

Från moral till marknad?

Vem skall få beredskapsarbete under en arbetslöshetskris?

Sven Trygged

Arbetslöshet är en förutsättning för att få ett kommunalt beredskapsarbete, men alla som är arbetslösa får inte beredskapsarbeten. De personer som skall få hjälp (de värdiga) måste skiljas från dem som inte skall få hjälp (de ovärdiga). Under arbetslöshetshjälpens första decennier var medellöshet en av grunderna för att få hjälp. Under den nuvarande arbetslöshetskrisen är det främst personer med akassa som kan komma ifråga. De som saknar akassa riskerar att stängas ute både på den öppna arbetsmarknaden och från arbetslöshetshjälp i form av beredskapsarbeten.

Författaren är socionom och doktorand i socialt arbete vid Stockholms universitet.

Vad är ett beredskapsarbete

I artikeln diskuteras hur grunderna för rekryteringen till kommunala arbetslöshetsåtgärder förändras över tid med tonvikt på beredskapsarbeten och dess föregångare. Med *kommunalt beredskapsarbete* avses en tillfällig anställning, vanligtvis sex månaders jobb, som ombesörjes i kommunal regi. Som regel är lönekostnaden subventionerad av staten.

Teoretiska utgångspunkter

En person måste för att definieras som arbetslös ingå i arbetskraften och aktivt söka arbete. Frågan om vem som skall få arbetslöshetshjälp är en annan administrativ bestämning. Teorier om vem som blir arbetslös måste därför skiljas från teorier om vem som får beredskapsarbeten. Arbetslöshet är normalt en förutsättning för att få ett beredskapsarbete, men alla som är arbetslösa får inte beredskapsarbeten.

Jag har valt att diskutera vem som får kommunal arbetslöshetshjälp, främst beredskapsarbeten, utifrån tre begrepp som återfinns hos normmannen Georges

Midré.¹ I en socialhistorisk studie kallad "Bot, be-
dring, brød" redogör Midré för "avgränsningens di-
mensioner" (Midré 1990 s 13–15). Staten har genom
socialpolitiken och sociallagstiftningen angett i vilka
situationer den enskilde har rätt till stöd och institutio-
nernas uppgift är att skilja ut de förtjänta (värdiga) kli-
enterna som skall ha hjälp från de oförtjänta (ovärdi-
ga). Med hjälp av kategorierna moral, resurser och
marknad visar Midré hur uppfattningen växlar mellan
fattigdom och nöd som ett individuellt problem och
uppfattningen att fattigdom beror på orsaker som inte
kan hänföras till individen. Tillämpat på arbetsmark-
naden så handlar moral framför allt om "arbetsviljan"
hos den enskilde. Resurser står för förmåga (t ex per-
sonlig kompetens och hälsa) medan marknadsdimen-
sionen rör yttre arbetsmöjligheter. En värdig klient är
en person som vill arbeta, men som inte kan eller inte
får arbeta. En person som t ex både kan och får arbeta,
men som inte vill arbeta är i princip ovärdig. Svårare
gränsfall kan vara personer som får arbete men som av
olika skäl inte kan.²

Midré gör en översiktlig genomgång där han dis-
kuterar hur synen på fattiga och arbetslösa förändrats
under en 500-årsperiod. Jag har valt att tillämpa Mid-
rés perspektiv på den kommunala arbetslöshetshjälp-
en i Stockholms stad för perioden 1914–1990. Bl a utnyt-
jas arkivmaterial för den äldre perioden och egen em-
piri för den senaste tidsperioden.

Hjälpta grupper i Stockholm

Under en mycket lång tid är det Stockholms stads ar-
betslöshetskommitté, ak, (senare arbetslöshetsnämnd)

.....
*En värdig klient är en person som vill arbeta,
men som inte kan eller inte får arbeta*
.....

som har i uppgift att välja ut de godkända grupperna. För det tillämpas olika principer. Från början är det yrkestillhörigheten som avgör, liksom skötsamhet och försörjningsplikt. Ålder spelar ofta stor roll. De äldre kan i allmänhet påräkna arbetslöshetshjälp om de är arbetsföra. Den uttalade målsättningen är att avhjälpa nöd och att pröva arbetsvilligheten. Den hjälpsökande ska vara oförvällat arbetslös och påvisa att han är värdig att motta hjälp genom att t ex utföra nödhjälpsarbeten. Den som vägrar blir avstängd både från nödhjälpsarbete och kontantersättning. På så sätt kan även ett annat problem lösas, nämligen att särskilja de arbetsföra från personer som inte tillhör arbetskraften. De som är arbetsföra kan få arbetslöshetshjälp och de icke arbetsföra får vända sig till fattigvården i stället.

