



SAMTAL OM SOCIALFÖRSÄKRING Nr 4



Vad är arbetslinjen?



Vad är arbetslinjen?

SAMTAL OM SOCIALFÖRSÄKRING

Nr 4



Socialförsäkringsutredningen





Socialförsäkringsutredningen

103 33 Stockholm

Tfn 08-405 10 00

www.sou.gov.se/socialforsakring

Omslag: Typisk Form designbyrå

Tryckt av XGS Grafisk Service

Stockholm 2005

ISBN: 91-631-7496-0



Innehåll

Förord	5
Inledning	9
Linjer i arbetslinjen - kontroll, uppfostran och rättighet	13
Olika perspektiv på arbetslinjen.....	13
Arbetets värde	17
Arbetslinje för eller mot tillväxt?	22
Arbetslinjen i ett historiskt perspektiv	25
Tidiga tankespår kring arbetslinjen och arbetsmarknaden	26
Fattigpolitiken och arbetstvånget	28
De första arbetarförsäkringarna	30
AK-politiken.....	33
Rätten till ett arbete	35
Grundtrygghet eller inkomstbortfallsprincip?	37
Rehn-Meidner modellen och den aktiva arbetsmarknadspolitikerna	41
Alla är inte med på tåget!.....	44
1990-talets kris	48

Innehåll

Den fulla sysselsättningens betydelse.....	53
Gäller arbetslinjen kvinnor?	57
Sammanfattande diskussion.....	63
Balans mellan perspektiven	65
Källor	67

Förord

Socialförsäkringsutredningen skall enligt sina direktiv:

göra en genomgripande analys av socialförsäkringarna i ett brett perspektiv. Analysen skall visa hur väl socialförsäkringen fungerar i dag, vilka brister och förtjänster som finns och effekter på samhälls-ekonomi och välfärd. Utredningen skall även visa på alternativa vägar för att förbättra systemen inför framtiden.

Utredningen skall under utredningstiden ta fram material och information som underlag till en bred och folkbildande debatt om dagens och framtidens socialförsäkring.

Hela processen skall ske i två steg där denna utredning är det första steget. Utredningens betänkande kommer därefter att utgöra underlag för en kommande parlamentarisk utredning som skall lämna förslag till en reformerad socialförsäkring.

För att inbjuda till bred debatt, och för att förbereda oss själva inför vårt huvudbetänkande, kommer vi att successivt publicera ett antal småskrifter. Förhoppningen är att vi därmed så småningom ska ha betat av ett relativt stort antal frågeställningar som är viktiga för principiella ställningstaganden om socialförsäkringarna. Det skall ge många chansen att delta i diskussionen och det skall ge oss chansen att få bli klokare under resan och därmed skriva ett bättre slutbetänkande.

Vi startar inte riktigt förutsättningslöst. Dels har vi våra direktiv, som förutsätter allmänna obligatoriska inkomstrelaterade trygghetssystem. Dels har vi föreställningar om att vi med tiden i alltför hög grad kommit att se socialförsäkringar och andra trygghetssystem som ungefär samma sak. Och vi tror att vi därmed avhänder oss viktiga instrument för att förvalta socialförsäkringarna väl. Det finns trots allt ganska mycket kunskap

och erfarenhet om vad som krävs för att försäkringar skall fungera effektivt.

En fråga, som är viktig för både rättvisa och effektivitet, är en rättssäker och lika behandling av försäkringsfallen. Lika skall behandlas lika både över tid och i rum. I *Sjukfrånvaro i tid och rum* identifierar vi en del brister härvidlag.

I *Vad är försäkring?* ställs den viktiga och grundläggande frågan vad som egentligen är det väsentliga i begreppen försäkring och försäkringsmässighet. Och är innebörden olika i privata och marknadsmässiga försäkringar respektive i socialförsäkringar?

En väsentlig försäkringsfråga är alltid avvägningen mellan självrisiker – och därmed en sämre försäkring – och kontroll, som blir allt mera nödvändig ju generösare villkor som gäller. I *Port och portvakt* diskuteras vad som krävs för att kunna upprätthålla en bra försäkring.

Arbetslinjen är i svensk politik som mammas köttbullar. Alla är för den, utan att det behöver framgå hur receptet egentligen ser ut. I *Vad är arbetslinjen?* beskrivs hur arbetslinjen har vuxit fram och vilka spänningar den i praktiken alltid innehållit och kanske måste innehålla. Som i så många andra sammanhang visar det sig att allt blir enklare i tider av full sysselsättning.

Sverige är ett - jämfört med andra - jämlikt land. En kraftfullt bidragande orsak till att Sverige brukar komma ut som nummer ett eller två i jämförelser av inkomstjämligheten, är att så stora andelar av våra inkomster slussas genom socialförsäkringssystemen. Alla försäkringar omfördelar mellan dem som inte drabbas och dem som drabbas av t.ex. sjukdom. Det som är speciellt med inkomsttrygghetsförsäkringar med enhetliga inkomstrelaterade avgifter är den extra omfördelning som sker från grupper med låg risk att drabbas, vilket råkar vara höginkomstgrupperna, till grupper med hög risk, vilket råkar vara låginkomstgrupperna. Denna s.k. riskgruppsutjämning diskuteras i *Riskgruppsutjämning – i stället för progressivitet*. Där görs också beräkningar av omfördelningarnas faktiska omfattning.

