med den arbetsförmedlande verksamheten.²⁴

Samtidigt kan det starka inslaget av arbetslivsförhållanden, vilket tycks ligga en bit från det medicinska perspektivet, bidra till en process i annan riktning än just medikalisering. Det starka inslaget av arbetslinje inom detta verksamhetsområde tolkar jag som en utformad motkraft, eftersom arbetslinjen innebär en uttalad ambition om att få individer i arbete. Arbetslinjen som en central grund för utformningen av arbetsmarknadspolitiken är påtaglig. Arbetsrehabilitering utgör på detta sätt ett spänningsfält mellan medikalisering och arbetslinjen. Arbetsrehabiliteringen formulerades som politiskt område under 1960-talet med syfte att tillvarata potentiella arbetskraftsresurser; idag utgör det ett sätt att hantera utanförskap när inga eller få arbetstillfällen finns till förfogande.

¹⁹ Psykologinsatser vid arbetsförmedlingen förekom i form av anlagsundersökning, (samtal med psykolog, undersökning av begåvning, intressen och personlighet.) psykologsamtal (innefattar bland annat utredande samtal utan anknytning till anlagsundersökning, en serie stödsamtal eller gruppsamtal) och särskild psykologmedverkan (förekom inom arbetsmarknadsutbildningen i ALU-kurser och OT-kurser i form av enskilda samtal och insatser i grupparbeten kring intressen, yrkesvalsfrågor, med mera). Ds A 1978:3, s. 39–41.

²⁰ Ds A 1978:3, s. 57–59.

²¹ Faktaintervju CH1061002

²² Faktaintervju CH1061002

²³ Ds A 1978:3, s. 67.

²⁴ Faktaintervju CH1061002

Personalsammansättning

Personalen vid de nya instituten bestod av bland andra prövningsledare, avdelningsinstruktörer, prylärare, förmedlare samt av en del psykologer och läkare. Psykologerna har ansetts spela och spelar än idag en nyckelroll i flera av de verksamheter som skulle ingå i organisationen samt vägledningen.²⁵

Tidigare hade psykologer och fristående arbetspsykologiska institut anlitats av arbetsmarknadsverket för psykologisk konsultverksamhet i olika former. Inom arbetsförmedlingen hade psykologkonsultationer främst använts som ett led i utrednings- och vägledningsarbetet samt som stöd i den individuella sysselsättningsplaneringen. I NYR föreslogs att den arbetspsykologiska verksamheten skulle inordnas i förmedlingsorganisationen och att fasta psykologtjänster skulle inrättas vid arbetsförmedlingarna.²⁶ En tydligare och tätare sammankoppling av psykologer inom Ami och arbetsförmedlingarna som en del i institutets utåtriktade insatser innebär en grad av medikalisering av arbetsförmedlingsverksamheten. Detta visar hur det nu gäller att kvalitativt utreda arbetsförhållanden, arbetsförmåga och sjukdomshinder. Det handlar också om att värdera hur sociala nätverk och stöd kan mobiliseras i en återanpassning till lönearbete, vid sidan om det traditionella åliggandet att likformigt och rättvist betala ut sociala bidrag.²⁷ Medikaliseringen normaliserades genom att bli en integrerad del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Att medicinsk personal som bland annat läkare och psykologer deltar i större omfattning i denna verksamhet kan kopplas till Rafael Lindqvists tes om att läkarna har blivit allt mer engagerade i tillämpningen av socialförsäkringen, inte endast som utgivare av sjukintyg åt de försäkrade, utan också som sakkunniga åt försäkringskassorna och i det här fallet arbetsförmedlingarna i samband med kontroller, informationsinsatser och bedömningar angående rehabiliteringsbehov.²⁸

I NYR föreslogs också bildandet av ett centralt institut för metodutveckling, forskning och personalutbildning. Detta institut skulle då bygga på en eventuell sammanslagning av delar av Statens arbetsklinik och Psykotekniska institutet vid Stockholms universitet. Det föreslogs också att institutet skulle anslutas till arbetsmarknadsstyrelsen men med en självständig ställning genom en delegationsstyrelse. Den skulle bestå av två enheter, en för personalutbildning och en för metodutveckling och forskning. Till den senare enheten skulle experter med särskild erfarenhet av praktiskt utvecklingsarbete samt vetenskaplig sakkunskap knytas. Bland de vetenskapliga experterna föreslogs tre professorer med bakgrund i ämnesområdena psyko-

²⁵ Ds A 1978:3, s. 14–20.

²⁶ Ds A 1978:3, s. 69.

²⁷ Lindqvist, R. (red.) (1997), s. 45.

²⁸ Lindqvist, R. (red.) (1997), s. 45.

logi, sociologi och medicin och med anknytning till fakultet i form av tjänstgöringsskyldighet.²⁹

Institutet föreslogs ansvara för personalutbildning och metodutveckling inom den regionala organisationen. På detta sätt skulle institutet samarbeta med AMS personalutbildningssektion och i metodfrågor skulle institutet samverka med AMS enheter för arbetsmarknadsservice, vilka utfärdade föreskrifter och anvisningar för fältorganisationen.³⁰ Idag finns det enheter kallade för utvecklingsråd och Resurs-funktionen, med ansvar för utbildning, utveckling och metodfrågor. En stor andel av personalen inom dessa enheter har ett så kallat legitimationsyrke. De är alltså arbetsterapeuter eller psykologer.³¹ I denna utveckling tydliggjordes kopplingen till medicin inte bara som yrke utan också som vetenskap.

Institutets verksamhetsområde föreslogs gälla

[p]roblem för individen i svåra val-, omställnings- och anpassningssituationer på arbetsmarknaden och kunskaper och metoder för att lösa sådana problem. Tillämpningen innefattar arbetsmarknadsverkets interna väglednings- och rehabiliteringsinsatser, dess externa samverkansformer. I dessa frågor samt i förhållanden på arbetsmarknaden med tydlig relevans för rehabiliterings- och vägledningsarbetet.³²

I denna formulering ser jag en ensidig fokusering på individen som problem och därmed som objekt för åtgärder med syfte att fastställa individernas koppling till arbetsmarknaden. Det faktum att inga som helst faktorer av strukturell karaktär beaktas, vilka kan tänkas påverka dessa arbetssökande, kan tolkas som en stark tendens till individualisering av 'problemet'. Denna syn kommer till uttryck också i propositionen om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering där det, enligt NYR framgår att

Den yrkesinriktade rehabiliteringen ska ha en sådan organisation och inriktning att den på ett effektivt sätt kan användas såväl i arbetsförmedlingens sedvanliga verksamhet som i dess fältarbete, i anpassningsgrupperna och för att tillsammans med andra samhällsorgan stödja och aktivera människor till arbete.³³

Problemet definierades vidare som en fråga om passivitet och behov av stöd. Det ansågs även att yrkesvalsutvecklingen var av grundläggande betydelse för verksamheten i relation förhållanden på arbetsmarknaden, vilket var institutets för metodutveckling och forskning tredje huvudområde. Det gällde exempelvis hindren för nytillträdande på arbetsmarknaden, felaktiga

²⁹ Ds A 1978:3, s. 17.

³⁰ Ds A 1978:3, s. 17.

³¹ R-funktionen består av specialister inom varje handikappgrupp. Faktaintervju CH1061002

³² Ds A 1978:3, s. 17.

³³ Proposition 1977/78:30 i Ds A 1978:3, s. 27.

arbetsval och arbetsbyten. Kunskaper kring dessa faktorer ansågs vara en förutsättning för en lämplig arbetsmetodik. I nära koppling till dessa 'problem' definierades de 'särskilt utsatta' grupperna på arbetsmarknaden, vilket mer specifikt avsåg vissa handikappgrupper och vissa invandrargrupper:

Hit hör vidare vissa invandrargrupper. Deras problem har en särskild dignitet på grund av språksvårigheterna men även på grund av de kulturbetingade förhållanden som komplicerar vägledningen och rehabiliteringen.³⁴

Medikaliseringsprocessen vidgades till att omfatta "vissa invandrargrupper". 'Invandrarskap' görs till ett problem, vilket förstärks av de språk- och kultursvårigheter som tydligt kopplas till denna grupp. I denna process görs invandrarskap till ett handikapp som motiverar speciella rehabiliterande åtgärder. Enligt Mikael Holmqvists undersökning om Samhall placeras 'invandrarskap' som handikapp ofta inom ramen för kategorin "dolda handikapp". Dolt i den bemärkelsen att läkare inte ser det men arbetsförmedlarna gör det. Det beskrivs som att det kan vara fråga om "språksvårigheter" eller dyslexi som i en vidare utredning inte sällan leder fram till att en mer komplex bild växer fram, till exempel psykiska krigsskador hos många flyktingar eller psykiska problem hos många långtidsarbetslösa. Dessa 'handikapp' blir till först i mötet med de arbetsförmedlare vars arbetsuppgift är att utreda just 'arbetshandikapp'.³⁵

Ytterligare en faktor som belyses av Holmqvist är hur en stor andel av de handikapp som konstaterades när Samhall startades var av *fysisk* karaktär. Idag fokuseras på *psykiska* och *sociala* avvikelser. Föreställningen är också att dagens och framtidens samhälle innebär en ökad grad av 'dolda handikapp'. Det motiverar i sin tur ökade insatser i syfte att 'upptäcka' dem inte bara hos dem som redan kategoriseras som 'arbetshandikappade' utan hos alla arbetstagare. Det berättigar i sin tur framväxten av en marknad för företag och organisationer med uppgiften att erbjuda utredning och rehabilitering av 'arbetshandikapp'.³⁶ Medikaliseringen leder alltså till institutionell förändring med nya maktförhållanden, organisation och definition av det arbetsmarknadspolitiska 'problemet'. I och med arbetsmarknadsinstitutens tillkomst skapades en särskild organisation för de avvikande, vars roll kom att vidgas under 1990-talet.

³⁴ Ds A 1978:3, s. 132.

³⁵ Refereras i Holmqvist M. (2005), s. 54–55 och 62.

³⁶ Holmqvist M. (2005), s. 335–345.

Målgrupper

Den nya organisationen ansvarade för dem som var sämst ställda på arbetsmarknaden och hindren för dessa utsatta grupper var kopplade till förändringar i arbetsmarknadsläget, såväl lokalt som nationellt.³⁷

Sammanfattningsvis finns det starka skäl att inom verksamheten vid arbetsmarknadsinstitutet konsekvent tillämpa vad som betecknats som en psykosocial grundsyn och ett psykosocialt arbetssätt. Därmed skulle större vikt tillmätas identitetsuppfattningen hos de sökande och utvecklingen av självtillit och självrespekt.

Häri innefattas också behovet och kravet att kunna bemästra omgivningen, att ha inflytande över sin situation, att ha möjligheter att ta ställning till olika handlingsalternativ, att själv välja former för anpassning eller förändring. Problemlösningen ingår då alltid i en mer eller mindre djupgående process som påverkas av och påverkar både den hjälpsökande och den som ska hjälpa till att lösa problemet.³⁸

'Problemet' beskrevs i form av 'brist' på specifika personliga egenskaper som självtillit, självrespekt liksom att "kunna bemästra sin omgivning" eller att ha kontroll över sin tillvaro och kunna göra egna val. Att individer brast i dessa egenskaper gjorde dem till objekt för psykologisk behandling. I definitionen av vilka målgrupperna var uttrycktes och förstärktes synen på avvikelser, men framför allt, att 'problemet' fanns hos individen. Detta förhållningssätt är en påtaglig paradox. Å ena sidan innebär det en stark tendens till individualisering och avpolitisering av 'problemet'. Å andra sidan signalerar hanteringen av 'problemet' inom ramen för en arbetsmarknadspolitisk verksamhet, att de grupper som verksamheten riktas mot är berättigade till skattefinansierade insatser, vilket i sin tur ger frågan en ytterst politisk karaktär.

När det gäller övriga somatiskt handikappade och personer med psykiska och sociala problem är behovet av rehabilitering och andra insatser så skiftande från fall till fall att man inte kan tala om en enhetlig målgrupp. Uppenbart gäller detta för de yrkesbestämda, ungdomar och kvinnor med bristande arbetslivserfarenhet, invandrare med svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden, arbetslösa med omställningsproblem. Det är en självklarhet att det inom dessa "grupper" finns personer med svåra problem, men grupptillhörigheten kan inte vara utslagsgivande för behovet av de speciella resurser som finns i ett arbetsmarknadsinstitut. "Målgrupper" av detta slag och denna omfattning kan inte ge några hållbara utgångspunkter för institutets organisation. Det omfattar praktiskt taget alla sökande vid arbetsförmedlingen som inte är omedelbart placerbara.³⁹

³⁷ Ds A 1978:3, s. 18–19.

³⁸ Ds A 1978:3, s. 86.

³⁹ Ds A 1978:3, s. 87.

Av citatet ovan framgår vilka arbetssökande som definieras tillhöra verksamheten. Dock är det viktigt att påpeka ambitionen att inte nödvändigtvis definiera dem som grupper. Den gemensamma faktorn bakom hänvisningen av dessa arbetssökande till Ami och idag till AF Rehab är att de inte är ”omedelbart placerbara”, vilket gör dem till avvikande. Avvikelsen markeras språkligt på två sätt: det första är genom benämningen *inte omedelbart placerbara* som pekar på existensen av en given norm som förblir omarkerad. Den andra markeringen sker genom användandet av ett substantiv eller substantivering av adjektiv, som i fallet ovan, vilket är det mest särskiljande sättet att benämna.⁴⁰ En process av andrafiering av specifika arbetssökande är tydlig. Äldre, yrkesbestämda män med bristande arbetslivserfarenhet, svenskar med svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden, arbetslösa utan omställningsproblem definieras uppenbarligen inte inom ramen för den problembild som beskrivs i citatet och därmed faller de också utanför den medikalisering som hanterandet av ’problemet’ innebär. Ytterligare betoning av medikaliseringen av ’problemet’ sker medelst de metoder och arbetsredskap som finns inom ramen för verksamheten varför dessa presenteras nedan.

Metodik

När Ami skapades lades en individuell behandlingsmetodik till grund för verksamheten. En individuell probleminventering och planering skulle ligga till grund för väglednings- och rehabiliteringsarbetet, enligt NYR.⁴¹ Det föreslogs också att en basorganisation skulle skapas av små arbetslag (2–4 personer).⁴² Dessa skulle ansvara för både konkreta vägledningsinsatser och genomförande och uppföljning av den individuella planen. Genom dessa arbetslag fick deltagarna tillgång till olika sorters specialistkunnande och flera kontaktmöjligheter.⁴³ I och med denna orientering förstärktes den individualiserade karaktären av ’problemet’ och dess lösning.

I NYR rekommenderades också en ökning av den utåtriktade verksamheten i form av praktik och prövning eller träning i reell miljö. I detta sammanhang föreslogs att ”...ekonomisk ersättning eller annan kompensation till

⁴⁰ Boréus, K. (2005), s. 125.

⁴¹ Ds A 1978:3, s. 13.

⁴² Arbetslag är en vanligt förekommande arbetsform inom Arbetsmarknadsinstitut och arbetet med arbetshandikappade. Genom dessa arbetslag får sökanden tillgång till olika sorters specialistkunnande och flera kontaktmöjligheter. Ytterligare ett syfte med denna typ av arbetsform är att ge arbetssökanden en fast anknytning till några anställda under hela vistelsen vid institutet. Bilden är att arbetslag erbjuder personalen möjligheter till utbyte av kunskap och stöd i det individuella arbetet. Det är vanligt att till arbetslaget knyta interna och externa specialister vid behov. Ds A 1978:3, s. 95. Arbetslaget svarar också för den enskilda vägledning och grupp vägledning som föregår praktikval och ingår i praktikperioder eller i övrigt under vistelsen vid institutet. Ds A 1978:3, s. 122.

⁴³ Ds A 1978:3, s. 13 och 95.

arbetsgivare” skulle övervägas.⁴⁴ En stor förändring har ägt rum och det visar sig i det arbete som bedrivs inom ramen för AF Rehab. Verksamheten har utvecklats från att vara rehabiliterande och i arbetslag, oftast med två konsulenter och en psykolog som det var då Ami grundades, till ensamarbete kring utredning om det föreligger någon form av funktionshinder. Sedan mitten på 1990-talet har uppdraget att placera individer i arbete eller arbetsmarknadspolitiska program successivt blivit en stor del av verksamheten. Idag har AF-Rehab betydligt kortare utredningar och högre genomströmning av individer. Den sammanhållna rehabiliteringen har i stor utsträckning gått förlorad.⁴⁵

Som jag beskrivit i kapitel två uppstod det svårigheter att använda de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna riktade till 'invandrare' och 'handikappade' under perioden 1992–1996. Det ansågs vara viktigt att dessa grupper skulle få del av den konjunkturuppgång som förutsågs komma. Fler måste få ett arbete och fler måste ges en tydlig väg till arbete. En utveckling som kan skönjas under denna period är Ami:s successiva övertagande av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten riktad till de 'utsatta' grupperna, vilket inbegriper även de "utländska medborgarna". Detta speglas exempelvis i beskrivningen av behovet av en höjning av kompetensen inom instituten för att klara fler sökande.⁴⁶ Alltså har förändrade ekonomiska förutsättningar i samhället medfört en segmentering på arbetsmarknaden med en stor och heterogen grupp av arbetskraften i långvarig arbetslöshet. Dock pekar den arbetsmarknadspolitiska utvecklingen på en tydlig tendens till individualisering och medikalisering av arbetslöshet som social avvikelse och som alternativ till arbete i brist på arbetstillfällen. En historisk förändring gör sig tydlig i relation till perioden 1950–1960 då rehabilitering blev en arbetsmarknadspolitisk fråga med ambitionen att föra produktiva arbetskraftsreserver i arbete.