Den första arbetslöshetshjälpen via ak kommer 1914 och omfattar speciellt tre godkända yrkesområden för arbetslöshetshjälp. Det gäller tobaksarbetarna (som en följd av Tobaksmonopolets införande), målarna (brist på råvaror och stagnerad byggnadsverksamhet) och bageriarbetarna (ransonering av mjöl mm). Däremot kan inte hamnarbetarna påräkna någon hjälp eftersom de är säsongsarbetslösa och inte kristidsarbetslösa i första hand.

Efter hand följer arbetare inom bleck- och plåt, korgmakeriarbetare, skomakeriarbetare och arbetare inom den elektriska industrin, s k "Stockholmsmonter". Varje godkännande föregås av en utredning av den aktuella branschen. Vanligtvis tar man då hjälp av arbetsförmedlingen som skapar en särskild avdelning för att undersöka det aktuella yrkesområdet. Ak uppmanar också fackföreningarna att anmäla sina arbetslösa medlemmar på arbetsförmedlingen. Samtidigt betraktas arbetslöshetshjälp som en förmån. För att den inte skall bli alltför attraktivt eller framstå som en självklar rättighet omgärdas hjälpen med olika moraliska förtecken där ak vill försäkra sig om att hjälpen går till rätt personer och att kontantstöd inte betalas ut "i onödan" eller till ovärdiga grupper. Kontrollen kan t ex ske genom att den arbetslöse skall stämpla sitt kort

:::::::::::
Som motiv för arbetslöshetsåtgärder för unga på 1930-talet anges behovet av att stärka de ungas kompetens samt rädsla för politisk oro
:::::::::::

:::::::::::
I arbetsmarknadskungörelsen sägs rentav att de som är berättigade till a-kassa har rätt till beredskapsarbete
:::::::::::

ofta. Ak samarbetar också med Systembolaget för att förhindra att hjälptagarna använder arbetslöshetsersättningen till alkoholdrycker.

Även ungdomar får vissa tider särskild uppmärksamhet. Lena Schröder (1991)³ undersöker bl a motiven till att inrätta s k ungdomsreservarbeten under 1930-talet. Hon menar att det vid den här tiden går att få uppslutning för arbetslöshetsåtgärder för de unga, men inte för den vuxna befolkningen. Som motiv anges behovet av att stärka de ungas kompetens samt rädsla för politisk oro. Men det borde också vara möjligt att infoga ungdomarna i Midrés kategorier. Det kan t ex vara svårt att hävda att ungdomar är självförvällat arbetslösa när det inte finns några arbeten att söka. Ungdomarna är "värdiga" som hjälpmottagare. Däremot får vuxna vara beredda att ta de fulla konsekvenserna. Men det kan också vara så att ungdomarnas arbetsmoral ifrågasätts och att det därför är bäst att sätta dem i arbete. (Jfr t ex debatten om kriminalvård där barn och ungdomar får en mild behandling, men där vuxna tilldöms fullt straffansvar. Brottet kan t ex bero på "ungdomligt oförstånd". Det kan också förstöra den unges moral att umgås med mer erfarna brottslingar).

1930-talets arbetslöshetskris leder till en förändrad arbetslöshetspolitik. Genom att beredskapsarbeten i högre utsträckning blir ett led i den ekonomiska politiken tonas moralargumenten ner och kopplingen till fattigvården börjar att luckras upp. Men det dröjer ändå fram till mitten av 1950-talet innan det sker ett avgörande brott. Först då blir det möjligt även för personer som har rätt till a-kassa att få hjälp i form av beredskapsarbeten. Fram till dess har *endast personer som är medlösa och hjälpsökande hos kommuner kunnat påräkna hjälp*. Efter hand ökar möjligheterna för de a-kasseberättigade att få ett beredskapsarbete, något som länge krävts av fackföreningarna. I arbetsmarknadskungörelsen sägs rentav att de som är berättigade till a-kassa har rätt till ett beredskapsarbete. Detta innebär att behovsprincipen överges till förmån för en

försäkringsprincip. I och med det sker det en definitiv brytning av det formella sambandet mellan fattigvård och beredskapsarbeten. I början utnyttjas "nya" möjligheten att ge a-kasseberättigade personer beredskapsarbeten främst för den äldre arbetskraften.