Vi kommer allteftersom tiden går att hitta fler intressanta frågeställningar att skriva papper om. De här nämnda är de som just nu är under arbete. Pappren kan betraktas som utredningens

gemensamma arbetspapper, men de har ändå en eller ett par huvudförfattare. Läsare är välkomna att kontakta i första hand resp. huvudansvarig och i andra hand någon av de andra i sekretariatet. Mail är praktiskt, men telefon går också bra.

Anna Hedborg
Särskild utredare

Huvudförfattare

Anna Fransson
Föräldraledig, 0705-782780

Annika Sundén
annika.sunden@social.ministry.se, 08-4053228, 070-2119388

Övriga sekretariatet

Åsa Forssell
asa.forssell@social.ministry.se, 08-4051647

Fredrik Jansson
fredrik.jansson@social.ministry.se, 08-4052250

Carl J Nordén
carl.norden@social.ministry.se, 070-2595011

Petter Odmark
petter.odmark@social.ministry.se, 08-4052696

Hans Olsson
hans.olsson@social.ministry.se, 08-4054582

Anders Viklund
anders.viklund@social.ministry.se, 08-4052842

Birgitta Rosenlöf, assistent
birgitta.rosenlof@social.ministry.se, 08-4052705

Inledning

Att vara för arbetslinjen är ungefär lika kontroversiellt i svensk politik som att vara för fred. Som så ofta med begrepp som omfattas av i stort sett alla finns det en risk för att begreppet förlorar skärpa. Vad menar olika aktörer när de talar om arbetslinjen?

I Nationalencyklopedin definieras arbetslinjen som:

En huvudprincip i svensk arbetsmarknadspolitik (alltsedan 1930-talets krisuppgörelse), vilken innebär att arbetssökande i första hand skall erbjudas arbete eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Först när sådana åtgärder inte räcker till skall kontant arbetslöshetsunderstöd lämnas.¹

Den krisuppgörelse som avses är 1933 års så kallade ”kohandel” mellan socialdemokraterna och bondeförbundet, som bland annat innebar att beredskapsarbeten med marknadsmässiga ersättningar infördes istället för de nödhjälpsarbeten med låg ersättningsnivå som tidigare funnits.

Ordet har länge varit ett av arbetarrörelsens paradord, i betydelsen att aktiva åtgärder sätts framför passivt ekonomiskt stöd och vikten av en aktiv arbetsmarknadspolitik i allmänhet. Ofta handlar det om arbetslöshet. Men begreppet används i en långt vidare betydelse och av alla politiska läger. Stundtals ligger betydelsen snarare på ekonomiska drivkrafter för den enskilde och att det ska löna sig att arbeta än på aktiva åtgärder.

I direktiven till Socialförsäkringsutredningen görs en av få definitioner av arbetslinjen som försöker väga in en bredare betydelse av begreppet:²

¹ Nationalencyklopedin.

² Dir 2004:129 *Översyn av socialförsäkringarna*.

Arbets- och kompetenslinjen innebär att de som kan arbeta och bidra till sin egen och andras försörjning också skall ha möjlighet att göra detta. Genom denna princip prioriteras aktiva åtgärder i form av arbete, praktik eller utbildning framför enbart utbetalningar av kontanta ersättningar. Den solidaritet som välfärdssamhället bygger på ger alla rätt till trygghet i livets olika skeden. Samtidigt innebär den också skyldigheter att ta till vara eller utveckla sin arbetsförmåga, även om det blir nödvändigt att byta yrke eller flytta.

Ekonomhistorikern Lena Eriksson som har forskat om 1920-talets arbetslinjepolitik ur ett arbetslöshetsperspektiv skiljer på två principer som båda ligger inom arbetslinjen. För det första handlar det om arbetslinjen som samhällelig försörjningsprincip och den beskrivs av Eriksson som en strävan att inpränta individens skyldighet att försörja sig själv. Inom denna princip finns arbetslinjen som en drivkraftsstruktur för att belöna arbetsvilja på framför allt socialpolitikens område. Den andra principen Lena Eriksson identifierar är arbetslinjen som arbetsmarknadspolitisk åtgärd, vilken i dag kallas för aktiv arbetsmarknadspolitik.³

Sociologen Owe Grape ser också två olika utgångspunkter för arbetslinjen. Å ena sidan är arbetslinjen ett uttryck för en statlig välfärdspolitik som syftar till att ge människan bättre livsvillkor och möjligheter. Å andra sidan är arbetslinjen en del av statens kontroll och disciplinering av individen, som i själva verket begränsar den enskildes autonomi.⁴ På det sättet vävs rättigheter och tvång, bistånd och disciplinering ihop i ett och samma begrepp.