Handlingsplaner

Ett viktigt inslag i arbetet med de arbetssökande idag är upprättandet av handlingsplaner. Användningen av detta arbetsverktyg kom successivt under den undersökta perioden att breddas från att gälla de långtidsarbetslösa till att gälla alla arbetssökande som vänder sig till arbetsförmedlingen. I detta avsnitt görs en historisk återkoppling med syfte att förstå arbetsverktygets idémässiga bakgrund. Avsikten är att kunna koppla samman den expansiva

⁴⁴ Ds A 1978:3, s. 14.

⁴⁵ På Amis tid jobbade ett lag om tre anställda med max 10 inskrivna grupper per år och varje grupp mellan 8-9 personer. Idag kan handläggarna på AF Rehab ansvara för 100-130 ärenden var. Faktaintervju CH1061002.

⁴⁶ Riktlinjer 1993–1994, s. [5].

användningen av verktyget med förståelsen av 'problemet' i termer av 'avvikelse' och mer specifikt i termer av 'arbetshandikapp'.

Individuella planeringar användes inom Arbetsvårdsinstitutet och OT.⁴⁷ Det var ett steg i åtgärder vars syfte var att erbjuda deltagaren "ett meningsfullt och målinriktat sammanhang".⁴⁸ I dessa planeringar ingick också utvärderingar och uppföljningar av beslutade insatser eller delmål. I NYR förordades användningen av dessa handlingsplaner eller individuella planeringar inom ramen för hela verksamheten.

Förutsättningar bör kunna skapas inom organisationen för en mer individuell anpassad och mer flexibel väglednings- och prövningsprocess.⁴⁹

Handlingsplaner började användas inom ramen för verksamheten vid arbetsmarknadsinstitutet. Med hjälp av den så kallade individuella planering skulle tiden vid institutet utnyttjas så effektivt som möjligt. En viktig del av rehabiliteringsmetodiken byggde på den sökandens aktiva deltagande i planeringen och i sin egen rehabiliteringsprocess. Därför ansågs det nödvändigt med en överenskommelse mellan sökande och personal på ett tidigt stadium om hur arbetet skulle läggas upp och vilka moment som skulle ingå. En sådan planering kunde påverka personalens planering av sitt arbete.⁵⁰ I handlingsplanen skulle och ska arbetssökanden ange en målsättning, vad han eller hon hoppas kunna uppnå, vilka behov och önskemål han eller hon har samt åtgärder för att uppnå målsättningen. Vidare poängterades vikten av öppenhet för förändringar både angående mål och angående medlen för att uppnå dessa mål. Utvärderingar av den sökande var och är därför väsentliga. De utgjorde och utgör ett sätt att se var den arbetssökande befann sig i sin process. Anteckningar skulle föras i handlingsplanen där det stod vilka åtgärder som har varit aktuella samt resultaten av dem. Dessa utgjorde i sin tur grunden för arbetslagets arbete.⁵¹ Genom användning av handlingsplaner, vilka var och är föremål för utvärdering, skapas en norm. Utvärderingen förmedlade en bild av vad som är bra, positivt eller rätt eftersom utvärderingen tar fram vissa saker medan andra viktiga kan förbises. Vissa aspekter framställdes som önskvärda och andra som problematiska. De utgjorde en standardiserad procedur med hjälp av vilken den arbetssökandes utveckling kan mätas. De utgör på det sättet ett instrument för disciplinering och uttryck för en ny form av statlig styrning.

⁴⁷ Kurserna Omställning och träning "Dessa kurser riktas till vissa handikappgrupper. Kurserna syftar till att genom kartläggning av anlag och intressen, social stimulans, allsidig träning samt studie- och yrkesorientering underlätta för handikappade att tillvarata sina resurser och därigenom kompensera sitt handikapp." Ds A 1978:3, s. 44.

⁴⁸ Ds A 1978:3, s. 95.

⁴⁹ Ds A 1978:3, s. 95.

⁵⁰ Ds A 1979:5, s. 71.

⁵¹ Ds A 1979:5, s. 71 samt intervjuundersökningen, Arbetsmarknadspolitik i praktiken, våren 2004.

Handlingsplanen kunde även användas som dokumentation för exempelvis rekommendationer vid utskrivning från arbetsförmedlingen. Denna användes också som grund för fördelningen av resurserna mellan de sökande på institutet.⁵² En stark inriktning mot både en kvalitativ och kvantitativ intensifierad användning av de individuella handlingsplanerna kunde noteras efter 1997. Individuella handlingsplaner med skriftliga överenskommelser med de sökande skulle senast den 1 juli 1997 finnas för varje sökande som var eller riskerade att bli långtidsarbetslös.⁵³

Handlingsplanen utgör ytterligare ett inslag i arbetsmarknadspolitiken präglad av den new public management-strömning som under de senaste åren trängt igenom stora delar av den offentliga verksamheten i landet. Den fungerar också som ett instrument för disciplinering med den aktiva medborgaren som bärande princip. Den är en biografi, skapad utifrån arbetsmarknadspolitiska ramar, där den arbetssökande individen förväntas delta i konstruktionen av sig själv som aktiv medborgare. Det sker genom driftigt arbetssökande och deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som exempelvis kurser i svenska eller söka-jobb-kurser.⁵⁴

Även om utbredningen av Ami och handlingsplaner som arbetsmarknadspolitiska verktyg inte nödvändigtvis innebär en bokstavlig översättning av 'problemet' arbetslöshet i termer av arbetshandikapp så är den en överföring av en blick som medför en förskjutning i förståelsen av arbetslöshet och som gör den arbetslöse till föremål för disciplinering. Beträffande dessa verktyg påvisar de en individualisering, medikalisering och åtskillnad av vissa grupper som närmast problematiska till sin karaktär. Detta sker först genom kategoriseringen av grupperna i termer av 'handikapp'. Nästa arbetsverktyg, det lösningsfokuserade samtalet, producerar skillnad utifrån en övergripande medicinsk ram och utpekade problemgrupper.

Det hjälpande samtalet

Men en mer systematisk tillämpning av gruppmetodik och sk korttidsterapi (stödsamtal och liknande) behöver säkerligen också komma till stånd inom det psykiska och sociala träningen för att hos enskilda sökande så långt möjligt undanröja kontaktsvårigheter, bristande självförtroende, spänningstillstånd

⁵² Ds A 1979:5, s. 71.

⁵³ Verksamhetens inriktning och mål 1997, s. 3.

⁵⁴ Möjligen kunde man dra paralleller mellan handlingsplaner och journalsystemet inom sjukvården. Handlingsplanen, liksom sjukjournalen, är ett dokumentationsmaterial som låg till grund för bland annat utskrivning från AMI. I detta material går det idag att följa exempelvis vilka åtgärder den arbetssökande deltagit i, under hur lång tid och vad det har gett för resultat. Handlingsplanen fungerar på det sättet som en form av biografi över individens karriär som 'arbetslös'.

och liknande hinder för ett mer aktivt deltagande såväl i den interna verksamheten som i arbetslivet.⁵⁵

Korttidsterapi har ända sedan bildandet av Ami, såsom föreslås i NYR, haft en central betydelse. Inom ramen för de arbetspsykologiska instituten hade, under de år som föregick sammanslagningen, en omfattande utbildning i korttidsterapi genomförts. På samma sätt hade förmedlingspersonal också utbildats i arbetspsykologiska konsultationsformer. Under 1970-talet fram till 1978 hade över 2000 förmedlingstjänstemän utbildats i exempelvis anlagsundersökningens användning. Kurser i samtalsmetodik, gruppvägledning och samarbetsfrågor under medverkan av psykologer från de arbetspsykologiska instituten infogades fortbildningen av förmedlingspersonal.⁵⁶ Det finns goda skäl att lägga vikt vid hur denna metod används i arbetsmarknadspolitiskt syfte. En arbetsförmedlare berättar:

Jag har alltså jobbat nästan, sen 88 har jag alltså jobbat med rehabilitering bortsett ifrån det här fackliga jobbet då. Och det var rehabilitering det med på sitt sätt.> < I annat fall så har det nästan alltid gått ut på långa samtal, ganska djupa vägledningssamtal och det här med att försöka få folk att komma tillbaka någonstans där de har varit en gång men tappat. Det tilltalar mig som människa att arbeta med såna saker. Jag gillar inte orättvisor och jag tycker att alla ska ha sin ärliga chans i det här livet att göra någonting bra och göra någonting som man själv tycker om att göra. (AÖI2040330)

Citatet belyser hur samtalen med de långtidsarbetslösa utformas både till struktur och innehåll som vägledningssamtal. Dessa får ta mycket längre tid och beskrivs av många som 'djupa'. Utifrån samtalets varaktighet konstrueras denna grupp arbetsmarknadspolitiskt som motpol till gruppen 'självgående'. Som jag har belyst i kapitel fyra kännetecknas de samtal som används i arbetet med de 'självgående' av motsatta drag. De är snabba och av informativ karaktär. Samtalsformen blir på detta sätt en viktig del i den åtskillnadsskapande processen genom vilken de arbetssökande placeras i (o)lika kategorier, vilka i sin tur också styr hur skillnader mellan grupper/individer uppfattas, tolkas och konstrueras som sociala 'problem'. Jag ser konstruktioner av skillnader som en central utgångspunkt för studiet av sociala politiska riktlinjer och mål eftersom konstruktionen av sociala skillnader utgör den bas på vilken beslut om social policy fattas. Exempelvis tydliggörs åtskillnaden mellan grupper av arbetslösa genom användandet av *det lösningsfokuserade samtalet* i arbetet med vissa specifika grupper, som handikappade och långtidsarbetslösa men även med långtidssjukskrivna.

⁵⁵ Ds A 1978:3, s. 100.

⁵⁶ Ds A 1978:3, s. 109–110.

Det lösningsfokuserade samtalet i teori

Under flera intervjuer nämndes arbetsmetoden *lösningsfokuserat samtal*, en terapimetod inom psykologi, som ett viktigt verktyg i arbetet med de grupper som kategoriseras som problematiska. Därför ägnas denna arbetsmetod speciell uppmärksamhet här. Jag kommer på de närmaste sidorna att presentera metodens struktur, form och innehåll. Till dessa delar kopplas också en presentation av hur metoden använts i arbetsmarknadspolitiska syften. Metodens kunskapsfilosofiska grund presenteras i bilaga 3. Jag visar emellertid nedan hur denna kunskapsfilosofiska grund speglas i det konkreta arbetet inom verksamheten och hur den tolkas av personalen. Här är det viktigt att påpeka att lösningsfokusering mer utgör ett förhållningssätt än en arbetsmetod. Jag kommer dock att benämna det som arbetsmetod eftersom dess genomslagskraft som förhållningssätt, åtminstone där fältarbetet genomfördes, visade sig vara begränsad.

Metoden utvecklades av psykoterapeuterna Steve de Shazer och Insoo Kim Berg och började användas i början av 1970-talet inom familje- och korttidsterapin. Det är en form av psykoterapisamtal som beskrivs i termer av öppenhet och konstruktivt sätt att samtala. Utvecklandet av denna metod beskrivs som ett paradigmskifte från problemfokusering till lösningsfokusering. Detta innebär också en brytning med den traditionella medicinska modellen. Det lösningsfokuserade samtalet har utifrån sin konstruktivistiska grund och sitt induktiva förhållningssätt utvecklats som en alternativ form av terapi.⁵⁷ Ambitionen är att som samtalsledare, genom att inta en ovetande position, få patienten (arbetssökanden) att lita på sig själv och sin egen förmåga och inre kraft att finna lösningar på sina problem. Istället för att fokusera på problemet läggs tyngdvikten på lösningarna och framförallt på individens egna språkkategorier och beskrivningar av problemet.⁵⁸ De grupper som generellt har definierats som målgrupper för lösningsfokuserat samtal beskrivs i citatet nedan:

Vi har kommit fram till att lösningsbyggande är tillämpligt på klienter med allvarliga mentalsjukdomar, de som ska klara av konsekvenserna av en försvagande sjukdom såsom t ex MS, de som nyligen har fått en dödlig sjukdomsdiagnos och de med fysiska handikapp. Även för klienter som är nedstämda eller deprimerade kan lösningsfokuserade samtal vara till hjälp. Sådana klienter får vanligtvis lite hopp när de svarat på klara-av-frågor /.../ och när de får beröm för sina styrkor och strategier. Ofta kommer de på ytterligare idéer om hur de ska leva med sin smärta eller sitt handikapp.⁵⁹

Arbets(o)förmåga likställs alltså genom tillämpning av denna metod i arbetsmarknadspolitiskt syfte med exempelvis mentalsjukdomar eller depres-

⁵⁷ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 13–28.

⁵⁸ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 37–41.

⁵⁹ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 256.

sioner, vilka är tydligt medikaliserade företeelser i dagens samhälle. I en slutrapport från ett EU-finansierat projekt beskrivs hur berörda myndigheter har samarbetat kring ett projekt vars syfte har varit att lära sig samt tillämpa ett lösningsfokuserat arbetssätt i samverkan med andra myndigheter.⁶⁰

Vi såg vinster med att alla handläggare, oavsett myndighet skulle tillämpa samma förhållningssätt vid möte med arbetssökande/försäkrad. Vi antog också att vi genom att tillämpa denna metod skulle ge långtidsinskrivna arbetssökande och/eller sjukskrivna ett stöd som skulle resultera i att de kunde bryta sin arbetslöshet/sjukskrivning och erhålla arbete/utbildning.⁶¹

Av citatet ovan framgår hur arbetslösa likställs med sjukskrivna, vilket sker genom användandet av samma metod som ett sätt att lösa 'problemet'. Det utgör ett tecken på hur 'avvikelser' görs till en homogen kategori i egenkap av 'problem' i relation till givna normer i samhället. Det är även viktigt att poängtera att målet med användandet av metoden var att bryta arbetslöshet eller sjukskrivning vilket kan ses som ett upprätthållande av arbetslinjen. Det lösningsfokuserade arbetssättet har ansetts vara lämpligt i arbetet med långtidsinskrivna, funktionshindrade arbetssökande på AF Rehab och arbetslösa sjukskrivna i behov av arbetslivsinriktad rehabilitering (försäkringskassan). Målgruppen beskrivs enligt följande:

Långtidsinskrivna arbetshandikappade arbetssökande vid Ami XX och/eller arbetslösa försäkrade vid Försäkringskassan i XX som pga. sjukdom är i behov av åtgärder för att kunna återfå arbetsförmågan helt eller delvis. I första hand vill vi börja jobba med de personer där båda myndigheterna är delaktiga, men i övrigt tar vi även emot dem som enbart är långtidsinskrivna vid Ami respektive enbart har en kontakt på Fk. Dessutom gäller det att deltagaren: ej har pågående missbruk, ej är i akut kris eller i akut sjukdomstillstånd, är möjlig att nå (har en bostad) samt att deltagandet är frivilligt.⁶²

Gruppen betraktas som svårplacerad på arbetsmarknaden på grund av långvarig arbetslöshet (mer än fem års tid) tillsammans med funktionshinder.⁶³ Formuleringen ovan ses som ett konkret inslag av medikalisering av långvarig arbetslöshet samt funktionshinder. Som framkommit tidigare har handläggarna i projektet tillhört Ami med arbetssökande som varit sjukskrivna eller definierats som arbetshandikappade och där initiativtagaren arbetat som arbetspsykolog. Även arbetspsykologer och terapeuter anlätades som rådgivare eller handledare i lösningsfokuserat arbetssätt.⁶⁴ Kopplingen till läkare, psykologer och personal med medicinsk utbildning kan inte tolkas på något annat sätt än som en klar tendens till medikalisering. Detta bekräftar

⁶⁰ Slutrapport Eu-projektet. Lösningsfokuserad samverkan, s. 1.

⁶¹ Slutrapport Eu-projektet. Lösningsfokuserad samverkan, s. 1.