Men det sker fler viktiga förändringar under 1950-talet. Det blir t ex i ökande omfattning möjligt för personer med bristande (fysiska) resurser för att få t ex arkivarbeten. Arkivarbeten är en typ av "beredskapsarbeten" för tjänstemän som också görs tillgängliga för äldre kvinnor. Olika insatser för arbetslösa infogas i den kommunala arbetsvården som successivt byggs upp. Även om olika perioder av lågkonjunkturer breddar rekryteringen till arbetslöshetshjälp, så förefaller det som om det sker en långsiktig "klientiseringsprocess" bland de hjälpsökande grupperna. I början är det fattigdom som är huvudorsak till hjälp, men efterhand är det sociala och medicinska handikapp som motiverar hjälpbehovet. För Stockholms del blir denna utveckling tydlig runt 1970, då den kommunala arbetsvården övergår till landstinget, som har de medicinska resurserna. Den (primär)kommunala hjälpverksamheten för arbetslösa inskränker sig i stort sett till beredskapsarbeten utomhus för alkoholmissbrukare och andra grupper som motiveras av socialmedicinska skäl. Nästa led i utvecklingen blir olika kommunala insatser för arbetslösa ungdomar. Denna verksamhet pågår under större delen av 1970-talet och fram till mitten av 1980-talet. Därefter minskar behovet av insatser för ungdomar till följd av högkonjunkturen. I stället kommer andra grupper, t ex långtidsarbetslösa och flyktingar i fokus.

Beredskapsarbetets historia i sammanfattning

Där det från början krävdes att man var skötsam och kristidsarbetslös räcker det med att man har "allmänna svårigheter" på arbetsmarknaden. Även om undantag finns så är huvudlinjen att olika spärrar tas bort och allt

Även om olika perioder av lågkonjunkturer breddar rekryteringen till arbetslöshetshjälp, så förefaller det som om det sker en långsiktig "klientiseringsprocess"

fler grupper får möjlighet till hjälp. I nedanstående översikt ges några exempel på godkända mottagare av kommunal arbetslöshetshjälp i Stockholms stad.

	<i>godkända arbetslösa:</i>
1990	långtidsarbetslösa
	etniska grupper/flyktingar
1970	akademiker och tjänstemän i högre utsträckning än tidigare
	a-kasseberättigade
1950	arbetshandikappade
	musiker
1930	ungdomar
	kristidsarbetslösa
	infödda Stockholmare
	gifta
	äldre
1914	tobaksarbetare
	målare, bagare

Från början har hjälpen omfattat främst yrkesbestämda äldre män som är familjeförsörjare och arbetslösa till följd av kristid. De har fått likartade arbetsuppgifter av karaktären enkla, fysiskt krävande arbetarjobb. Idag domineras bilden i stället av ensamstående, en hög andel kvinnor, många saknar yrke och hjälpen sker i stor utsträckning i form av individuellt anpassade arbetsuppgifter av servicekaraktär inom tjänstesektorn. Under 1980-talet har långtidsarbetslösa personer och invandrar/flyktinggruppen fått ökad uppmärksamhet och i större utsträckning fått tillgång till beredskapsarbeten.

Om man granskar de institutionella grunderna för att få arbetslöshetshjälp vid varje enskild tidpunkt är bilden tämligen komplex. Ibland krävs t ex både en viss yrkestillhörighet och försörjningsplikt för att få hjälp, ibland räcker det med att vara ung och arbetslös. Det förefaller som om Midrés kategorier för avskiljande främst går att använda för att spegla förändringar på en övergripande nivå under 1900-talet. Under arbetslöshetspolitikens första period dominerar moraldimensionen. Den arbetslöse skall bevisa sin arbetsvilighet för att få hjälp. Efter andra världskriget följer en lång period med rekordår, tankar om full sysselsättning etc. Här tonas moralperspektivet ner och resursperspektivet blir viktigare. Den som kan arbeta skall få hjälp, och handikappgrupper skall få särskilt stöd. Utvecklingen under de senaste åren skärper i stället indirekt marknadsperspektivet. Det finns inte arbete åt