I storstadskommitténs betänkande *Bidrag genom arbete SOU 1996:151* bidrog ekonomhistorikern Jonas Olofsson med ett avsnitt om arbetslinjens ursprung. Han menar att arbetslinjen går betydligt längre tillbaka i tiden än 1930-talet som Nationalencyklopedin hävdar. Det har enligt Jonas Olofsson funnits två huvudmotiv för arbetslinjen. För det första att arbetslöshet och utanförskap har setts som förnedrande och skadligt för individernas moral. För det andra att samhällsekonomiska skäl motiverar arbetslinjen. Arbetslösa kan utföra samhällsnyttigt arbete istället för att vara passiva, utbildning kan ses som en investering som senare ger avkastning etc.⁵

Lena Eriksson håller inte riktigt med Jonas Olofsson utan menar att den egentliga arbetslinjen i form av en medveten statlig arbets-

³ Eriksson Lena, 2004, *Arbete till varje pris. Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*, s. 17f.

⁴ Grape Owe, 1998, *Bistånd och tvång i den svenska arbetslinjen*.

⁵ SOU 1996:151, *Bidrag genom arbete*.

löshetsstrategi inte fanns före år 1914. De arbetsmarknadsåtgärder som förekom före dess var dels för små i omfattning och dels allt för rotade i tanken på fattigvård för att kunna kallas arbetslinje i egentlig mening.⁶

Själva ursprunget till *begreppet* är inte heller det självklart. En vanlig uppfattning är att begreppet arbetslinjen har sitt ursprung i Rehn-Meidner modellens 1950-tal, andra menar att det är 1930-talets "nya arbetslöshetspolitik" som födde fram arbetslinjen. Ytterligare någon hävdar att det egentliga genombrottet för arbetslinjen kom år 1918, då staten inrättade arbetslöshetskommissionen – AK.⁷

Den här skriften syftar till att ge en bild av hur begreppet arbetslinjen har använts och hur betydelsen har förändrats över tiden från mitten av 1800-talet och fram till i dag.

Trots den mängd av litteratur som finns på området aktiv arbetsmarknadspolitik och svensk arbetsmarknad under tidsperioden finns det inte särskilt mycket skrivet om arbetslinjen som begrepp. Både i den politiska retoriken och inom forskningen har arbetslinjen under en lång tid närmast självklart uppfattats som en viktig del av välfärdstaten. Det är därför ovanligt med analyser eller problematiseringar av betydelsen av begreppet.

Först presenteras ett antal olika perspektiv på arbetslinjen som är tänkta att användas för att kunna analysera bruket och innebörden av begreppet. Nästa avsnitt är en historisk genomgång av ett antal olika politiska reformer eller skeenden där arbetslinjen har varit närvarande på ena eller andra sättet samt ett försök att tolka vilken innebörd arbetslinjen har haft vid respektive tidpunkt. Sedan följer en diskussion av hur den fulla sysselsättningen påverkar synen på arbetslinjen och om arbetslinjen gäller för kvinnor. Det avslutande avsnittet sammanfattar.

Det har naturligtvis inte varit möjligt att genomföra en fullständig historisk genomgång av arbetslinjebegreppets användning och innebörd och de exempel som används i pappret är därför att betrakta som just exempel, om än placerade i kronologisk ordning.

⁶ Eriksson, 2004, s. 33f.

⁷ Ibid, s. 37.

Linjer i arbetslinjen - kontroll, uppfostran och rättighet

Arbetslinjens innebörd tycks vara mångtydig och delvis motstridig. Å ena sidan handlar det om arbetsmoral och ansvar, å andra sidan om den enskildes rätt. Frågan om vilken effekt de aktiva åtgärderna antas ha skiljer sig också åt inom begreppet. Är det hjälparbeten av barmhärtighetsskäl, för att kortsiktigt lindra arbetsmarknadens problem, eller är de aktiva åtgärderna en permanent strategi för att underlätta arbetsmarknadens funktions-sätt? Dessa frågor utgör i praktiken intressekonflikter och de har löpt jämsides genom arbetslinjens hela historia.

Det går att se de olika betydelseerna som ligger i begreppet arbetslinjen som resultatet av en kamp att fylla det med innehåll. Denna kamp tycks dock inte i första hand stå mellan de politiska fraktionerna, utan snarare över tiden. Arbetsmarknadsläget och tidens politiska strömningar har lett till att arbetslinjens betydelse hela tiden verkar ha varit i förändring.

Olika perspektiv på arbetslinjen

Utgångspunkten för detta papper är att arbetslinjen är något mer än bara en form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd. För att kunna belysa mer vad denna vidare betydelse består i tar vi hjälp av tre perspektiv på arbetslinjen som Malin Junestav⁸ använder sig av i sin avhandling. De tre perspektiven har samma grunddefinition av arbetslinjen – att aktiva åtgärder är att föredra framför passivt

⁸ Junestav Malin, 2004, *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*, s. 21ff.

utbetalande av stöd – men avsikterna skiljer sig helt åt. Ändå har det under åtminstone hela 1900-talet funnits drag av alla tre perspektiven löpande i den politiska utvecklingen, även om de tre perspektiven över tiden onekligen har haft varierande betydelse för hur politiken har utformats.