⁶² Slutrapport Eu-projektet. Lösningsfokuserad samverkan, s. 6–7.

⁶³ Slutrapport Eu-projektet. Lösningsfokuserad samverkan, s. 7.

⁶⁴ Slutrapport Eu-projektet. Lösningsfokuserad samverkan, s. 4–6.

synen på ett visst beteende som analogt med 'sjukt' samt försäkrar möjligheter till kontroll och rehabilitering.

En av de centrala utgångspunkterna i det lösningsfokuserade perspektivet är nämligen att individen ges fullt utrymme att formulera sina egna mål.⁶⁵ Detta har skett, i viss utsträckning, inom ramen för de projekt som beskrivs i Arbetsmarknadsverkets rapporter. Projektets syfte innehåller formuleringar och gränser vilka utgör en ram av normer och förhållningssätt och även mål. Anställning eller rättare sagt sysselsättning i form av aktivering görs på det sättet till det önskvärda. Att det redan är bestämt av andra än den arbetsökande (projektledarna, handläggarna) framgår dock i följande citat. Det är ett uttryck för den maktrelation som kännetecknar relationen mellan arbetsökande och arbetsförmedlare och som tydliggörs i positionerna: den som bestämmer målen och den som avses uppfylla dem.

Vi antog också att vi genom att tillämpa denna metod skulle ge långtidsinskrivna arbetssökande och/eller sjukskrivna ett stöd som skulle resultera i att de kunde bryta sin arbetslöshet/sjukskrivning och erhålla arbete/ utbildning. De personer som inte skulle erhålla arbete/utbildning kunde vi stödja i att upprätta en långsiktig planering för att på sikt nå målet arbete respektive att få rätt insats av rätt myndighet.⁶⁶

Eller att

Målet var att 50% av deltagarna sex månader efter projektets slut skulle ha fått anställning eller på annat sätt vara självförsörjande.⁶⁷

Resultaten av det projekt som utvärderas i den slutrapport som varit föremål för analys i undersökningen presenteras i relation till: 1. antal deltagare som fått anställning eller på annat sätt blivit självförsörjande eller 2. deltagarnas attityder till arbetslöshetssituationen. Detta förstärker det jag tidigare hävdade, att det finns en ram att förhålla sig till och i relation till denna mäts resultaten som positiva eller negativa, som viktiga eller problematiska, däri finns det normativa. Utvärderingarna fungerar därmed som riktlinjer för vad som är viktig och rimlig verksamhet, med andra ord, det utvärderade konstrueras genom utvärderingen. Den arbetssökanden görs till ansvarig för sina egna misslyckanden att erhålla ett arbete, ansvarig för sin misslyckade utveckling. Arbets(o)förmågan och attityder till arbetslöshet medicineras i denna anda. Det ska det rådas bot på genom att ta del av lösningsfokuserat samtal. Synen på relationen mellan arbete och rehabilitering framstår som harmonisk. Det i sig utgör ett starkt uttryck för rådande normer i vårt samhälle.

⁶⁵ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 32–36.

⁶⁶ Slutrapport Eu-projektet. Lösningsfokuserad samverkan. s. 1.

⁶⁷ Slutrapport Eu-projektet. Lösningsfokuserad samverkan. s. 1.

I formuleringen av målgruppen kan det också tydas att arbets(o)förmågan är en av de centrala punkterna i projektet.⁶⁸

I ett lösningsfokuserat förhållningssätt ingår att se det förflutna som en resurs, inte som roten till problemen, vilket kännetecknat psykiatri och psykoterapi under flera decennier. Terapeutens uppgift är att leda samtalet på ett sätt så att det blickar framåt. En negativ syn på framtiden anses förvärra problemen genom att negativt påverka synen på det förflutna såväl som på framtiden.⁶⁹ Framtidstron är en aspekt som tydligt relateras till i konstruktionen av arbetssökande som 'självgående', härigenom förstärks andrifieringen av vissa grupper.

Framtiden är en central utgångspunkt och mycket liten eller ingen uppmärksamhet alls ägnas åt att förklara eller tolka 'problemen' även om det till en viss grad är oundvikligt att förklara eftersom individens ordval, de frågor han eller hon ställer och de åtgärder som rekommenderas oftast innehåller förklarande element. Det är viktigt att terapeuten jobbar med att ge alternativa förklaringar, att söka fruktbara förklaringar. Förklaringar värderas inte för att det ska visas om de är riktiga eller inte, utan för att det ska visas vilka handlingar de framkallar. Därför är den så kallad *mirakelfrågan* ett vanligt verktyg inom det lösningsfokuserade arbetssättet. Genom att be "patienten" föreställa sig hur hans/hennes tillvaro skulle vara om deras 'problem' försvann under natten får terapeuten patienten att fantisera om en positiv framtid.⁷⁰

I tillämpningen av denna metod betraktas det som grundläggande att uppmärksamma och betona framsteg som bevis på förbättring. För att framsteg ska inträffa måste det först och främst vara någon som ser det och som talar om det för andra människor. I detta förhållningssätt framgår två viktiga faktorer att beakta: 1- En stark normativitet och 2- Maktrelationen mellan den som befinner sig i positionen att bestämma vad som är framsteg och i relation till vad, den vars situation analyseras. Framsteg görs härigenom till en metafor för förändring från något dåligt till något bra där arbetssökanden får förväntningar på påtagliga förändringar i relation till en given norm.

Interaktionen som ett diagnostiserande moment

Interaktionen mellan arbetsförmedlare och arbetssökande är utgångspunkten för den kommande analysen. Mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande definierar jag som den kontext där 'den medicinska blicken' uppstår.⁷¹ Det är först i mötet mellan dem som 'problemet' definieras och synliggörs. 'Den kliniska blicken' har vidgats till att utöver kroppen även inbegripa en

⁶⁸ Slutrapport Eu-projektet. Lösningsfokuserad samverkan. s. 5.

⁶⁹ Furman, B. & Ahola, T. (1992), s. 107–121.

⁷⁰ Furman, B. & Ahola, T. (1992), s. 113.

⁷¹ För en närmare definition av den medicinska blicken, se Foucault, M. (1994), s. 3–20.

social sfär inom vilken det ryms psykosociala aspekter, sociala relationer och flera preventionsprogram i det samhälleliga folkhälsoarbetet.⁷² Analysen av interaktionsnivån nedan består av två delar. I den första är mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande i centrum för analysen, det vill säga, det lösningsfokuserade samtalet i praktiken. I den andra delen presenteras en analys av arbetslösheten som 'sjukdom'.

Det lösningsfokuserade samtalet i praktiken

I mötet mellan arbetsförmedlaren och arbetssökande uppstår en situation som öppnar möjligheter för den behövande arbetssökande. Långa, djupgående samtal vars syfte är att hjälpa den arbetssökande att själv finna en lösning på 'problemet' erbjuds den arbetssökande. För arbetsförmedlaren med uppgiften att vägleda är ett viktigt instrument att kunna lyssna. Lika viktigt är det att låta individen berätta högt om sina idéer.

Arbetet med de arbetssökande i det mindre samhället liknar det arbete som genomförs i den mellanstora staden. Skillnaderna i det här avseende är inte beroende av den sociala kontexten utan av den enskilde arbetsförmedlaren och dennes bild av 'problemet'. En arbetsförmedlare, vars arbete riktas till arbetssökande som efter läkarutlåtande (antingen inom organisationen eller externt) har kategoriserats som arbetshandikappade, berättar om sitt arbete i relation till en vägledare:

Vi jobbar på samma sätt fast jag gör på ett djupare sätt, jag går in djupare i min roll så att säga. Och det blir naturligt så eftersom personen behöver så mycket stöd. /.../ NN och NN, de har FOKUS och det är också lösningsfokuserat, i grupp då. Men, egentligen kan jag tycka, vi arbetar på samma sätt men att jag kan göra det i en annan takt med mina sökande utifrån deras behov så kan jag lägga ner mycket tid, men om man jämför NN och mig, han är också ute på arbetsplatser, arbetar med anställningsstöd om det behövs, om det finns, möjligheter för personen, har företagskontakter. Jag tror att jag har mer kontakter med arbetsgivare eftersom jag lägger ner väldigt mycket tid på det. (ESI2040311)

Det handlar om lösningsfokuserade terapisaamtal, där tiden görs till en gräns grupperna emellan, eftersom samtalen med de arbetssökande som kategoriseras som "icke självgående arbetshandikappade", får ta längre tid än med de andra grupperna. Kontakten med arbetsgivarna skiljer sig också markant när det gäller den tid som olika arbetsförmedlare lägger ner på det. I arbetet med 'arbetshandikappade' finns ett uttalat mål om att uppnå stabila, långsiktiga kontakter, är måttet kvalitet och inte kvantitet.:

Den gruppen, så kan man ju hitta personer som är rehabiliteringsärende och NN har ju möjligheten att skapa en kontakt med arbetspsykolog. Vi har Re-

⁷² Armstrong, D. (1983) och Foucault, M. (1994).

habteamet som kommer hit på fredagar. Vi kan presentera ärenden då och visar det sig om man går på en arbetspsykologisk utredning att man har någon typ av handikapp då kommer man till NN till exempel och har det då framkommit att den här personen behöver mycket hjälp och stöd i sitt arbetssökande så kommer de vidare till mig. Så det är, det går inte att arbeta i samma takt med den här gruppen och det är därför det är så få. Och sen själva uppföljningsansvaret som man har lång tid efteråt då kan man inte heller ha för många. (ESI2040311)

Ovan beskrivs hur denna grupp anses vara i ytterligare behov av hjälp och stöd. Det motiverar exempelvis att samtalen skiljer sig i form och innehåll från samtalen med grupperna 'långtidsarbetslösa' eller 'självgående'. Samtalen med de 'självgående' arbetssökande är snabba, korta men kan vara lösningsfokuserade. Samtalen med de 'långtidsarbetslösa' tar längre tid och kan vara lösningsfokuserade till sin karaktär. Samtalen med de 'arbetshandikappade' har inte sällan en lösningsfokuserad inriktning, tar längre tid än med de 'långtidsarbetslösa' och är mer djupgående. Tiden markerar en linjär ordning där uppfattningar om större grad av 'avvikelse' bland annat innebär längre samtalstid. Att inte lyckas behålla ett arbete eller ens bli anställd tolkas som en 'avvikelse' i relation till ett dominerande uppträdande på arbetsmarknaden, ju längre tid i arbetslöshet desto närmare stämpeln 'arbetshandikapp' och därmed även högre grad av medikalisering.

I två rapporter från AMS vägledningseenheten och Arbetsmarknadsprogram, Vra 1995:6 och Vra 1996:9, presenteras hur det lösningsfokuserade samtalet har använts dels som lösningsfokuserad yrkesrehabilitering, dels som terapimetod. I Vra 1995:6 beskrivs hur denna metod har använts i yrkesrehabiliterande syfte. De som har använt sig av metoden ingår i ett socialmedicinskt lag (sm) som består av en psykolog, en socialkonsulent och en arbetskonsulent.⁷³ Initiativet till att använda sig av lösningsfokuserad korttidsterapi togs efter att det uppmärksammades att de sökande som kom hade varit på Ami förut och deltagit i flera åtgärder under många år. Det ansågs att det var viktigt att hitta något nytt till dessa sökande och inte upprepa det andra tidigare hade gjort.⁷⁴

Det som utmärker den lösningsfokuserade terapiformen är dess grundläggande tilltro till människans egna resurser. I denna korttidsterapi använder terapeuten den relation som finns. Att skapa en relation är inte avgörande, samtalsledare kan bytas från gång till gång, men respekt, äkthet och empati är viktiga element i ett sådant samtal. Hoppet är viktigt, om inte terapeuten tror på 'klienten' bör samtalsledaren bytas. 'Klientens' hopp anses kunna ökas genom de frågor som ställs. När det gäller tekniken är det till sist viktigt

⁷³ AMS Vra 1995:6

⁷⁴ AMS Vra 1995:6, s. 1.

att terapeuten anpassar sig till 'klientens' riktning och perspektiv.⁷⁵ Individen utgör en central utgångspunkt i denna metod.

Vår önskan är också, att detta förhållningssätt kan komma att påverka inriktningen på klientarbetet inom arbetsmarknadsverket, så att man mer tillvaratar individens egna resurser och flyttar uppmärksamheten från problem till lösningar.⁷⁶

Utgångspunkten är individen som aktiv deltagare i konstruktionen av sin egen framgång. Genom att få individen att se sina egna erfarenheter som möjligheter eller genom att formulera lösningen på 'problemet' som inbyggd i själva individen sker en förskjutning i synen på orsakerna till 'problemen' (arbetslöshet, sjukdom), från strukturella till individuella.

Benämningen "klientarbetet" utgör ett tydligt uttryck för managementinspirerat perspektiv. Flera forskare talar om ett managementtänkande som spridit sig till allt fler sfärer i vårt samhälle. Begrepp som *kund* och *kostnad* har blivit allt vanligare och används även där det inte varit aktuellt tidigare. Det inbegriper också en utveckling där verksamheter av olika slag "företagiseras", med vilket menas att göra dem mer lika företag i näringslivet. Jag ser det som en ideologi som har kommit att influera större delar av vårt samhälle. Det tar sig uttryck genom vissa begrepp, sätt att tänka eller praktiker som bland annat gäller hur arbetet organiseras eller, som i det här fallet, hur och med vilka det samarbetas och i vilket syfte.⁷⁷

Ett tydligt exempel på en managementinfluerad utveckling inom arbetsmarknadspolitiken är förekomsten av PU-controllern (PU står för personalutveckling) inom Samhall, vilket företagsekonomen Mikael Holmqvist beskriver. De ansvarar för personalutvecklande insatser för de arbetshandikappade, liksom för revisioner av personalutvecklingen av arbetshandikappade. Det finns även måttssystem med syftet att mäta effektiviteten i personalutvecklingsarbetet i Samhall. Ett sådant är "human score-card" för arbetshandikappade. Antalet genomförda utvecklingssamtal, arbetsledartäthet, antalet utbildningstimmar och sjukfrånvaro är andra faktorer som redovisas och mäts. Dessa inslag utgör en viktig del i en filosofi som innebär ett skifte från en produktionsorienterad tradition till en affärsorientering.⁷⁸ Detta återspeglas i arbetsförmedlarnas arbete och positionering inom fältet. När det gäller arbetsförmedlarna kan arbetsbelastningen vara en stark bidragande faktor till valet av metod. Exempelvis kan det vara ett sätt att undvika att själva bli utbrända.

⁷⁵ AMS Vra 1995:6, s. 3–4.

⁷⁶ AMS Vra 1996:9, s. 24.

⁷⁷ Rombach, B. (1997), Ehn, P. (1998), s. 146–179 och Pihlgren, G. (1985).

⁷⁸ Holmqvist, M. (2005), s. 87–93.

Även om vi tycker att det har varit slitsamt, så ångrar vi inte en dag som vi lagt energi på detta. Det är en trygghet att ha en tydlig och enkel struktur. Vår arbetsbörda blir lättare när sökanden själv tar ansvaret.⁷⁹

Eller:

En avgörande skillnad jämfört med ett icke klart uttalat lösningsfokuserat förhållningssätt är att vi efter varje samtal inte behövt tänka vidare på "ärendet", och vi har inte själva tagit på oss att försöka hitta lösningar, eller "tänka" åt deltagaren. Det har framstått klart att det är **deltagaren som äger sin situation**, och vi som funnits där för att stödja, inge hopp, uppmärksammat deltagaren om hans/hennes tidigare positiva lösningar, och starka sidor. Vi instämmer med NN och NN, som sedan -97 arbetat lösningsfokuserat på Ami i xx att det lösningsfokuserade förhållningssättet **sannolikt motverkar utbrändhet**.⁸⁰

Ansvaret att finna lösningar till sin situation ligger helt hos individen, tillämpningen av metoden ger arbetsförmedlaren möjligheter att fransäga sig ansvaret för 'problemet', något som i sin tur bidrar till minskad utbrändhet. Detta är ett uttryck för en tendens till avpolitisering av 'problemet'. Avpolitiseringsen uttrycks också i personalens arbetsuppgift att 'hjälpa', eller 'stödja', att helt enkelt stå vid sidan om individen i sitt arbete att hitta egna lösningar till 'problemet'. Detta har i sin tur en mycket betydelsefull konsekvens, utbrändheten bland personalen motverkas. Som jag tidigare visat, förklaras 'problemet' som beroende av individernas personliga egenskaper eller brist på efterfrågade kompetenser som han eller hon bär ansvar för att förändra. Avsaknaden av en analys där strukturella samhällsliga faktorer eller orsaker till problemen beaktas är uppenbar. Om metodens mer djupgående innebörd står att läsa:

Vårt syfte var att översätta behandlingsmetoden, lösningsfokuserad korttids-terapi, till yrkesinriktad rehabilitering av social-medicinskt arbetshandikappade. Utifrån hur vårt uppdrag ser ut och vilka förutsättningar vi har, har vi modifierat modellen och gör det fortfarande. Det som är nytt och annorlunda är att vi inte gräver i det förflutna utan inriktar oss på det som fungerar och leder den sökanden framåt.⁸¹

Det gemensamma för dessa arbetsmarknadspolitiska arbetsgrupper är att de använder sig av samma lösningsfokuserade verktyg.⁸² *Mirakelfrågan* är, som jag tidigare belyst ett sätt att komma åt sökandens målsättning. Den används för att få sökanden att beskriva sin livssituation då problemet inte längre finns. Syftet är att få sökanden att föreställa sig ett liv utan problem,

⁷⁹ AMS Vra 1995:6, s. 23.

⁸⁰ Slutrapport Eu-projektet Lösningsfokuserad samverkan. s. 7. Fetstil i citatet.

⁸¹ AMS Vra 1995:6, s. 22.

⁸² Dessa är mirakelfrågan, skalfrågor, copingfrågor, paus och feedback.

hur det ser ut och framför allt vad sökanden gör istället. 'Miraklet' tar endast hand om de problem som sökanden söker hjälp för. Vidare gäller att få sökande att så konkret som möjligt att formulera en målsättning genom att ställa följdfrågor. Terapeuten försöker få en beskrivning av vad sökanden gör och hur andra personer i hans/hennes omgivning reagerar på det och hur han eller hon i sin tur reagerar på det. Detta görs genom att ställa frågor som exempelvis vem gör vad?, hur?, var? och när?, när problemet är löst.⁸³

Ytterligare ett inslag i metoden är att fråga arbetssökanden om undantag från problemet. Det här är kanske den bärande principen för denna metod, eftersom en vanlig föreställning är att problemet alltid finns och att det omfattar alla aspekter av arbetssökandens liv. Det kan därför vara svårt att se att det finns tillfällen då problemet är frånvarande. Med hjälp av detta verktyg betonas undantagen från problemet. Grunden till lösningen finns i upprepningen av dessa framgångsrika beteendemönster.⁸⁴ I de fall sökanden upplever sin livssituation som hopplös och då denne/denna inte ser någon lösning kan det te sig olämpligt med så kallade mirakelfrågor. I stället ställs *Coping-frågor*, vilka syftar till att belysa vad sökanden gör för att stå ut och för att klara av sin mycket svåra situation. Att inte gå snabbare fram än vad arbetssökanden själv vill eller orkar är en mycket central del i denna metod.⁸⁵ Det framgår tydligt hur metoden utgör ett betydelsefullt instrument i en hjälp till självhjälp-process med påtagliga inslag av självterapi.

I det lösningsfokuserade samtalet uttrycks en spänning mellan å ena sidan ett förhållningssätt som placerar individen i centrum och som gör denne till sin utgångspunkt och å andra sidan en tydlig medikalisering avhängig dess ursprung. Vidare kan den första aspekten i denna spänning relateras till den kritik som tillkom under slutet av 1960-talet inom stora delar av den offentliga verksamheten och som avsåg en människofrånvänd och myndighetsutövande byråkrati.

Som arbetsverktyg förstärker det lösningsfokuserade samtalet individualiseringen av 'problemet' genom en ensidig betoning på individen och dennes

⁸³ AMS Vra 1995:6, s. 5–6 och AMS Vra 1996:9, s. 9.

⁸⁴ Inom ramen för det lösningsfokuserade samtalet är det vanligt att använda sig av olika skalfrågor. Syftet med dessa frågor är att få en bild av var i processen sökanden befinner sig i. (AMS Vra 1996:9, s. 14.) Skalfrågor ger upplysning om var "klienten" befinner sig i relation till olika avseende. Beredskapsskalan ger en uppfattning om "klientens" motivation. Läges-skalan beskriver var "klienten" befinner sig i relation till målet och tills sist tilltroskalan som ger en uppfattning om individens tilltro att kunna nå sitt mål. Den huvudsakligen idén är att få klarhet över hur mycket individen har avancerat från samtal till samtal. (AMS Vra 1995:6, s. 6–7 och AMS Vra 1996:9, s. 10–11.) Dessa frågor vilar på antagandet att framsteg kan mätas. Det kan också uppfattas som att de arbetssökande har ett ansvar att nå eller försöka nå de uppställda målen, mål som har uppställts i förväg av dem som haft makten att formulera det specifika projektet. Skalmetaforen utgör en tydlig utgångspunkt för rangordning där den arbetssökande är bättre eller sämre i relation till ett på förhand och av andra, bestämt mål, i det här fallet även uttryck för en norm. Det bidrar i sin tur till skapandet av en hierarki arbets-sökande emellan.

⁸⁵ AMS Vra 1996:9, s. 12.

förmåga till självläkning, vilken bedöms utifrån arbetsmarknadspolitiska syften. Detta trots ambitionen att arbeta efter individens egna målformuleringar. Individbetoningen ger verktyget en normativ framtoning som blir problematisk mot bakgrund av det särskiljande som så starkt kännetecknar arbetsmarknadspolitiken idag.

Medikalisering är således en betydelsefull faktor i synen på arbetslöshet som ett socialt problem. Det finns därför skäl att närmare studera definitionen av arbetslöshet som 'sjukdom' i relation till särskiljningsprocessen mellan 'norm' från 'avvikelse', eller 'friskt' från 'sjukt'.

Arbetslöshet som sjukdom

Ett viktigt inslag i studier av medikalisering har varit att visa hur omtolkningen av sociala normer till medicinska normer, d.v.s. 'korrekt' och 'normal' uttryckt i termer av 'friskt' eller 'sunt', garanterar efterlevnaden av förhärskande samhälleliga eller kulturella normsystem.⁸⁶ Långvarig arbetslöshet görs till 'sjukdom' eller 'avvikelse' i denna process och måste bemästras med hjälp av diverse åtgärder. Jag har valt att, utifrån mina deltagande observationer, beakta tre aspekter i analysen: Relationen (samspelet), diagnosen (kategoriseringarna) samt medicinen (åtgärderna). 'Sjukdomen' (*arbetslöshet*) liksom den medicinska vetenskapen ses här som socialt konstruerade fenomen, som samhälleliga system av tecken. Kulturella symboler, sociala värderingar och normativa förhållningssätt antas sätta sina avtryck på hur arbetslöshet som 'sjukdom' och den medicinska behandlingen gestaltar sig.⁸⁷

I citatet nedan illustreras arbetsförmedlarens bild av samspelet med den arbetssökande.

Så jag tror att han, han uppskattar nog att han får komma tillbaka. Han behöver inte berätta mera om sig själv och sin bakgrund då. Och han känner sig lite tryggare och säkrare, ungefär som att gå till en gammal husläkare som man behöver inte berätta om sina krämpor för varenda gång, vad hade jag sen 10 år tillbaka och hur det kan komma sig utan man kan fortsätta där man är, arbeta framåt. Det är alltid några steg bakåt när man träffar en ny person och man ska börja om från början, lära känna varandra. (MPO10406022)

Den intervjuade arbetsförmedlaren definierar ovan relationen mellan arbetssökande och arbetsförmedlare i termer av patient – läkarsituation. Patienten (den arbetssökande) känner förtroende, vilket har byggts upp med kontinuitet och varaktighet som viktiga förutsättningar. Relationen bygger på en viktig känsla av igenkännande som i det här fallet leder 'framåt'. Med stöd av Goffman skulle denna känsla av igenkännande referera till en personlig relation mellan arbetssökande och arbetsförmedlare vilket inger den

⁸⁶ Conrad, P. & Schneider, J. W. (1992), s. 1–3 och Turner, B. (1987), s. 18.

⁸⁷ Lindqvist, R. (red.) (1997), s. 27.

arbetssökande en viss trygghet. Denna känsla bidrar till en avdramatisering av det stigma som 'arbetslösheten' innebär.⁸⁸ I en annan intervju beskrevs mötet på följande sätt:

Och det är bättre att han själv talar om för dig om sina åkommor. Det är så. Ja, när doktorn frågar, var har du ont? då säger man, jag har ont i halsen eller det behöver inte bara något som är direkt med halsen, det kan vara en infektion någon annanstans. Men, alla fall, när du talar om att du har ont, vad han behöver, vad han själv anser vad han har för hinder. Det är jätteviktigt. Jag menar, han är en självgående. Han hjälpte mig väldigt mycket, han är frisk, han har tillit eller självförtroende också. Han är inte den som saknade den biten. Om han bara fick ett arbete, du skulle se honom som en fisk som du släpper i vatten faktiskt. (HAO20404262)

I processen att bestämma 'sjukdomen' ger arbetsförmedlaren den arbetssökande rollen av 'patient'. Interaktionen byggs på 'patientens' egen berättelse eller beskrivning av 'symptomen' men i slutändan är det 'läkaren' som definierar 'problemet'. I detta citat finner vi också hur 'sjukdomen' framstår genom att beskrivas i termer av det den inte är. "Den arbetssökande har tillit eller självförtroende" vilket gör honom till självgående och därmed även till en 'frisk patient'. Själva definitionen av ett 'problem' som medicinskt är centralt i teorier om medikalisering. Enligt Conrad består medikaliseringen i användandet av ett medicinskt språk för att beskriva och förstå problemet i fråga. Det är exakt vad arbetsförmedlaren ovan gör och genom denna definition ger denne sig själv makten att bestämma graden av 'sjukdom'. Den arbetssökandes 'friskhet' kopplas tydligt till att han är 'självgående'. Om en annan arbetssökande svarade arbetsförmedlaren:

I: Jo, det blir Rehab.

F: Fokus, pratade hon om till exempel?

I: Ja, men Fokus är inte till för att kanske hjälpa henne på det sättet hon behöver hjälp. Hon kommer inte att lösa sina problem, men Fokus är ett sätt på den vägen. Jag menar det är i rätt riktning. Jag menar bara det och komma in bland folk, eller en grupp människor, sitta och prata. Det är som, du vet en igelkott eller en sköldpadda som blir väldigt rädd och inne i sitt hus, men att, jag menar, känner hon sig trygg så tror jag att hon börjar utforska det som är runtomkring. Jag tycker att bara det att hon sa ja, att du fick vara med och hon satt och pratade medan du satt här. Det är, jag tycker att det är ett steg framåt.

F: Men Rehab kan du tänka dig?

I: Ja, Rehab och sen, eller SIUS. SIUS, det står för Särskilt Introduktions- och Uppföljningsstöd, och det är ett individuellt stöd till en arbetssökande med arbetshandikapp. Och då måste man ha, det kan vara ett intellektuellt eller arbetshandikapp, socialt, medicinskt, fysiskt eller psykiskt. Det särskilda

⁸⁸ Goffman, E. (1972), s. 59–62.

stödet gäller till såväl den arbetssökande som till arbetsplatsen och av en SIUS-konsulent som har särskild kompetens.⁸⁹ (HAO20404171)

Citatet ovan utgör ett exempel på flera aspekter av medikalisering. Det belyser arbetsförmedlarens sätt att förhålla sig till den arbetssökande i en hierarkisk relation där arbetsförmedlaren är den som har makten att definiera på vilket sätt den arbetssökande 'behöver hjälp'. Den centrala aspekten i detta citat, utifrån teorier om medikalisering, är definitionen av 'problemet' *långvarig arbetslöshet*. Att den arbetssökande har 'sociala svårigheter' i termer av *folkskygghet* uttrycks i citatet. Att det ses som ett 'sjukdomstillstånd' förstärks i och med de förslag till medicinering (åtgärder) som ges. Terapi och behandling är något som sätts in när samhällets reaktion eller stämpling redan ägt rum, som i citatet ovan. Dessa fungerar snarast som ett sätt att befästa sjukdomstillståndet genom en lång och omständlig procedur där, i det här fallet, den arbetssökande gradvis kommer att uppfattas som permanent sjuk och där den kategoriserade, 'den sjuke', gradvis accepterar denna stämpling.

Passivitet definieras av flera arbetsförmedlare som en del av 'problemet', ett symptom som måste åtgärdas. Att den arbetssökande ser till möjligheterna ses som positivt och är därmed ett av syftena med exempelvis det lösningsfokuserade samtalet och många av inslagen i aktivitetsgarantin. Dessa ses som redskap som står till arbetsförmedlarnas förfogande i arbetet med att hjälpa den arbetssökande att återgå till ett 'normalt' tillstånd, en otvivelaktig grad av aktivitet.

Och när en människa inte tror på sig själv tillräckligt som man bör eller borde göra så blir också handlingen torftig. Det märks, arbetsgivarna är duktiga på att, inom restaurangbranschen, de vet hur folk ska jobba, på vilket sätt de ska utföra tjänsten, men jag tror att det här är en liten stor grej hos honom. Jag menar finns det en möjlighet att det bara (visslar) försvinner. Det är som en propp som sitter någonstans och det finns en risk att den blir, den kan vara långvarig och resurskrävande i och med att andra får jobba med honom, psykologer för att få honom att börja tro på sig själv. (HAO20405043)

Citatet ovan är ett exempel på hur *brist på självförtroende* liksom en rad personliga och sociala 'problem' som t ex bristande förmåga och resurser att hantera livets osäkerheter och risker har kommit att inrymmas i sjukdomsbegreppet. En aspekt av våra ökade anspråk på hälso- och sjukvården är att sjukdomar i ökad utsträckning ses som socialt grundade. Individens subjektiva upplevelser av ohälsa och brist på välbefinnande tillmäts ökad betydelse och diagnosen utvecklas i samspel mellan individen och olika medicinska

⁸⁹ SIUS, Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd är ett stöd riktat till arbetssökande individer med arbetshandikapp inför en anställning. Såväl den arbetssökande som arbetsplatsen får ta del av stödet, vilket ges av en SIUS-konsulent med kunskaper om introduktionsmetodik. Faktablad. *Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)*, juli 2002.

yrkesgrupper.⁹⁰ Den vaga gränsen mellan 'sjukdom' på riktigt och medikaliserad arbetslöshet belyses i citatet nedan:

I: /.../ vi har även tagit med dem som är sjukskrivna också då men de som inte är sjukskrivna kan ju ändå ha sjukdomar av olika slag som kan vara begränsande för dem när det gäller arbete. Både vad det gäller arbetsuppgifter och tid som man kan jobba. Det kan ju vara bra att ha då, tycker jag, expertis som bedömer. Det här är som exempel på vad aktivitetscenter kan göra då, som ligger lite mer utanför vår verksamhet i alla fall lokalt här. Sen utnyttjar vi självfallet Prao och de resurser som finns på Rehab också.

F: Menar du att det är för mycket för Rehab att utreda?

I: Ja, ibland kanske det inte är så stora saker egentligen utan det kan vara att någon har något litet handikapp eller någon sjukdom som påverkar men det kanske inte behövs så mycket utredning. Utan det kanske kan räcka med att diskutera med läkare här på primärvården. Det är inte ens säkert att man behöver träffa personen men man kan få lite information om vad det kan innebära om man är diabetiker eller som kan hjälpa till i valet av yrke lite mer. (IMI2040329)

Sjukdomsbegreppet beskrivs i relation till moraliska gränser eftersom det görs utifrån huruvida det stör balansen i förhållande till arbetsplikten. Sjukdomsbegreppets biologiska dimension förnekas inte helt, men det som varierar är i vilken utsträckning sjukdomar begränsar eller möjliggör för individerna att spela olika sociala roller, som till exempel arbetstagare. 'Sjukdom' är därför ett relativt begrepp. Detta argument används för att motivera ytterligare medikalisering på institutionell nivå där läkare och annan medicinsk personal föreslås kopplas till verksamheten.

Sammanfattande diskussion

Den arbetsmarknadspolitiska utvecklingen sedan 1990-talet har inneburit att allt fler arbetssökande har kommit att omfattas av förståelseramar som tidigare gällt 'arbetshandikappade' eller grupper som utpekats som problematiska, med tillskrivna egenskaper. I denna process har en tydlig tendens till individualisering och medikalisering av *arbetslöshet* som socialt 'problem' gjort sig gällande. Genom ett framhävande av individuella egenskaper som problematiska kombinerat med en ensidig betoning av individens ansvar i arbetet att finna lösningar, har strukturella förklaringar till 'problemet' osynliggjorts och segmenteringen av arbetsmarknaden bestått.

Lösningarna till *arbetslöshet* och mer specifikt, långvarig sådan, har sökts i arbetsverktyg och arbetsmetoder med medicinska modeller som referenspunkter. Detta innebär en förskjutning i förståelsen av 'problemet' där *ar-*

⁹⁰ Lindqvist, R. (red.) (1997), s. 15

betslöshet förstås mer och mer i termer av 'avvikelse' eller analogt med sjukdom, något som kommer tydligt till uttryck i arbetsförmedlarnas språkliga referensramar när de talar om 'problemet'. 'Avvikelsen' finns i individernas egenskaper och därför görs dem till föremål för åtgärder för förändring och anpassning genom disciplinering och självterapi.