Det första perspektivet är *Kontroll- och disciplineringsperspektivet*, där den enskildes ansvar för att klara sin (och familjens) försörjning betonas. Perspektivet grundar sig på tanken om en indelning i fattiga i olika kategorier, där de minst värdiga fattiga är friska, arbetsföra vuxna (män). I perspektivet ligger också att om den enskilde ska få hjälp från samhället så ska det krävas en motprestation, av moraliska skäl.

Hjälpen är enligt det här synsättet paternalistisk och ges av barmhärtighetsskäl snarare än av förebyggande skäl. Syftet är att tillfälligt lindra den mest akuta nöden genom att erbjuda arbete hellre än kontant stöd. Kontroll och disciplineringsperspektivet innefattar tanken om reciprocitet, att den som hjälper och den som får hjälp ömsesidigt träffar en överenskommelse eller avtal. Det här perspektivet har fått en renässans i och med "workfare" som introducerades i USA på 1980-talet och som sedan har exporterats till en rad länder. Workfare innebär att den som behöver hjälp måste utföra arbete för att få del av stödet. Istället för att leva på welfare försörjer man sig genom workfare. Det handlar således om att man måste visa arbetsvilja för att få rätt till behovsprövade bidrag.⁹

En annan roll för arbetsmarknadspolitikerna är att förbättra marknaden för arbetslöshetsförsäkringen. Det finns två stora problem med försäkringar som gör att de sällan fungerar marknadsekonomiskt effektivt. De två problemen brukar kallas för moral hazard respektive adverse selection.¹⁰ Det förstanämnda handlar om att de försäkrade kan komma att förändra sitt bete-

⁹ Det ligger nära till hands att tro att "workfare" är det engelska ordet för arbetslinjen men så är alltså inte fallet. Junestav (2004) använder sig istället av termen "work strategy" som engelsk översättning av "arbetslinjen".

¹⁰ För en mer ingående analys av dessa problem, se Samtal om socialförsäkring nr 1 *Vad är försäkring?*

ende i och med att de vet att de är försäkrade. Det kan handla om att utsätta sig för risk för arbetslöshet eller att individen ställer högre krav på de arbeten som söks. Det andra problemet handlar om att med en frivillig försäkring är det de som har störst risk att råka ut för arbetslöshet som kommer att ansluta sig. Det gör att premierna blir höga och stöter bort dem med lägre risk.

Arbetsmarknadspolitiken kan då användas som ett sätt att kontrollera dem som utnyttjar försäkringen och att göra det ”obekvämt” att vara arbetslös i och med att den arbetslöse avkrävs en rad aktiviteter och motprestationer. I en mer positiv formulering kan disciplineringen ses som förutsättningen för att upprätthålla en generös arbetslöshetsförsäkring.

På 1920-talet handlade det om nödhjälpsarbeten med låg ersättning, ofta förlagda långt ifrån hemorten, vilket knappast kan ha upplevts som ett attraktivt alternativ till ett vanligt lönearbete. Med tiden kom kraven på aktivitet att mjukas upp men tanken om arbetslinjens disciplinerande och uppfostrande effekt tycks uppleva en renässans. Det går att se en linje från nödhjälpsarbeten till aktivitetsgaranti och krav på att infinna sig på arbetsförmedlingen etc.

Det andra perspektivet är *Självhjälps- och uppfostringsperspektivet*. Enligt det här synsättet är det ett samhälleligt uppdrag att fostra samhällsmedlemmarna till goda, arbetsamma medborgare. Ett av syftena är att hjälpa den fattige att bli självförsörjande. Detta var vid sekelskiftet omkring år 1900 de liberala reformatorernas perspektiv. Inom perspektivet finns såväl en filantropisk tanke som en mer puritansk. Arbetslöshetsförsäkringens konstruktion av 1934 års modell var en kompromiss mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna som tydligt byggde på principen om hjälp till självhjälp.¹¹ Samhället subventionerade de arbetslöshetskassor som valde att registrera sig men försäkringen var frivillig och ansvaret låg helt på kassorna och de försäkrade.

¹¹ Junestav, 2004, s. 23f.

År 1998 argumenterade Anders Björklund med flera under rubriken ”hjälp till självhjälp” för en arbetslinje och en välfärd som är knuten till arbetslivet och till arbetskraftsdeltagande.¹²

Sociologen Ola Sjöberg menar att de sociala skyldigheterna i välfärdsstaten går ut på att arbeta, betala skatt och att leva ett ordentligt liv. Samtidigt som sociala reformer har inneburit att individen har fått en ökad trygghet och ökade frihetsgrader i relation till marknaden, är välfärdsstaten för sin finansiering beroende av att individer arbetar och ”sköter sig”. I den gamla fattigvårdspolitiken bestraffades människor som var i behov av social hjälp i och med att de då miste sina rättigheter som medborgare och blev satta under tvångsförmyndarskap. Denna stigmatisering finns till viss del kvar men naturligtvis i långt mindre utsträckning. Ola Sjöberg ser det som att de som arbetar och sköter sig belönas i form av ekonomisk kompensation vid sjukdom, arbetslöshet och ålderdom. Välfärdsstaten fungerar således som ett normativt system som på ett sätt efterliknar den disciplinära effekten hos den marknad som samhället befriar individen ifrån i och med att deltagande på arbetsmarknaden belönas i form av bättre social trygghet.¹³

Men självhjälp kan ses inte bara som ett fostrande perspektiv på arbetslinjen. Självhjälpsperspektivet innehåller också tanken att arbetet är grundläggande för individers självbestämmande om egna livsvillkor och därmed har ett värde som går bortom självförsörjning.