Medikalisering är starkt förknippad med en avpolitisering av 'problemet', något som i sin tur är en spegelbild av individualisering. Även om detta kapitel har påvisat ett accentuerat inslag av individualisering tillåter definitionen av 'problemet' i termer av 'avvikelse' eller 'sjukdom' en hantering som, i det välfärdssamhälle som Sverige ändå är, rättfärdigar statligt ingripande i en strävan att tillgodose individers behov av 'hjälp'. Att 'problemet' trots medikalisering bär en politisk karaktär förstås mot bakgrund av de historiska faktorerna bakom tillkomsten av den rehabiliterande verksamheten. Det innebar en förlängning av *arbetslinjen* som under slutet av 1950-talet kom att gälla även socialt problematiska grupper som då sågs som potentiella arbetskraftsreserver. I skuggan av de strukturella förändringar i arbetslivet som ägt rum sedan 1990-talet och som har inneburit brist på arbetstillfällen har rehabiliteringsverksamheten kommit att bli ett alternativ till *arbete*.

KAPITEL 6

Ett arbetsmarknadspolitiskt problem?

1990-talet var en period av kris och ekonomisk instabilitet. Den dominerande bilden har varit massarbetslöshet. Undersökningen har visat att i de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna 1989–2004 uppstår en dikotomi mellan å ena sidan en grupp som beskrivs i positiva termer och å andra sidan en grupp – de Andra – vars ’utanförskap’ permanentats under perioden. De grupper som förekommer i riktlinjerna är ombytessökande och redan anställda vilka beskrivs som resurser i syftet att förebygga flaskhalsar som i sin tur ses som tillväxtdämpande. Kvinnor, invandrare eller utomnordiska medborgare, arbetshandikappade, människor med låg utbildningsnivå och ungdomar beskrivs som problem.

Arbetslöshet har inte alltid uppfattats som ett ’socialt problem’. Även om det har definierats som ett problem har dess *natur* inte alltid förståtts på samma sätt. Tidigare forskning har exempelvis visat hur synen på *arbetslöshet* förändrades under den första hälften av 1800-talet. Från att tidigare uppfattats som en kriminell företeelse övergick arbetslöshet till att betraktas som ett socialt problem. Därmed blev arbetslöshet föremål för socialpolitiska åtgärder. Problembilder är föränderliga och konstrueras i interaktion med en social kontext där aspekter som tid och rum är av relevans. De iakttagelser som jag har gjort i denna studie pekar på en förskjutning i förståelsen av arbetslöshet som problem.

Syftet med avhandlingen har varit att inom ramen för en svensk arbetsmarknadspolitisk kontext studera hur regler, praktiker och föreställningar bidrar till skapandet och/eller reproducerandet av ’kategorier’ av arbetsökande. Utgångspunkten har varit att definitionen av sociala problem utgör en komplex process av social konstruktion. Det innebär en aktiv process av (re)konstruktion i vilken vissa frågor är allmänt uppfattade som sociala problem medan andra inte är det. En viktig del i studier av det sociala och det som är föremål för politiska åtgärder är det sätt på vilket ’problem’ betecknas eller skildras; hur vi uppfattar eller tänker om dessa problem påverkar det sätt på vilket vi avser lösa dem. Analysen har omfattat två nivåer av den officiella arbetsmarknadspolitiken: en övergripande, central nivå och en lokal nivå. I syfte att komma åt dessa två nivåer har arbetsmarknadspolitiska riktlinjer utformade av AMS och arbetsförmedlarverksamheten där arbetsförmedlare förstås som tolkare och tillämpare av dessa riktlinjer, analyserats. Det material som varit föremål för analys består av dokument i form av ar-

betsmarknadspolitiska riktlinjer utformade av Ams och intervjuer med arbetsförmedlare och deltagande observationer på två arbetsförmedlingskontor. Andra betydelsefulla källor har varit utredningar, arbetsrapporter om konkret tillämpning av specifika arbetsmetoder samt böcker som används i vidareutbildning av arbetsförmedlingspersonal.

Att kategorisera är en handling som inbegriper makt. Jag ser därmed dessa arbetsförmedlare som aktörer med makt att benämna och kategorisera grupper av arbetssökande. Med utgångspunkt i Pierre Bourdieus fältteoretiska perspektiv har jag i denna avhandling riktat blicken mot deras arbetssätt, den arbetsdelning som råder inom denna del av det arbetsmarknadspolitiska fältet. De arbetsmetoder och åtgärder som tillämpas av arbetsförmedlare i arbetsmarknadspolitiskt syfte säger också någonting om synen på problemet därför har de arbetsredskap, metoder och resurser som arbetsförmedlare har till sitt förfogande också analyserats. Dessa kan i sin tur avspeglas i framtida riktlinjer, vilket i sin tur visar på ett samspel mellan ett problem och dess lösning. Organisationen av arbetet är en av många praktiker som studerats, vilket i sin tur speglas i användningen av rummet. Rummet ses i avhandlingen som ett uttryck för social makt som skapar avgränsade sfärer, vilket visar sig tydligt genom hänvisningen av arbetssökande till skilda rum, med specifika karaktärer som uttryck för arbetsförmedlarnas syn på 'problemet'. Avskiljningen har en social men också en politisk dimension. Rummet kan således ses som en spegel av en specifik arbetsorganisatorisk struktur och därmed av en politisk praxis, men också som en gräns mellan norm och avvikelser, mellan renhet och smuts, mellan friskt och sjukt där det avvikande beteendet förvisas till det privata, det dolda.

Avhandlingen visar tydliga inslag av medikalisering i vissa delar av arbetsmarknadspolitiken. Medikalisering utgör en process genom vilken problem som tidigare inte uppfattas som medicinska blir definierade och behandlade som just sådana, vanligtvis i termer av sjukdom och/eller störning. Medikalisering definieras också som den process varigenom fler och fler vardagsföreteelser kommit att göras till föremål för medicinsk inverkan, inflytande och kontroll. Jag ser denna process som en del av en historisk kontext som handlar om arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitikens förändring. Detta är starkt förknippat med en övergripande diskursiv förändring av förståelsen av arbetslöshet som 'socialt problem' med flera kännetecken:

- 1- En förskjutning av ansvaret för problem från marknad till individ. Därigenom förändras arbetslinjen från att innebära påverkan på arbetsmarknaden till att innebära försök att styra individuellt beteende, något som möjligen kan innebära en omvandling av arbetslinjen från ett arbetsmarknadspolitiskt till ett socialt och medicinskt 'problem'. Arbetslinjen ges i denna process nya betydelser.

- 2- Det är också fråga om att vissa egenskaper definieras som avvikelser/handikapp/sjukdom i relation till en given norm. I termer av en social

rationaliseringsprocess görs egenskaper som flexibilitet, anpassningsbarhet, förändringsbenägenhet till 'normala'. Dessa egenskaper konstrueras i motsatt position till 'förändringsovilja' eller 'svårighet' att hantera förändring, vilka görs till handikapp. Den lokala kontexten är av central betydelse i konstruktionen av avvikelser. Strukturomvandlingsproblematiken tolkas och förstås olika och omsätts i handikapp eller sjukdom på olika sätt i samspel med den samhälleliga omgivningen. En individuell oförmåga att hantera den nya tekniken i sitt arbetssökande blir exempelvis ett handikapp i den mellanstora staden men inte i det mindre samhället.

I syftet att studera hur 'problem' betecknas har jag koncentrerat mig på språket eller mer specifikt på representationer, benämningar, tolkningar och beskrivningar av problem och deras lösningar. De utgör diskursiva praktiker genom vilka problem och lösningar skapas. I de lösningar som föreslås inryms även bilder av 'problemet', därför har ytterligare en analytisk ingång i materialet varit att fånga beskrivningar av problemet samt de lösningar som föreslås. I analysen av kategoriseringar har jag därför utgått från utformningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilka innehåller föreställningar om problemet och dess lösning. Definitioner av problem och deras lösning samt de grupper som är föremål för dessa åtgärder är viktiga delar i problemformuleringen. Praktiker har också studerats. Dessa utgör relevanta element i konstruktionen av sociala gränser mellan grupper av arbetssökande.

Historiska förändringar och förståelsen av *arbetslinjen*

Forskningen förmedlar en bild av arbete och arbetsliv i stark förändring. Den ekonomiska produktionsmodellen som dominerar det svenska samhället idag karaktäriseras bland annat av försvagade sociala band i arbetskraften. Arbetsuppgifterna förändras snabbt och medlemmarna i gruppen utbyts under arbetets gång i tron på en öppnare inställning till omfattande omvandlingar än den som gällde under den hierarkiska ordning som var dominerande under fordismen. Det ställer individen inför kravet på ett flexibelt beteendemönster förknippat med en föränderlig specialisering av produktionen. Andra kännetecken är den osäkerhet som förknippas med denna ekonomiska modell där instabilitet betraktas som normalt och där entreprenören har kommit att bli idealmänniskan. I detta "dynamiska" samhälle marginaliseras de 'passiva' människorna.

Avhandlingen visar också att 'sociala problem' konstrueras olika beroende på geografiska, institutionella och historiska faktorer. Arbetslöshetens ökade regionala skillnader har varit en väsentlig aspekt sedan 1990-talet. Exempelvis pekar den tilltagande klyftan mellan lokala arbetsmarknader på tydliga skillnader i efterfrågan och utbudet av arbetskraft, vilket signalerar strukturella förändringar och förskjutningar. Näringslivssektorer och branscher har återhämtat sig på ett olikartat sätt efter den ekonomiska krisen i början av

1990-talet. Arbetskraften i den traditionella industrisektorn har minskat sin relativa andel samtidigt som många av de arbetstillfällena inom den offentliga sektorn i kommuner och landsting inte återskapades efter 1990-talets lågkonjunktur. De skilda förutsättningarna återspeglas i synen på specifika arbetssökande, till exempel att i den mellanstora staden finns ett problem med högutbildade arbetssökande medan det i det mindre samhället är det låg utbildningsnivå som anses vara problematisk, därför att det traditionella industriarbetet har försvunnit. Dessa kontextuella skillnader är centrala beståndsdelar i en alltmer etablerad samhällsordning.

I skuggan av 1990-talets omvandlingsproblematik växte det fram en grupp långtidsarbetslösa, vilka i de politiska riktlinjerna, rekommenderas att hanteras inom ramen för den verksamhet som tidigare riktats till arbetshandikapp. Problem av strukturell karaktär definieras, arbetsmarknadspolitiskt, i termer av personliga handikapp. Sedan 1990-talet har inte bara individualiseringen av det arbetsmarknadspolitiska problemet utan dess medikalisering förstärkts. Medikalisering, som har varit en aktiv del av arbetsmarknadspolitiken sedan dess tillkomst, kom att gälla en större grupp arbetssökande. Den delen av verksamheten vars arbete riktas till arbetshandikappade har expanderat till att omfatta fler grupper. Arbetslöshet och, mer specifikt den långtida arbetslöshet, görs på sättet analogt med 'sjukdom'.

Historiska förändringar speglas i förståelsen av 'problemet'. *Arbetslinjen* är en omstridd diskurs. Det som i riktlinjerna uttrycks i termer av arbetslinje och omsätts i praktik innebär två skilda definitioner av arbetslinjen, arbete eller aktivering. Det är förknippat med att det under 1990-talet har skett en förskjutning i förståelsen av arbetslinjen utifrån en arbetsmarknadspolitisk till en socialpolitisk ram. Arbetsförmedlingsverksamhetens större inriktning mot sysselsättningsskapande åtgärder och långtidsarbetslösa arbetssökande är ett tecken på arbetslinjens förändrade innehåll. Detta förändrade innehåll i arbetslinjen ger arbetsförmedlarna, vars arbete riktas till dessa arbetssökande, en dominerande position inom det arbetsmarknadspolitiska fältet. Arbetslinjens förändrade betydelse ger upphov till en ny hierarki mellan arbetsförmedlare. På ena sidan av fältet finns de platsförmedlare, 'mäklare', vars arbete är inriktat på att snabbt och effektivt matcha 'lämpliga' arbetssökande mot arbetstillfallen. På den andra sidan finns vägledare, 'terapeuter', vilka arbetar med att "hjälpa" arbetssökande med 'problem' att finna lösningar och för vilka 'aktivering' av arbetssökanden är centralt. Denna dikotomi speglas i arbetsförmedlarnas sociala praktik och uttrycks i deras arbetssätt, det sätt de använder tid och rum på samt de resurser de har till sitt förfogande i form av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och teknisk utrustning.

Arbetsförmedlarnas hierarkiska positioner reflekteras även i kategoriseringarna av arbetssökande. I relation till arbetsförmedlare som 'mäklare' görs arbetssökande bland annat till ett medel för att uppnå politiska mål – ett gott anseende utåt bland arbetsgivare och företag och i samhället för övrigt, något som uppnås bland annat genom att hänvisa rätt arbetssökande till rätt

arbete. 'Mäklarnas' arbetsuppgifter i relation till arbetssökande koncentreras på matchning vilket i sig förutsätter en viss närhet till marknaden. De arbetssökande till vilka 'mäklarnas' arbete riktas passar, i högre grad än andra arbetssökande, in i rådande normer på arbetsmarknaden. De äger egenskaper som efterfrågas och som innebär en snabb hänvisning till arbete. Arbetssökanden förväntas i stor utsträckning klara av den tekniska utrustning som finns till deras förfogande i avsikten att förenkla och effektivisera dessa arbetsförmedlares arbete.

I kontrast till 'mäklarnas' står 'terapeuternas' position med sysselsättningsskapande arbetsmarknadspolitiska åtgärder i sitt arbete och med större fokus på att genom samtal få 'problematiska' arbetssökande att återgå till en 'normalitet'. Denna 'normalitet' uttrycks i termer av aktivitet, vilket utgör ett viktigt element i konstruktionen av den aktiva medborgaren som mål. Det är också fråga om disciplinering, vilket visar sig i och genom att vissa 'problematiska' personliga egenskaper blir föremål för förändringsåtgärder. Avsikten är att forma och anpassa vissa arbetssökande till rådande normer i arbetslivet. Dessa åtgärder kan tolkas som en individualisering av problem, vilket postuleras i en medikaliseringssdiskurs. Individualiseringen framgår av att det är just individernas personliga egenskaper som ses som problematiska och som därför görs till föremål för förändringar.

Den dikotomi mellan arbetssökande som skapas i riktlinjerna återspeglas i arbetets organisation, men i mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande reproduceras detta dikotomiska förhållningssätt ytterligare. Arbetsförmedlarnas position i fältet speglas i kategoriseringar av arbetssökande. 'Mäklarna' arbetar med en grupp som i intervjuerna benämns 'självgående'. Kategorin 'självgående' konstrueras i relation till en grupp av arbetssökande som betraktas som problematisk, 'de Andra'. Dessa hänvisas till 'terapeuterna'. En tydlig slutsats är att arbetssökande kategoriseras bland annat efter hur lång tid de varit i arbetslöshet, men kan, inte sällan, visa sig hänga ihop med arbetsförmedlarnas subjektiva bedömningar. Detta speglar i sin tur individens position i relation till arbetsmarknaden. Ju längre tid i arbetslöshet desto svårare att erhålla ett arbete. Längre tid i arbetslöshet ses också som ett tecken på avsaknad av efterfrågade egenskaper på arbetsmarknaden. Det placerar arbetssökande i en position av avvikelser i relation till en etablerad norm. Denna position förstärks i sin tur genom särskiljande mekanismer som subventioner riktade till arbetsgivare och företag eller terapisaftal riktade till själva individen, något som i sin tur förstärker individualiseringen av problemet.

I arbetet med de grupper av arbetssökande som betecknas som problematiska är vägledning och inte förmedling av arbete det centrala. Det framgår också att positionerna inom fältet ställer arbetsförmedlarna inför krav på olika egenskaper. Positionerna på fältet svarar mot vissa specifika personliga egenskaper hos platsförmedlarna. De är också homogena och anpassade till positionens krav. Karaktärsdrag som att tala långsamt och tålmodigt, att visa

förståelse och att empatiskt lyssna och kunna sätta sig in i den arbetssökandes situation är viktiga delar i ett specifikt habitus inom organisationen. Dessa egenskaper blir allt viktigare eftersom fler och fler arbetsförmedlare arbetar med arbetssökande som anses i behov av 'hjälp'. Det gör den till den dominerande delen av verksamheten. I denna process inbegrips även bilden av specifika arbetssökande som i starkt behov av stöd, förståelse och 'hjälp'.