Det tredje perspektivet Junestav använder sig av är *Rättighetsperspektivet*. Arbetslinjen kan ur det här synsättet ses som ett sätt att ge alla bättre villkor och livschanser genom deltagande i lönearbete. Arbetarrörelsen och socialliberaler är de som har fört fram rätten till ett arbete som en social rättighet. I detta perspektiv har det likaså handlat om rätten att få styra sitt eget liv och rätten till självförsörjning, men också om samhällets skyldighet att verka för full och fritt vald sysselsättning. I reger-

¹² Björklund m fl, 1998, *Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* s. 36–37.

¹³ Sjöberg Ola, 2000, *Duties in the welfare state*, s. 2ff.

ingsformens andra paragraf slås det fast att det särskilt skall "åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet". I perspektivet ingår att arbetet har ett värde i sig utöver att ge möjlighet till självförsörjning.

Arbetets värde

Adam Smith slog fast att arbete är "en förbannelse" och inom nationalekonomin uppfattas arbete oftast som något negativt som helst byts mot fritid. Men faktum är att arbetets värde har löpt som en röd tråd genom arbetslinjens historia, således egentligen på tvärs med nationalekonomisk teori. I fokus för diskussionerna om arbetslinjen står oftast arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik. Men en grundläggande ansats för arbetslinjen är att arbetet har ett värde i sig som går bortom möjligheten att försörja sig själv.

Amartya Sen argumenterar i sin bok *Utveckling som frihet* att om inkomstförlusten vore allt som drabbar en individ vid arbetslöshet, skulle de negativa effekterna av arbetslöshet till stor del kunna motverkas genom arbetslöshetsförsäkringar.¹⁴ Anledningen att arbetslöshet är så allvarlig för människors välbefinnande är att den för med sig svårigheter som inte kan uppvägas av inkomststöd. Arbetslösa uppger att de har förlorat sin frihet, sitt självförtroende och sina sociala kontakter. Undersökningar visar att arbetslösas hälsa försämras och att de oftare drabbas av akuta och kroniska sjukdomar liksom upplösning av familjeförhållanden. Arbetslinjen är viktig därför att arbete bidrar till människors oberoende, identitet och känsla av sammanhang i samhället, faktorer som i sin tur har positiva effekter på deras liv och produktivitet.¹⁵

¹⁴ Sen Amartya, 1999, *Utveckling som frihet*.

¹⁵ Darity William och Arthur Goldsmith, 1996, "Social Psychology, Unemployment, and Macroeconomics", *Journal of Economic Perspectives*.

Tankar om arbetets värde finns redan hos *Platon och Aristoteles* som dock menar att arbete främst utförs för att få resurser att leva ett gott liv på fritiden. Arbetet värderas lägre än det som görs på fritiden, särskilt gäller det arbeten som industriarbete, jordbruksarbete och hantverksarbete som inte sägs ge någon behovstillfredsställelse utöver resurser att ägna sig åt bättre saker på fritiden. Det är den intellektuella aktiviteten, framförallt att filosofera, som är värt något. Martin Luther introducerar idén om att arbetet har andra värden än som försörjningskälla i sina teser om den protestantiska arbetsmoralen. I princip såg Martin Luther allt arbete som ett sätt att tjäna Gud men han utvecklade också tankar om arbetet som livsuppgift och vägen till självförverkligande.

Industrialiseringen innebar stora förändringar i arbetets struktur och uppdelning, och det är under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet som idéerna om arbetets icke-monetära värde får allt större fäste.

Karl Marx menade att arbetet har stor betydelse för människans självförverkligande. Marx var kritisk till det alie nerande arbetet i det kapitalistiska samhället, där människans produktionsresultat tas ifrån henne och kontrasterar det med det självförverkligande som kan komma till stånd i ett framtida samhälle där uppdelningen mellan tanke- och kroppsarbete har upphävts. Marx såg framför sig hur människan skulle kunna ”jaga på morgonen, fiska på eftermiddagen, på kvällen idka boskapsskötsel och efter maten bedriva kritik”.¹⁶ Emilie Durkheim å andra sidan menade att uppdelningen av arbetet som industrialiseringen förde med sig sammanband människor i ömsesidigt beroende och att detta skapade en känsla av sammanhang och tillhörighet i samhället.¹⁷

¹⁶ Statsvetaren och filosofen Jon Elster menar, även om han anser att Marx idealbild till stor del bygger på önsketänkande, att den stora styrkan hos Marx ligger just i hur han såg att det självförverkligande arbetet var det goda livet för människan, och att den stimulans som kommer av den djupa tillfredsställelsen av skapande inte skulle vara förbehållet en liten elit. Elster Jon, 1992, *Självförverkligande i arbete och politik, i Idéer om arbete*, vol. 6 i Tidens idéserie, s. 173f.

¹⁷ Esser Ingrid, 2005, *Why Work?*

Men den rent instrumentella synen på arbetet som något enbart ägnat att ge ekonomiskt utbyte som sedan spenderas på en aktiv och tillfredställande fritid finns fortfarande under industrialiseringen bland annat i Taylorismen. Enligt FW Taylor är människan av naturen arbetsovillig och den bästa motivationen är högre lön så att hon kan få högre grad av behovstillfredsställelse på fritiden. Därför ska arbetet ordnas så effektivt som möjligt för att hålla nere produktionskostnaderna vilket kan ge en högre lön till arbetarna. Denna effektivitet uppnås bland annat med standardiserade arbetsprocesser, tidsstudier och arbetsuppdelning.¹⁸

Under 1900-talet började forskare göra empiriska studier av hur viktigt arbetet är för människors liv förutom som försörjningskälla. De flesta har analyserat effekterna av arbetslöshet och den kanske mest välkända är den så kallade Marienthalstudien.

Under åren 1930–1933 genomförde tre österrikiska forskare, Jahoda, Lazarsfeld och Zeisel, en studie av arbetslöshetens effekter för invånarna i Marienthal. Marienthal var en by strax utanför Wien, som drabbats mycket hårt av arbetslöshet sedan byns enda fabrik stängt. Studien omfattade en rad olika kvantitativa och kvalitativa metoder. Bland annat undersöktes gånghastigheten hos invånarna, som visade sig vara lägre hos de sysslösa männen än hos kvinnorna. I och med Hitlers intåg i Österrike förbjöds dock Marienthalstudien. Forskningsgruppen splittrades men efter pensioneringen på 1970-talet återvände Marie Jahoda till den forskning av arbetslöshetens psykologiska effekter som gjordes i Marienthal på 1930-talet.

Jahodas idé, som kom att bli den dominerande inom forskningen, var att anställningen utöver de direkta effekterna som att produkter produceras och lön betalas ut, har ett antal ”latenta

¹⁸ Grenholm Carl-Henric, 1994, *Arbetets mening. En analys av sex teorier om arbetets syfte och värde.*

bieffekter”. Det finns enligt Jahoda fem olika huvudkategorier av sådana bieffekter:¹⁹

1. En *tidsstruktur* för den vakna delen av livet.
2. Dagliga *sociala kontakter* med människor utanför kärnfamiljen och gemensamma upplevelser med dessa människor.
3. Deltagande i *kollektiva strävanden* som sträcker sig utanför de egna personliga målen.
4. En *social status och identitet*.
5. En *regelbunden verksamhet*.

Enligt Jahoda svarar dessa latent funktioner mot viktiga behov hos människan. Att ha en anställning uppfyller dessa behov, även om arbetsförhållandena är dåliga. Studier av arbetslösa som mår utmärkt trots sin arbetslöshet har visat att de har lyckats med att tillfredställa behoven ovan på annat sätt än genom lönearbete, ofta genom ett mycket aktivt föreningsliv. Men Jahoda menar att det för de flesta är helt orealistiskt att klara av det.

Likt Pippi Långstrump som börjar skolan för att få ha sommarlov, menar Jahoda att det egentligen inte existerar någon fritid utan dess motsats, arbetstid. Fritiden är ett komplement och inte ett substitut till arbetstid och en del av fritidens värde ligger just i att den är knapp. Det är mycket svårt att som arbetslös organisera sin tid på ett effektivt sätt, och det visade sig att framförallt för männen i Marienthal förlorade tid och punktlighet sin betydelse. Kvinnorna behöll mer av sina rutiner eftersom de hade ansvar för hushållsarbetet, men för männen minskade exempelvis antalet vakna timmar per dygn till i genomsnitt 13,5.²⁰

En rad studier av arbetslösa under 1980- och 1990-talen bekräftar Johodas slutsatser. I en studie undersöker två ekonomer hur viktiga det Johoda kallar arbetets ”latenta bieffekter” är i

¹⁹ Jahoda Marie, 1992, i Edwards, Burawoy et al, 1992, *Idéer om arbete*, vol. 6 i Tidens idéserie, s. 121ff.

²⁰ Jahoda Marie, 1982, *Employment and Unemployment: a social-psychological analysis*, s. 20f.

förhållande till inkomstförlusten vid arbetslöshet.²¹ Studien jämför arbetande, arbetslösa och de utanför arbetskraften i Tyskland under perioden 1984–1990. De olika gruppernas självupplevda välbefinnande relaterades till en rad ekonomiska och psykologiska faktorer för att kunna isolera de icke-monetära effekterna av att inte ha ett arbete. Som förväntat var välbefinnandet avsevärt lägre bland arbetslösa och dem utanför arbetskraften. Men inkomstförlusten av att inte ha ett arbete förklarade bara en liten del av skillnaden i välbefinnande mellan grupperna. Betydligt viktigare för det lägre välbefinnandet hos grupperna utan arbete var faktorer som förlusten av identitet och självförtroende. Eller annorlunda uttryckt, även om inkomstförlusten bland dem utan arbete kompensades med 100 procent skulle deras välbefinnande vara lägre. Även bland unga som ännu inte fullt ut etablerat sig på arbetsmarknaden och kanske därför skulle kunna förväntas drabbas mindre har arbetslöshet tydliga negativa effekter på välbefinnandet.²²

Den brittiske ekonomen Richard Layard har nyligen studerat vad som gör att människor känner sig lyckliga i sina liv och han betonar arbetets värde.²³ Layard visar att sambandet mellan lycka och inkomst upphör när ett land uppnått ett visst välstånd. Istället är det arbetets bidrag till identiteten och känslan av sammanhang som bidrar till människors lycka.²⁴ Från sitt resonemang drar Layard slutsatsen att det är bättre att ha ett dåligt arbete än inget arbete alls.