Genom rummet, genom arbetsmetoder och arbetsmarknadspolitiska åtgärder konstrueras och särskiljs 'de Andra' som en motsatt position till de 'självgående' arbetssökande. Dessa 'självgående' arbetssökande visar självständighet, kraft och initiativförmåga i sitt sökande efter arbete och beskrivs som 'frisk'. 'Den självgående' blir en stereotyp som konstrueras genom positiva konnotationer, modell för den 'goda' arbetssökande. I kontrast till de 'självgående' konstrueras 'de Andra' som problem och som spegelbild till de 'självgående'. Metaforer som använts i intervjuerna för att beskriva problemet är 'utslagna', 'utsatta' eller 'svaga', vilket i sin tur kan relateras till ett allt tydligare inflytande från en socialpolitisk diskurs. 'Svagheten' formuleras utifrån "deras svårighet att göra sig gällande på arbetsmarknaden", något som i sin tur binds ihop med brist på efterfrågade personliga egenskaper eller att de äger egenskaper som på olika sätt betraktas som tvivelaktiga på dagens arbetsmarknad. Egenskaper hos arbetssökande som definieras som problematiska är blyghet, kantighet, passivitet, bristande "svenskhet" – kunskaper i svenska och om hur svenskt arbetsliv och arbetsmarknad fungerar. Orsakerna till problemet förläggs tydligt genom denna definition till individerna. Det sker i relation till en dominerande diskurs om ekonomiska villkor som deterministiskt placerar grupper av individer som 'avvikelser' 'utanför' arbetslivet.

Medikaliseringen av 'de Andra' bekräftas genom användningen av arbetsmetoder som exempelvis det lösningsfokuserade samtalet, direkt hämtat från den psykoterapeutiska domänen. Att det finns läkare och terapeuter, främst arbetspsykologer, kopplade till verksamheten ses som ytterligare tecken på medikalisering. Dessa kan arbeta som handläggare främst i arbetet riktade till arbetshandikappade, men också som bedömare av de arbetssökande och deras arbets(o)förmåga. Till sist bekräftas kopplingen till medicinen som vetenskap genom att arbetsförmedlarna själva läser och bygger sin kunskap om denna metod på litteratur där medicin och redan medikaliserade områden är framträdande drag. Denna process förstärks av att litteraturen och undersökningarna de refererar till i sin verksamhet eller vidareutbildning är starkt kopplad till medicinen eller medikaliserade företeelser som rökning och alkoholism.

I hanteringen av arbetslöshet som arbetsmarknadspolitiskt 'problem' inom ramen för den verksamhet som tidigare riktats till arbetshandikappade görs det till 'arbetshandikapp'. Detta inslag av medikalisering från 1990-talet är en historisk förändring i tillämpningen av medikalisering i arbetsmarknadspolitiken. Tillkomsten av rehabiliteringsverksamheten var uttryck för en

ambition att skapa en plattform utifrån vilken individer som befann sig utanför kunde finna en väg in i arbetslivet. Dessa grupper sågs då som potentiella arbetskraftsreserver och därmed som ekonomiska produktionsfaktorer. Det handlade också om synen på arbete som uttryck för två politiska argument; det var samhällsekonomiskt fördelaktigt samt en rättighet. Arbete var inte bara en central försörjningsgrund utan också en motor för personlig utveckling som motverkade socialt utanförskap, vilket i sig är en viktig värdegrund i det moderna samhället. Mycket, inte minst den politiska debatten i dagens samhälle, pekar på stora delar av detta synsätt kvarstår. I brist på arbetstillfällen har dock den rehabiliterande verksamheten förändrats till en *aktivering* inom olika ramar för skyddad sysselsättning.

Medikaliseringen av ett socialt problem har inom forskningen tydligt kopplats till avpolitiserings av problemet, vilket sker genom att orsaker och lösningar av komplexa sociala problem tillskrivs individer snarare än samhällssystemet. Det resulterar i en strävan efter att förändra individerna istället för samhället, vilket i sig innebär en förskjutning av ansvaret från den politiska sfären till individen. Men den medicinska referensramen utgör också ett betydelsefullt alternativ till problembilder som implicerar att arbetslösa är arbetslösa, lata eller ointresserade av att arbeta. Medikaliseringen signalerar att dessa 'arbetshandikappade' eller 'sjuka' individer är i behov av 'hjälp'. I det svenska välfärdssamhället ger det dem rätt till särskilda åtgärder finansierade av staten, vilket i sig ger problemet en politisk karaktär.

Vidare förstärks bilden av en förskjutning i förståelsen av problemet utifrån en arbetsmarknadspolitisk till en socialpolitisk ram mot bakgrund av arbetsförmedlingens minskande marknadsandelar och nya aktörers alltmer dominerande position när det gäller förmedling av arbete. Det är ett faktum att arbetsförmedlingsverksamheten i allt mindre utsträckning sysslar med den nya ekonomins potentiella arbetstagare utan med de grupper av arbetskraften som av olika anledningar utdefinierats av den.

Arbetslöshet som socialt problem har tidigare uppfattats i termer av fattigdom och utsatthet, något som motiverade samhällets övergripande ansvar över skydds- och kontrollåtgärder. En del av uppkomsten av arbetslöshet som ett specifikt arbetsmarknadspolitiskt problem, som krävde speciellt riktade insatser och åtgärder, var tillkomsten av institutioner som exempelvis etablering och samordning av offentliga arbetsförmedlingar och en, från fattigvårdsunderstöd separerad, arbetslöshetsförsäkring. Traditionellt har den svenska arbetsmarknadspolitiken setts som en viktig del av den ekonomiska politiken. Den har också innehållit socialpolitiska försörjningsambitioner, vilka fått en allt mer framträdande position under senare år. Jag tolkar exempelvis det uttalade målet att ge 'utsatta' grupper på arbetsmarknaden särskilt prioritet som ett uttryck för denna utveckling. Genom hanteringen av problemet och dess grupper inom ramen för en medikaliseringsdiskurs har dock politikens universalistiska anspråk gått förlorat.

BILAGA 1

Intervjumall

Arbetsförmedlaren

Namn

Kön

Ålder

Utbildningsbakgrund

Hur började du arbeta här?

Vem är du som person, kan du beskriva dig själv?

Kan du beskriva dina arbetsuppgifter?

Hur länge har du sysslat med detta?

Hur länge har du funnits med inom organisationen?

Vilka befattningar och arbetsuppgifter har du haft inom organisationen?

Antal anställda förmedlare och med vilka uppgifter?

Arbetsförmedlingen (1990-talet och nuet)

Rutiner, praxis, regler

- 1- Kan du beskriva de rutiner som gäller när en ny arbetssökande anmäler sig på arbetsförmedlingen? Både i avseende på i vilken ordning olika saker görs och med avseende på vem som gör dem?
- 2- Hur bestäms vilken handläggare som ska arbeta med vilka arbetssökande och arbetsgivare?
- 3- Arbetar ni i lag, hur fördelar ni arbetet och ansvaret mellan er?

- 4- Vad finns det för olika befattningar inom organisationen?
- 5- Hur kommunicerar ni internt på arbetsförmedlingen, har ni arbetsmöten, hur ofta har ni det, vad diskuteras och beslutas om på dessa?
- 6- Fattas det andra beslut på andra instanser, vilka?
- 7- Vad finns det för diskussionsforum?
- 8- Har er praxis förändrats över tid och i så fall hur, (90-talet och framåt)?

Kontakter, utåt och uppåt

- 9- Hur ser fördelningen av arbete/ansvar mellan Arbetsförmedlingen och Länsarbetsnämnden?
- 10- Hur har ni förhållit er till de regler som gäller från Länsarbetsnämnden och AMS?
- 11- Har ni haft möjligheter att påverka dessa regler, på vilket sätt?
- 12- Hur fungerar/fungerat kontakten med arbetsgivarna?
- 13- Vilka är arbetsförmedlingens riktlinjer angående kontakten/samarbetet med arbetsgivarna?
- 14- Hur går du tillväga när du ska placera en arbetssökande hos en specifik arbetsgivare (arbetspraktik exempelvis)
- 15- När du försökt att placera olika sökandegrupper, vad har du fått för reaktioner från arbetsgivare (positiva/negativa)?
- 16- Hur hanterade/hanterar du dem?
- 17- Vad fanns/finns det för regler som du kunde använda dig av i hanteringen av dessa reaktioner (positiva/negativa)?
- 18- Samarbetar ni med andra grupper/organisationer i samhället?
- 19- Vilka grupper/organisationer i samhället samarbetar ni med?
- 20- Hur ser samarbetet ut?
- 21- Om du jämför med 90-talet, har det skett några förändringar? Vilka?

Arbetsmarknaden (1990-talet och nuet)

- 22- Kan du beskriva den arbetsmarknad som du kommer i kontakt med lokalt? Inom vilka områden finns arbetstillfällena?
- 23- Vilken ställning har Arbetsförmedlingen i förhållande till den lokala arbetsmarknaden?
- 24- Har den lokala arbetsmarknaden särdrag, som gör att den skiljer sig från den nationella arbetsmarknaden?
- 25- Hur förhåller sig den lokala arbetsmarknadskonjunkturen till den nationella?

Arbetsmarknadspolitiken (1990-talet och nuet)

- 26- Vill du beskriva dina erfarenheter av 90-talets arbetsmarknadspolitik?
- 27- Berätta om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna/programmen, vad har de fyllt/fyller för funktion?
- 28- Hur har dessa förändrats sedan 1990-talet, skillnaderna mellan nu och då?
- 29- Vilka åtgärder var vanligast på 90-talet och vilka är vanligast idag?
- 30- Åtgärderna uppdelade på sysselsättningsskapande samt utbudsstimulerande, stämmer det?
- 31- Hur ser du på det?
- 32- Kan du ge exempel på sysselsättningsskapande respektive utbudsstimulerande åtgärder?
- 33- Kan du göra en rangordning av dessa i relation till deras effektivitet när det gäller att underlätta tillgången till arbetsmarknaden?
- 34- Vilka grupper har tagit del av dessa åtgärder?
- 35- Hur placeras olika grupper av sökande i dessa åtgärder?
- 36- Vilka faktorer, egenskaper hos de sökande har du lagt vikt vid, vid placering i de olika åtgärderna?

Syn på arbetsmarknadsläget

- 37- Vad tycker du om den arbetsmarknadspolitiken som bedrevs då?
- 38- Vad tycker du om dagens arbetsmarknadspolitik?
- 39- Vad kunde du som arbetsförmedlare göra för att göra det lättare för många människor att komma in på arbetsmarknaden?
- 40- Vad kan du göra idag?
- 41- Är det något annat du vill tillägga, något som jag inte frågat men som du anser är relevant i sammanhanget?

BILAGA 2

Intervjumall / Intervju2

Mötet

- 1- Berätta om arbetssökandes bakgrund?
- 2- Berätta om dina intryck av mötet, väckte det några funderingar, vilka?
- 3- Hur ser du på hans/hennes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden?
- 4- Om det finns få möjligheter eller inga alls, vad tror du det beror på?
- 5- Hur kommer du att hantera det, vad anser du är nästa steg att ta?
- 6- Vad finns det för regler att tillgå/tillämpa i detta fall?
- 7- Hur flexibelt kan du vara i din tolkning av dessa regler?
- 8- Kommer andra myndigheter/organisationer att involveras in i processen, vilka?
- 9- Vilka andra myndigheter/organisationer anser du borde involveras i processen?
- 10- Kommer du att kontakta några arbetsgivare?
- 11- Vad kan du få för respons?
- 12- Om han/hon har svårt att få ett arbete anser du att han/hon ska delta i något arbetsmarknadspolitiskt program? Vilket? Varför?
- 13- Om det finns möjligheter att komma in på arbetsmarknaden kommer han/hon att kunna använda sig av sina yrkeskunskaper, hur då?
- 14- Vad anser du om ditt eget bemötande?
- 15- Kunde du gjort på annat sätt, hur?

Arbetsökande/Grupper

- 1- Vilka var de huvudsakliga grupperna av sökande under 90-talet?
- 2- Drabbades alla grupper av sökande på samma sätt, om det fanns skillnader hur såg dessa ut?
- 3- Har några grupper ansetts vara problematiska, vilka är det?
- 4- Hur beskriver du deras situation, vari fanns problemet?
- 5- Såg det lika ut för alla grupper eller fanns det skillnader och i så fall hur såg skillnaderna ut?
- 6- De sökande som kom då, kan du dela upp dem efter deras önskemål om jobb, eller var alla beredda att ta vilket jobb som helst?
- 7- De som hade särskilda önskemål, hur såg deras önskemål om jobb eller sysselsättning ut?
- 8- På vilket sätt hanterades deras önskemål?
- 9- Vilka utbildningar eller yrkesbakgrund är vanligast bland de olika sökandegrupperna?
- 10- Vilken bakgrund har de som hade det svårast att få jobb?
- 11- När det gällde de som kunde tänka sig att ta vilket jobb som helst, vad utmärker dem?
- 12- Kan du tyda ett mönster i de olika grupperns jobb- eller sysselsättningssökande?
- 13- Fanns det även andra som kom till er utan att vara aktiva arbetsökande (enbart för att få ut sina bidrag)?
- 14- Vad utmärkte dem (kön, ålder, osv)?
- 15- Vilka alternativ till arbete eller sysselsättning erbjöds de grupper som inte kunde placeras hos en viss arbetsgivare?
- 16- Anser du att ansvaret över dessa grupper borde delas av andra myndigheter, vilka eller är det huvudsakligen en arbetsmarknadsfråga?
- 17- Samarbetar ni med andra myndigheter eller organisationer, vilka?

18- Om du jämför med 1990-talet, har det skett några förändringar, vilka?

'Social kompetens' / 'Språkkompetens'

19- Kompetens, är ett vanligt begrepp idag när man refererar dagens arbetsliv, hur såg det ut på 90-talet?

20- Vad är det för något idag, kan du berätta?

21- Såg du på det på samma sätt då? Vad handlade det om?

22- Hur ser kraven ut för de olika grupperna? Ställs alla grupper inför samma kompetenskrav?

23- Skulle man kunna tänka sig andra krav? Hur då?

24- Hur har ni jobbat för att ge dessa grupper möjligheter att utveckla sin kompetens/eller skaffa sig kompetens?

25- 'Social kompetens', Hur beskriver du begreppet, vad är det för något?

26- Vad består det av?

27- I vilka sammanhang är det viktigt?

28- 'Social kompetens', anses av många idag saknas av vissa grupper på arbetsmarknaden?

29- Vilka grupper är det som "saknar" denna form av kompetens?

30- Har du stött på detta argument när du arbetat med placering av olika grupper?

31- Hur förklarar arbetsgivare det?

32- Hur länge har det varit så?

BILAGA 3

Det lösningsfokuserade samtalets kunskapsfilosofiska grund

Metoden anses inom det psykoterapeutiska området vara ett paradigmskifte från en probleminriktning till lösningsinriktning där den första utgör en central del i den medicinska modell som resultat av de upptäckter som gjordes inom medicinen under 1800-talet (många smittsamma sjukdomar kunde spåras till bakterier) vilket ledde till en tillämpningsmodell för diagnos och behandling. Denna biomedicinska utveckling och dess effektiva resultat när det gällde att bryta ned och mildra infektionssjukdomar kom att påverka synen på mentalsjukdomar, själsliga problem och sociala svårigheter. Mer konkret har detta paradigm inneburit en fokusering på problemens art och ursprung. Även om de så kallade hjälpyrkena¹ är av varierande karaktär delar de två gemensamma huvuddrag. Det ena är problemlösningensstrukturen vilket innebär att arbetet byggs upp efter antagandet att det finns ett nödvändigt samband mellan ett problem och dess lösning. Det andra är att förlita sig på den vetenskapliga kunskapen där patienternas problem anses vara objektivt verkliga.²

Den här synen på problem och lösningar har konsekvenser för hur den lösningsfokuserade metodens struktur skiljer sig från den problemfokuserade. Lösningsbyggandets grundläggande faser är:³

- Att beskriva problemet,
- Att utveckla välformulerade mål,
- Att leta efter undantag,
- Feedback som avslutning på samtalet,
- Att utvärdera 'patientens' framsteg.

Hur vi väljer att definiera ett problem har också konsekvenser för hanteringen av detta. Benämningar och diagnoser är enligt detta kunskapsparadigm "koder för underliggande föreställningar och antaganden om problemens natur".⁴ Det väcker tanken om att problemet finns och ställer krav på speciellt utbildade människor för att lösa det.

¹ Exempelvis Psykologi och psykoterapi.

² Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 20–22.

³ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 34.