Spänningen mellan bilden av arbete som något varje människa helst undviker och arbetet som helt grundläggande för den välmående och självförverkligande människan finns inbyggd i

²¹ Winkelmann, Liliana och Rainer Winkelmann, 1998, "Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data", *Economica*. Ytterligare studier som dokumenterat ett negativt samband mellan välbefinnande och arbetslöshet är Goldsmith, Veum och Darity, 1995; Korpi, 1997; och Björklund 1985.

²² Korpi Tomas, 1997, "Is utility related to employment status? Unemployment, labor market policies and the psychological well-being of youth" *Labour Economics*.

²³ Layard Richard, 2005, *Happiness: Lessons from a New Science*.

²⁴ Under 1800-talet såg de utilitaristiska filosoferna (Jeremy Bentham m fl) arbetet som något nödvändigt ont och menade att människor försökte undvika arbete så mycket som möjligt för att uppnå största möjliga lycka.

arbetslinjen. Inom nationalekonomin betonas ofta betydelsen av ekonomiska drivkrafter för att få människor i arbete. Argumentet är att eftersom fritid alltid är att föredra måste inkomstskillnaderna mellan att arbeta och inte arbeta vara tillräckligt stora för att locka till arbete. Ett flertal studier visar att ekonomiska drivkrafter har betydelse.²⁵ Men det faktum att välbefinnandet hos människor som står utanför arbetsmarknaden är betydligt lägre än bland dem som arbetar, även om inkomstförlusten av att inte arbeta kompenseras fullt ut, visar tydligt att arbetet har ett värde utöver att vara försörjningskälla. Denna slutsats är fundamental för en förståelse av arbetslinjens betydelse.

Arbetslinje för eller mot tillväxt?

På 1840-talet fördes diskussioner om statliga sociala åtgärder som ett sätt att få ökad ekonomisk utveckling och produktions-tillväxt. Så småningom kom dock de klassiska nationalekonomerna att göra sådana tankegångar omoderna. De så kallade Manchesterliberalerna ansåg att om staten bara kunde hålla fingrarna i styr och sluta att störa marknaderna skulle balans snart uppstå mellan utbud och efterfrågan, även på arbetsmarknaden. Det var så tillväxt skulle uppnås. Inspirationen kom från Storbritannien. Det var därifrån de mest framstående nationalekonomerna kom, och det var där den industriella revolutionen hade växt fram.

De liberala var kluvna inför att staten skulle ordna arbetstillfällena åt arbetslösa. Ju mer ingrepp i den fria marknaden, desto större störningar blev det på tillväxten och arbetsmarknaden som helhet. Många liberala aktörer trodde på att marknaden med tiden skulle lösa arbetslöshetsfrågan, bara den fick tillräcklig frihet. Att hålla på med stöd till sysselsättning fördröjde bara upp-

²⁵ Se till exempel Mårten Palme och Per Johansson, 2004, *Moral hazard and sickness insurance: Empirical evidence from a sickness insurance reform in Sweden*, IFAU.

nåendet av en arbetsmarknad med balans mellan utbud och efterfrågan.

Men långt ifrån alla ekonomer och politiker var renlärliga anhängare till den klassiska ekonomiska teorin. Det fanns en utbredd skepticism gentemot de fria marknadskrafternas förmåga att någonsin skapa full sysselsättning. Därför behövdes det stödåtgärder för att människor som ofrivilligt blev utan anställning skulle kunna försörja sig.

Även under 1900-talet har det förts en diskussion kring vad som är effektivt när det gäller aktiva åtgärder. Ernst Wigforss påpekade år 1932 att spara inte är ”detsamma som att inte använda sina resurser – utan att använda dem klokt” och idén om socialpolitikens produktiva roll har förts fram av bland andra makarna Myrdal. Denna princip fick stort genomslag under 1960- och 1970-talen.²⁶

1980- och 1990-talen innebar en förnyad diskussion om huruvida statlig intervention är effektivt eller inte. Naturligtvis beror svaret på vilken typ av åtgärd det handlar om, även upprätthållande av lag och ordning är ju en statlig intervention, och inte minst på *hur* åtgärden genomförs. Men det tycks fortfarande gå en skiljelinje mellan dem som anser att en aktiv arbetsmarknadspolitik har långsiktigt positiva effekter och dem som hävdar att aktiva åtgärder snarare stör arbetsmarknaden i form av de dödviktseffekter och det hämmande av konkurrensen som uppstår.

²⁶ Junestav, 2004, s. 27.