⁴ Furman, B. & Ahola, T. (1993), s. 75–76

Utgångspunkten i det lösningsfokuserade är patientens inneboende drivkrafter. Terapeuten eller ”behandlaren” ska tillsammans med ”klienten” utforska hans eller hennes resurser och ta fram dem för att lösa svårigheterna i stället för att fokusera på problem. Metoden beskrivs också som induktiv eftersom den bygger på det enskilda samtalet där det centrala är att undvika alla förutfattade meningar om ”klientens” problem. I denna bemärkelse skiljer det lösningsfokuserade samtalet sig från andra terapeutiska metoder vilka har utvecklats deduktivt i den mån de härletts ur existerande teorier om arten av patienternas problem och orsakerna till dessa.⁵

Som jag tidigare nämnt beskrivs denna metod som ett paradigmskifte från problemfokusering till lösningsfokusering. Den kan också sägas innebära ett paradigmskifte i den bemärkelsen att språket och framför allt ”klienternas” känslor och bilder av verkligheten är centrala utgångspunkter. Hur ”klienterna” ser på problem, kompetens och tänkbara lösningar, konstrueras, enligt detta synsätt, i interaktion med andra. Därmed anses att klientuppfattningar och definitioner vara föränderliga och att det finns en mängd olika verklighetsdefinitioner. Detta resonemang förblir en utmaning för den problemlösande metoden där synen på problem är att de existerar i en objektiv, universell och vetenskaplig mening. I förlängningen innebär det att terapeuten eller ”behandlaren” bör avstå från rollen som expert på problem och lösningar.⁶

Synen på ”klienten” som specialist på sitt eget liv är ytterligare ett kännetecken för denna samtalsform. I stället för att använda sig av den vetenskapliga kunskapen om problem och lösningar ska ”behandlaren” sträva efter att bli expert på att utforska patienternas referensramar, lyssna på deras egna reflektioner och uppfattningar och på att identifiera deras egna idéer om att skapa ett liv som de är nöjda med. För att driva den lösningsbyggande processen framåt frågas exempelvis vad ”klienten” skulle vilja se förändrat i sitt liv, vad som kommer att vara annorlunda i hans/hennes liv när problemet är löst och det frågas också om undantag till problemtillfällena. Samtalet går ut på att lyssna, acceptera och respektera ”klientens” definitioner av problemet, de ord som används för att beskriva dem, samt i vilken riktning de vill att deras liv skall utvecklas. Det är dessutom viktigt att se dessa som bevis på ”klientens” inre resurser samt som informationskälla om de yttre resurser i hans/hennes liv som går att använda.⁷

”Behandlarens” förhållningssätt framställs som en *icke-vetande position* som viktig eftersom syftet är att ’hjälpa’ ”klienten” att bli expert på sitt eget liv, vilket görs genom att uppmärksamma hans/hennes referensram och bortse från sin egen. Genom detta förhållningssätt respekteras patientens individuella särdrag, vilket är en central utgångspunkt för det lösningsfoku-

⁵ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 28.

⁶ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 281–284.

⁷ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 35–36.

serade samtalet. En *icke-vetande position* bidrar till att ta fram patientens egen föreställning om problem, mål, tidigare framgångar och styrkor. Denna position kräver träning och framförallt grundläggande samtalstekniker, en del är specifika för metoden, de flesta är det inte, men lösningsbyggande samtal har sin egen metod för hur detta ska gå till.⁸

Det är inte sällan människor som söker hjälp för ett och som visar sig ha flera problem. Att koppla ihop problem med varandra och att se dem som orsak till varandra ses inom denna metod som ett hinder för människors "förmåga att vidmakthålla sin optimism och kreativitet".⁹ Det är viktigt att se varje problem som oberoende när det finns flera olika problem. Det blir lättare för människor att se framgången med att lösa ett problem, vilket i sin tur blir kan bidra till att lösa de andra problemen.¹⁰

I rapporten Vra 1995:6 beskrivs den lösningsfokuserade arbetsmetoden som systemteori, vilket enligt författarna föreslår att se helheten och dess delar. Människor ses som levande system i förändring. Om en person i systemet börjar förändras påverkar det resten av systemet. En liten förändring kan därför vara tillräcklig för att sätta igång en process, därefter kan den s.k. snöbollseffekten ta över. Den viktigaste utgångspunkten är att kunna koncentrera sig på hur det ser ut när "klienten" inte upplever att han eller hon inte har problem, eller vad han eller hon gör när den glömmet bort sina problem en stund. Det är dessa undantag som är intressanta. Enligt Steve de Shazer, en av grundarna till lösningsfokuserad korttidsterapi, när lösningsmönstren förstoras, minskar problemmönstren. Det är ointressant vad som är orsak till ett problem, utan att veta orsaken kan man koncentrera sig på att hitta lösningar.¹¹

⁸ Berg, I. K. & DeJong, P. (1997), s. 37–63.

⁹ Furman, B. & Ahola, T. (1993), s. 73.

¹⁰ Furman, B. & Ahola, T. (1993), s. 73.

¹¹ AMS Vra 1995:6, s. 1.

Summary

The 1990s were a period of economic crisis and mass unemployment. The dissertation has shown that in the labour market policy guidelines in the period 1988–2004, a dichotomy was constructed between, on the one hand, a group of unemployed described in positive terms as potentially able to gain new employment, and, on the other hand, a group – referred to in the dissertation as the Others – whose exclusion and marginalisation were seen as permanent. The groups discussed in the policy guidelines are those who were already employed, but who were looking for new employment, groups described as productive resources that need to be efficiently shuttled from one job to another in order to prevent bottle necks in the labour market. Other groups – women, immigrants and non-Nordic citizens, individuals with disabilities, low levels of education, and young people – were described as a problem.

Unemployment has not always been defined as a social problem. The nature of the problem of unemployment has been understood and conceptualised differently over time. Earlier research has shown how the idea of criminal idleness was redefined as a problem of unemployment in the first half of the 19th century. Unemployment became a social problem, a problem worthy of social intervention. Framings of the social problem are historically specific, discursive constructs in interaction with a social context. My observations in this study point to a redefinition in the idea of the problem of unemployment.

The aim of the dissertation is to study how rules, social practices and frames of interpretation contribute to the construction and/or reproduction of categories of unemployed within the context of active Swedish labour market policies. The point of departure for the study is that the definition of social problems is a complex process of social construction. It is an active process of re(construction), in which certain problems become perceived as social problems while others are not. The analysis encompasses two levels of labour market policy: a general, central level, and a local level. On the central level, the study analyses the official guidelines of labour market policy as formulated by the Labour Market Board, AMS, while on the local level the study focuses on the interpretations and implementations of these guidelines by the bureaucrats in the local offices of the public employment service (*arbetsförmedlingen*). This part of the study is based on interviews and par-

ticipatory observations in two local employment offices. The study also consults parliamentary investigations on labour market policy and documents on the working methodologies used in the local implementation and training of staff at the local offices.

To categorise is to exercise power. Therefore, I see the bureaucrats in the local employment offices as actors holding the power to name and categorise groups of individuals seeking employment. Using Pierre Bourdieu's field theoretical perspective, I analyse the organisation and methodology of work in the local offices and the hierarchies that structure the organisation of labour market policy. The methodologies and measures applied by employment officials are indicative of prevailing definitions of the problem of unemployment. For this reason, also the methodological tools, policy measures and resources that the officials have at their disposal have been analysed. The study deals with the organisation of work in the employment offices as a social practice that also structures the spatial organisation and the way that the physical structure of the offices reinforces divisions between groups of unemployed. Space is seen as an expression of social power, which creates different spheres for different problems. Unemployed are guided to different offices and different parts of the buildings following the staff's interpretations of their employment problem, and they are also subject to different methodologies. This creates a separation that is social, but also political. The separation of different groups of job seekers functions as a line of demarcation between the social norm and 'deviations' from it, between what Mary Douglass calls cleanliness and dirt, and between healthy and ill, where 'abnormal' behaviour is banished to the private and the hidden.

The dissertation shows a clear tendency towards a medicalization of specific parts of Swedish labour market policy. Medicalization is a process through which problems that were not previously defined as medical problems become redefined and treated as if they were medical, usually in terms of illness, handicap, or disability. Medicalization is also the process through which more and more social activities become the objects of medical influence and expertise. I see this process as part of a changing historical context in the labour market and labour market policy and a general discursive change in the definition of unemployment as a social problem. This process of redefinition has certain specific characteristics:

1- A relocation of responsibility for the problem of unemployment from the labour market to the individual. Through this relocation of responsibility, the aim of active labour market policies – and the *arbetslinje* (The Work Approach¹²) – is shifted from governing the labour market, to governing the behaviour of the unemployed individual. Through this relocation, the problem of unemployment is no longer a problem of labour market policy, but a

¹² This policy requires that the unemployed actively seek work, rather than just receiving unemployment benefits.

problem of social policy and medicine. The notion of *arbetslinjen*, as the guiding notion of Swedish labour market policy, acquires new meaning.

2- Certain individual characteristics become defined as deviance and disability in relation to specific social norms. Individual characteristics such as flexibility, adaptability and individual's willingness to embrace change become 'normal' behaviour. These characteristics are constructed in contrast to an individual's unwillingness to change, or individual difficulties with adapting to change, behavioural aspects that are construed as disabilities. The dissertation shows that the local context plays a significant role for the construction of deviance. Structural problems of economic transformation are interpreted and framed differently in the different local contexts and narrated as disability in interaction with the specific local social context. The individual incapacity to use new technologies is understood as a disability in the city, but not in the small town.

A problem of labour market policy?

The model of production that dominates Swedish economy and society today is characterised amongst other things by weakened social ties and a fragmentation of the social organisation of work. Under post-fordism, tasks change rapidly, and employees become exchangeable in a way that was not the case under the hierarchical patterns of fordism production. These structural changes confront the individual with demands for flexibility, a requirement connected to the flexibilisation of production. Another characteristic of this economic model is insecurity, as instability becomes the norm and the entrepreneur the ideal Man. In this 'dynamic' society, 'passive' people are marginalised. The flexibilisation of the labour market, and of labour market policy, is an institutional and discursive process that leads to new categorisations and otherings on the labour market.

I have also shown in this study that the construction of the social problem of unemployment is influenced by geographic, institutional and historic factors. The increasing regional differences in unemployment are an important aspect of change in the Swedish labour market in the period since the 1990s. Increasing differences between local labour markets point to strong disparities in the demand and supply of labour and signal structural changes. Different sectors have recovered differently since the 1990s recession. The relative importance of employment in traditional industry has been reduced, and jobs that disappeared in the public sector in the 1990s have not been recreated. These different local contexts are reflected in local definitions of unemployment and local categorisations of job seekers. In the city, there is a problem with highly educated unemployed, while in the small town, low levels of education have become a problem after the disappearance of industrial jobs.

These contextual differences in the structure of the labour market are elements in an emerging new economic and social order.

In the wake of the 1990s crisis, and of the more long-term structural transformation of the Swedish labour market, a group of long-term unemployed has emerged. In the official guidelines of the labour market policy, the recommendations are to treat this group within the framework of the measures and activities that earlier applied to groups with disabilities. In this process, the structural labour market problem becomes defined politically in terms of individual disabilities. This is not only a process of individualisation, but also a process of medicalization. The medicalized measures that have been applied from the dawn of active labour market policies in Sweden in the 1950s to labour force reserves, are now applied to a much larger group of job seekers. In this manner, unemployment, and particularly long-term unemployment, becomes analogous to disability.

The *arbetslinje*, the notion that has informed Swedish active labour market policy, is a contested concept. What is expressed in political guidelines in terms of *arbetslinjen* has two different meanings in discourse and social practice, employment or activation. In the 1990s, there has been a shift in the meaning of *arbetslinjen* from a labour market policy to a social policy frame. The shift in orientation of the employment offices' activities towards activation of long-term unemployed is a sign of the changed content of the *arbetslinje*. It gives the local officials whose work is directed at these job seekers a dominant position. This changing meaning in the discourses and social practices surrounding *arbetslinjen* gives rise to a new hierarchy in the field of labour market policy. On the one hand are those employment officials, 'brokers', whose work is focused on matching suitable job seekers with employment offers quickly and efficiently, On the other hand are those employment officials, the 'therapists', who work with 'helping' the problem-filled job seeker to find solutions and whose work is mainly oriented towards activation. This dichotomy is reflected in the social practices of the employment officials, their methodologies, the way they interact with time and space and in the resources at their disposal in terms of policy instruments and technical equipment, such as training programmes and computers.

The differentiated positions of local employment officials within the hierarchical field of the local employment office are reflected in the categorisations of job seekers. The brokers' main task is matching, which is a job task that presupposes a close relationship with the labour market and with employers. The job seekers with whom these officials work fit, to a higher degree than other job seekers, the prevailing norms on the labour market. They exhibit qualities that are in demand, qualities that mean that they are quickly directed to a new job. These job seekers are expected to cope with the technical equipment available to them in the local offices, for the purpose of facilitating the jobs of the 'brokers'.

At the other end of the field are the therapists who, in contrast to the brokers, work with activation measures and whose tasks are focused on bringing 'problematic' job seekers back to normality. This normality is expressed in terms of *activity*, which is an important element in the construction of the active citizen. This is also a question of disciplining, a disciplining where 'problematic' personal characteristics become objects of intervention. The purpose of the therapists' intervention is to shape certain job seekers to fit prevailing norms of working life. This can be interpreted as an individualisation of the problem of unemployment, an individualisation that is constructed through medicalization. It is the personal characteristics of the individual that are the problem and that are the object of change.

In the meeting between job seeker and employment official in the local offices, this dichotomy is reproduced and reinforced. The dichotomous logic of the field is mirrored in categorisations of job seekers. The first group described in the labour market policy guidelines is defined, in the interviews, as 'autonomous' or 'self-propelled' – *självgående*. This is the group that the brokers work with. This can be contrasted to a construction of the more problematic group as 'Others'. These are guided to the therapists. It is clear from the interviews and observations that job seekers are categorised on the basis of how long they have been unemployed, but also as a result of the subjective interpretations of the employment official. The longer the time of unemployment, the more difficult it is to gain a new employment. But a longer time of unemployment is also interpreted by officials as a question of the individual lacking the qualities in demand on the labour market. This places the job seekers in a position of deviance to an established norm. This position of deviance is reinforced by differentiating and separating mechanisms, such as subsidies given to employers and companies for hiring these individuals and therapeutic methodologies directed at the individual job seeker, a methodology which adds to the individualisation of the problem of unemployment.

The central element of intervention in relation to these groups is guidance, not job allocation. This requires new skills also of the employment officials. Individual skills such as the ability to speak slowly and patiently, to listen empathically and to identify with the situation of the job seeker are important components of a specific habitus within the organisation. These skills among employment officials are also becoming more and more important, since this is the methodology applied to the growing group of problematic job seekers. Therapeutic methodologies and the empathic conversation thus become the dominant part of the activities in the public employment service. In this process, then, the organisation of the field interacts with the construction of the dichotomy between categories of unemployed, as reflexive processes.

The Others are constructed as a separate category through the measures and methodologies directed at them and through the spatial organisation of the

employment office. Their position is opposed to the position of the other category, the 'autonomous' or self-propelled individuals. These self-propelled job seekers *are described* in the interviews as showing initiative, drive and independence in their search for a new job. The interviews show that the officials frequently use a medicalised discourse to define this group as *healthy*. The self-propelled is a stereotype constructed through the use of positive descriptions and becomes a model for the 'good' job seeker. The Others become a problematic mirror image of this. Metaphors used in the interviews are *excluded, exposed, or vulnerable*, which is a sign of the growing influence of social policy framings in labour market policy. Their vulnerability is formulated as "their difficulty in claiming a position on the labour market", a problem which in turn is explained with reference to the individual's lack of the qualities in demand in contemporary job markets and the existence, instead, of personal characteristics that are not in demand. Problematic attributes are timidity, awkwardness, passivity, 'insufficient' language skills and insufficient understanding of the norms of Swedish working life – aspects we might call insufficient "Swedishness" – unwillingness to change, fear of people, age, low levels of education and/or the lack of self confidence. Through these definitions of the roots of their unemployment, the causes of the problem are firmly placed with the individuals themselves. This takes place in relation to a dominating discourse of economic conditions that deterministically marginalise groups of individuals as 'deviations' outside of working life.

The medicalization of this group occurs through the use of methodologies such as the Solution-Focused Brief Therapy Interview, which is a direct application of psychotherapy. The use of doctors and therapists, particularly psychologists, in the employment offices is another element of medicalization. These work primarily with job seekers with physical disabilities, but also step in to assess other job seekers and their productive capacity. In addition, employment officials continuously study therapeutical methodology to increase their competence. The literature and studies that they use are often studies on problems such as alcoholism and smoking.

Through the discursive and institutional framing of unemployment within a context of disability, unemployment effectively becomes a disability. There is an increase both in the usage of the term disability in relation to productive capacity and in the number of people with labour market disabilities. This is a sign of a process of naming, which has social consequences. The notion of 'labour market disability' – *arbetshandikapp* – becomes a conceptual tool with which employment officials can label individuals with complex problems and backgrounds. This conceptual tool thus enables the separation of specific individuals from working life.

The use of medicalization in labour market policies is an historical change, a change which reflects the changes in the understanding of unemployment. Historically, the institutionalisation of methods such as rehabilita-

tion was an expression of the ambition to create a platform from which individuals outside of the labour market could make their way into working life. When active labour market policies were implemented, these groups were seen as potential labour force reserves and as important factors of production. Medicalization, in the post-war period, was also an expression of the idea of employment as a right of citizenship. Work was not just a foundation for material survival, but also an engine for personal development and social inclusion. In political discourse, this is still an important argument. However, the dissertation shows that in the absence of actual jobs, rehabilitation and medicalization have become means of activation and not employment.

Medicalization of social problems has been shown by social science research to be an important aspect of *depolitization*, a process in which the responsibility for complex social problems is ascribed to the individual sphere rather than to society. The result of this process is that the object of governance is no longer social structures, but the individual. However, a medical frame of reference can also be an important alternative to those framings of unemployment that imply that the problem is the individual's idleness or lack of interest. Medicalization signals that these disabled or sick individuals are in need of help. In the Swedish welfare state, this framing gives them the right to government help, which reaffirms the political character of the problem.

Moreover, the conclusion that this is a process of a shift in the understanding of unemployment from a labour market policy frame to a social policy frame is strengthened by the fact that the public employment offices are losing shares on the Swedish labour market to private employment agencies that are gaining a stronger position in the allocation of work. It is a fact that the public employment offices are no longer working with the potential employees of the new economy, but with those groups in the labour force who, for different reasons, have been discarded by the new production regime.

Unemployment, as a social problem, has historically been understood in terms of poverty and exclusion, something that motivated a social and public responsibility for protection and intervention. It was, however, only in the 1930s that unemployment came to be regarded as a problem of labour market organisation, a problem demanding specifically targeted measures of labour market intervention. Signs of this development were the creation of institutions such as public employment offices and unemployment insurance separated from poor relief. Traditionally, Swedish labour market policies have been seen as an integrated part of economic policies. But they have also contained social policy ambitions such as social protection and income guarantees, a strand that has gained in importance in recent years. In my interpretation, the pronounced political objective to give special priority to the position of weak groups on the labour market is an expression of this development. The institutionalization of medicalization means, however, that the ambition of universalism in labour market policy have been abandoned.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Otryckta källor

Arbetsmarknadsstyrelsens arkivdepå, Söderhamn

Riktlinjer för verksamhetsplanering 89/90.

Riktlinjer 1990/91.

Riktlinjer 1991–1992.

Riktlinjer 1992–1993.

Riktlinjer 1993–1994.

Riktlinjer 1994/95.

Riktlinjer 1995/96.

Verksamhetens inriktning och mål 1997.

Verksamhetens inriktning och mål 1998.

Verksamhetens inriktning och mål 1999.

Verksamhetens inriktning och mål 2000.

Verksamhetens inriktning och mål 2001. Riktlinjer för verksamhetsplanering.

Verksamhetsplanering 2003.

Verksamhetsplan år 2004 för Arbetsmarknadsverket.

AMS Vra 1995:6, *Lösningssinriktad Yrkesrehabilitering*. Rapporten ingår i serie Vra som utges av AMS vägledningseenheten.

AMS Vra 1996:9, *Den lösningssinriktade terapimetoden. En metod som tillvaratar individens egna resurser och flyttar uppmärksamheten från problem till lösningar. "Det finns en juvel inom oss alla som kan skönjas om viljan finns."* Rapporten ingår i serie Vra som utges av AMS Arbetsmarknadsprogram.

Slutrapport Eu-projektet. Lösningssinriktad samverkan.

Arbetslöshetsförsäkringen. [Internt informationsmaterial om ALF och IAFS. I forskarens förvar.]

Metod och handläggningsstöd för arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN). AMS enhet för arbetsförmedlingsfrågor. [Internt informationsmaterial om ALF och IAFS. I forskarens förvar.]

KILA-projektet banar väg för Arbetsförmedlingens tre servicevägar. [Internt informationsmaterial om ALF och IAFS. internt informationsmaterial om ALF och IAFS. I forskarens förvar.]

Faktablad. *Allmänt och förstärkt anställningsstöd*, februari 2004.

Faktablad. *Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS)*, juli 2002.

Faktaintervju CH1061002

Intervjuundersökningen arbetsmarknadspolitiken i praktiken, våren 2004

Intervjuer

ABHI1040210
ARI1040519
ASI1040206
AÖI2040330
BBI1040310
BSI2040309
ESI2040311
GLI2040311
GLI2040316
HAI2040309
HAI2040316
HSI1040325
IMI2040329
KOI1040326
KOI1040330
LNI1040218
MPI1040527
PEBI2040309
PHI1040524
POJI1040326
SHI1040212
UJI1040210

Deltagande observationer

ARO10405191
ARO10405192
ARO10405193
BSO2040329
HAO20404171
HAO20404262
HAO20405043
KSO1060906
MPO10406021
MPO10406022
MPO10406183

Tryckta källor

- Ds A 1978:3 *Arbetsmarknadsinstitut. Förslag till huvudmannaskap och organisationen inom den yrkesinriktade rehabiliteringen m m. Rapport till arbetsmarknadsdepartementet från nya utredningen om yrkesinriktad rehabilitering m m (NYR).*
- Ds A 1979:5 *Arbetsmarknadsinstitut. Förslag till riktlinjer för verksamheten. Slutrapport till arbetsmarknadsdepartementet från nya utredningen om yrkesinriktad rehabilitering m m (NYR).*
- SOU 1978:14 *Arbete åt handikappade.*

- Berg, Insoo Kim & DeJong Peter (1997), *Att bygga lösningar, en lösningsfokuserad samtalsmodell*. Stockholm: Mareld.
- Furman, Ben & Ahola, Tapani (1993), *Lösningssnack, inbjudningar till terapeutiska samtal*. Stockholm: Mareld.

Litteratur

- Ahrne, Göran m. fl. (1985), *Vad gör de där inne på arbetsförmedlingen?* Uppsala: Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Ahrne, Göran (1989), *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Alvesson Mats & Sköldberg Kaj (1994), *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Jenny (2003), *Mellan tillväxt och trygghet. Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*. Uppsala Studies in Economic History 67. Uppsala: Univ.
- AMS (1998), *Arbetsmarknadspolitik i förändring. En grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor*. Tredje upplagan. Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen & Fritzes.
- Armstrong, David (1983), *The Political Anatomy of the Body*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bacchi, Carol Lee (1999), *Women, Policy and Politics: the construction of policy problems*. London: SAGE Publications.
- Bauman, Zygmunt (1998), *Vi vantrivs i det postmoderna*. Göteborg: Daidalos.
- Boréus, Kristina (2005), "Diskursiv diskriminering: en typologi", *Statsvetenskaplig tidskrift* 2005:2.
- Boréus, Kristina & Bergström, Göran (2000), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bourdieu, Pierre (1977), *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bourdieu, Pierre (1991), *Language and symbolic power*. Cambridge: Polity.
- Bourdieu, Pierre (1992), *The logic of practice*. Cambridge: Polity.
- Bourdieu, Pierre (1993), *Kultursociologiska texter*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Bourdieu, Pierre (1996), *Homo Academicus*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Bourdieu, Pierre (2000), *Konstens regler. Det litterära fältets uppkomst och struktur*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Broady, Donald (red.) (1998), *Kulturens fält – en antologi*. Göteborg: Daidalos.
- Conrad, Peter (1992), "Medicalization and Social Control", *Annual review of sociology* vol. 18, 209–232.
- Conrad Peter & Schneider, Joseph W. (1980), "Looking at levels of medicalization: A comment on Strong's critique of the thesis of medical imperialism", *Soc. Sci. Med.* 14A: 75–79.
- Conrad Peter & Schneider, Joseph W. (1992), *Deviance and Medicalization: From Badness to Sickness*. Philadelphia: Temple Univ. Press.
- Dean, Mitchell (1995), "Governing the unemployed self in an active society", *Economy and Society*, Vol. 24, No. 4.

- Delander, L., Thoursie, R. & Wadensjö, E. (1991), *Arbetsförmedlingens historia*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Eriksson, C., Eriksson Baaz M. & Thörn, H. (red.) (1999), *Globaliseringens kulturer. Den postkoloniala paradoxen, rasismen och det mångkulturella samhället*. Nora: Nya Doxa.
- van Dijk, Teun (1993), *Elite Discourse and Racism*. London: SAGE Publications.
- van Dijk, Teun (1987), *Communicating Racism: Ethnic prejudice in thought and talk*. London: SAGE Publications.
- van Dijk, Teun (1984), *Prejudice in Discourse: An Analysis of Ethnic Prejudice in Cognition and Conversation*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Donzelot, Jaques (1991), "Pleasure in work" i Burchell, Graham, Gordon, Colin & Miller, Peter (red.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Douglas, Mary (1997), *Renhet och fara: en analys av begreppen orenande och tabu*. Nora: Nya Doxa.
- Ehn, Peter (1998), *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*. Stockholm: Universitet.
- Fairclough, Norman (1995), *Critical Discourse Analysis: the Critical Study of Language*. London: Longman.
- Fairclough, Norman (1992), *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Forslund, Anders & Holmlund, Bertil (2003), *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik*. Rapport 2003:6. Uppsala: IFAU.
- Franzén, Elsi C. (1997), *Invandring och arbetslöshet*. Lund: Studentlitteratur.
- Foucault, Michel (1994), *The birth of the clinic*. New York: Vintage Books.
- Foucault, Michel (1991), "Governmentality" i Burchell, Graham, Gordon, Colin & Miller, Peter (red.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Furedi, Frank (2004), *Therapy Culture: cultivating vulnerability in an uncertain age*. London: Routledge.
- Garsten, Christina & Jacobson, Kerstin (red.), (2004), *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Garsten, Christina & Turtinen, Jan (2000), "'Angels' and 'Chameleons': The Cultural Construction of the Flexible Temporary Agency Worker in Sweden and Britain" i Stråth, Bo (red.), *After Full Employment: European Discourses on Work and Flexibility*. Berlin: PIE Lang.
- Goddard, A. & Patterson, M. L. (2000), *Language and Gender*. London: Routledge.
- Goffman, Erving (1972), *Stigma. Den avvikandes roll och identitet*. Stockholm: Rabén och Sjögren.
- Knocke, Wuokko & Herzberg, Fredrik (2000), *Mångfaldens barn söker sin plats. En studie om arbetsmarknadschanser för ungdomar med invandrarbakgrund*. Stockholm: Svart-vitt förlag/Arbetslivsinstitutet.
- Hasselberg, Ylva (2000), *40 procent? Effekten av företagsstöd på den segregerade arbetsmarknaden i Dalarnas län 1994-1998*. Falun: Dalarnas forskningsråd.

- Hertzberg, Fredrik (2003), *Gräsrotsbyråkrati och normativ svenskhet. Hur arbetsförmedlare förstår en etnisk segregerad arbetsmarknad*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Holmes, Mark (1991), "Bringing About Change in Teachers: Rationalistic Technology and Therapeutic Human Relations in the Subversion of Education", *Curriculum Inquiry*, Vol. 21, No. 1.
- Holmqvist, Mikael (2005), *Samhall. Att bli normal i en onormal organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Johannisson, Karin (1990), *Medicinens öga: sjukdom, medicin och samhälle*. Stockholm: Norstedt.
- Johansson, Håkan (2001), *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.
- Junestav, Malin (2004), *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala Studies in Economic History 72. Uppsala: Univ.
- Kvale, Steinar (1997), *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lakoff, George (1987), *Women, fire and dangerous things: what categories reveal about the mind*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Lakoff, George & Johnson Mark, (1980), *Metaphors we live by*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Lindgren, Antony & Sederblad, Per (2004), "Teamworking and Emotional Labour in Call Centres" i Garsten, Christina & Jacobson, Kerstin (red.), *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lindqvist, Rafael (red.), (1997), *Medikalisering, professionalisering och hälsa, ett sociologiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Lund, A & Ramsby, F (2001), "'Det finns ju givetvis någon där som har kapacitet.' Om arbetsförmedlingen som 'dörrvakt' eller 'dörröppnare'" i Trondman, M. & Bunar, N. (red.), *Varken ung eller vuxen*. Stockholm: Atlas.
- Lundborg, Per (2000), "Vilka förlorade jobbet under 1990-talet?" i *Välfärdens förutsättningar, Arbetsmarknad, demografi och segregation*. Statens offentliga utredningar 2000:37.
- Magnusson, Lars (2000), *Den tredje industriella revolutionen*. Stockholm: Prisma.
- Magnusson, Lars (2006), *Håller den svenska modellen? Arbete och välfärd i en global värld*. Stockholm: Norstedts Akademiska Förlag.
- Massey, Doreen & Allen, John (1984), *Geography matters: a reader*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Mäkitalo, Åsa (2002), *Knowing, Arguing, and Social Dilemmas in Vocational Guidance*. Göteborg Studies in Educational Sciences 177. Göteborg: Univ.
- Neergaard, Anders (2000), Arbetsmarknaden, arbetsförmedlaren och konstruktionen av invandrarskap. *Sociologförbundets årsmöte, Växjö, 28-29 januari 2000*.
- Neergaard, Anders (2004), *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad. Förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?* Norrköping: Themes.
- Nordenmark, Mikael (1997), "Arbetslöshet, interaktion och psykisk ohälsa" i Lindqvist, Rafael (red.), *Medikalisering, professionalisering och hälsa, ett sociologiskt perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Närvänen, Anna-Liisa (1994), "Tids- och rumssociologiska aspekter på stigmatisering och totala institutioner" i Svensson, Tommy (red.), *Samhälle, psykiatrisk vård och psykisk hälsa*. Linköping: Tema, univ.
- Olli, Åsa (1996), *Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium*. Stockholm: Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier, Arbetsmarknadsdepartementet (EFA).

- Olofsson, Jonas (1996), *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning: en diskussion om arbetslöshet*. Lund: Lund Univ. Press.
- Olofsson, Jonas (red.) (2005), *Den tredje arbetslinjen. Bortom den svenska modellen och marknadsliberalismen*. Stockholm: Agora.
- Olofsson, Jonas & Wadenjö, Eskil (2005), *Arbetslöshet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Osman Ali (1999), *The "Strangers" Among Us. The Social Construction of Identity in Adult Education*. Linköping: Department of Education and Psychology, University of Linköping.
- Peralta, Julia (2000), "Svenska utantill". D-Uppsats ventilerad vid ekonomiskhistoriska institutionen vid Uppsala universitet. (Otryckt.)
- Pihlgren, Gunnar (1985), *Management i förvaltning: effektivitet och förnyelse*. Malmö: Liber Förlag.
- Regné, Håkan (2000), "Ändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken?" i *Välfärdens förutsättningar, Arbetsmarknad, demografi och segregation*. Statens offentliga utredningar 2000:37.
- de los Reyes, Paulina (1997), *Invandrare och tjänstemän. En studie om invandrar-tjänstemännens villkor i det svenska samhället*. Stockholm:TCO.
- de los Reyes, Paulina (2000), "Var finns mångfalden? Konstruktionen av mångfald inom svensk forskning och samhällsdebatt" i *Working Life Research in Europe, Report nr 2:2000*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- de los Reyes, Paulina (2001), *Mångfald och differentiering. Diskurs, olikhet och normbildning inom svensk forskning och samhällsdebatt*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Rombach, Björn (1997), *Den marknadlika kommunen – en effektstudie*. Göteborg: Nerenius & Santéus Förlag.
- Salonen, Tapio (1999), *Ersättning vid arbetslöshet – socialbidrag eller arbetslöshetsersättning?* Meddelande från socialhögskolan nr 1999:5. Stockholm.
- Salonen, Tapio & Ulmestig, Rickard (2004), *Nedersta trappsteget, en studie om kommunal aktivering*. Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Univ.
- Saraga, Esther (1998), *Embodying the social: Constructions of difference*. London: Routledge.
- Sennett, Richard (2000), *När karaktären krackelerar*. Stockholm: Atlas.
- Sibley, David (1995), *Geographies of exclusion*. London: Routledge.
- Skeggs Beverly (2000), *Att bli respektabel, konstruktionen av klass och kön*. Göteborg: Daidalos.
- Stråth, Bo (red.) (2000), "After Full Employment and the Breakdown of Conventions of Social Responsibilities" i *After Full Employment: European Discourses on Work and Flexibility*. Berlin: PIE Lang.
- Thedvall, Renita (2004), "'Do it yourself' : Making Up the Self-Employed Individual in the Swedish Public Employment Service" i Garsten, Christina & Jacobson, Kerstin (red.), *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Turner, Bryan (1987), *Medical Power and Social Knowledge*. London: SAGE Publications.
- Zola, Irving Kenneth (1993), "Self, Identity and the Naming Question: Reflections on the Language of Disability", *Social Science and Medicine*, vol. 36. No. 2.