Arbetslinjen i ett historiskt perspektiv

Idén om arbetslinjen förknippas, vilket redan har nämnts, ofta med 1930-talets krisuppgörelse, men långt innan dess fanns tankarna om att arbetslösa istället för att vara utlämnade åt fattighjälpen skulle få utföra samhällsproduktiva arbeten. Redan på 1840-talet dyker egentliga arbetsmarknadspolitiska insatser upp, om än i relativt liten skala.²⁷

Under 1800-talet rådde spänning mellan de konservativa och de liberala, och senare även socialister och socialdemokrater när det gällde hur fattigdomen skulle hanteras. Till stor del var det liberalismen som segrade över konservatismen. Industrialismen med dess nya ekonomiska och sociala system gjorde att de nya idéerna om liberalism slog igenom. Näringsfrihet infördes och lösdriverilagarna mjukades upp i takt med att det framstod som allt mer orimligt att arbetslöshet var kriminellt.

Från att ha varit beroende av husbonden blev individerna nu beroende av sin förmåga att sälja sin arbetskraft på marknaden. Frågan var hur stort ansvar samhället skulle ta för dem som råkade illa ut. Socialliberalerna hävdade att samhället visst hade ett ansvar för medborgarnas trygghet och välfärd, men den enskilde hade också ett ansvar gentemot det samhälle som gav skydd att leverera en motprestation. John Stuart Mill menade att denna leverans kunde avkrävas med tvång men att uppfostran och ”väl villig övertalning” var mer effektivt.²⁸

²⁷ Olofsson Jonas, 1996, *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige.*

²⁸ Mill John Stuart, 1859, sv upplaga 1984, *Om friheten*, s. 84ff.

Tidiga tankespår kring arbetslinjen och arbetsmarknaden

Vem är arbetsför?

Vem som ska betraktas som arbetsför och vem som inte är det diskuterades flitigt på 1800-talet. Försörjningsplikten gällde män och de var ansvariga för att försörja hustru och eventuella barn och föräldrar. Det gjorde att anhöriga i princip inte skulle ha möjlighet att få bistånd om mannen i familjen bedömdes vara arbetsför. Det diskuterades också huruvida tonåringar skulle betraktas som i viss utsträckning arbetsföra och därmed skyldiga att försörja sig själva. Giftna kvinnor var självklart undantagna från plikten att förvärvsarbeta för sin egen försörjning.

De konservativa och de liberala

De socialkonservativa ville se en fattigvårdspolitik grundad på "kristlig kärlek" och förespråkade statlig intervention för att mildra de negativa effekterna av den fria marknaden man såg under den tidiga industrialismen och för att få en långsiktigt hållbar utveckling. Samhället sågs av de konservativa som en organism där varje del fyllde sin funktion och som visade omsorg om de mindre lyckligt lottade. I konservatismen ligger en strävan att bevara den rådande ordningen och många såg kapitalismens utveckling som ett hot.

Bland de konservativa fanns det också en riktning som snarare än att vara socialkonservativt medkännande med de svaga i samhället, visade en omsorg om arbetslösa av mer egoistiska skäl. Om de som stod utanför samhället kunde få arbete och därmed inkorporeras i samhället, skulle de samhällsomstörtande tendenserna hos de sämst ställda minska.

Även liberalerna såg fattigdom och arbetslöshet som ett samhällsproblem men ansåg att det bästa samhället kunde göra var att inte blanda sig i utan låta marknadskrafterna skapa jämvikt och småningom välstånd för alla.²⁹

²⁹ Olofsson, 1996.

Rätten till ett arbete

År 1848 formulerade Marx och Engels den socialistiska principen om rätten till arbete. Det svenska socialdemokratiska partiet bildades år 1889 och tidigt var ett av kraven produktiva allmänna arbeten med marknadsmässiga löner istället för nödhjälpsarbeten. Principen om rätten till ett arbete innebar att staten ansågs ha ett ansvar för alla människors möjlighet att försörja sig.³⁰

Finns arbetslöshet?

Arbetslöshet var inget som fanns i människors begreppsvärld före 1800-talets sista decennier³¹ och inte heller i den klassiska ekonomiska teorin existerar arbetslöshet som något annat än fel prissättning av arbetskraft. Arbetslöshet var enligt den neoklassiska ekonomiska skolan något som skulle försvinna bara hindren för den fria marknaden begränsades. Fram till 1930-talet var den förhärskande bilden att arbetslösheten var frivillig, i och med att man ansåg att alla kunde skaffa jobb, bara de sänkte sina löneanspråk. Det som kunde accepteras i form av stöd till arbetslösa var rena nödhjälpsarbeten för att lindra den värsta nöden.

Men i och med 1920- och 30-talens kriser sjönk tilltron till marknadens förmåga att skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. I Sverige diskuterade den så kallade Stockholmskolan hur en aktiv finanspolitik skulle kunna reglera sysselsättningen och inflationen. År 1936 publicerade John Maynard Keynes sin *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Han menade att finanspolitiken skulle användas för att stabilisera ekonomin för att uppnå hög sysselsättning och låg inflation. Dessa idéer fick inflytande på hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken kom att bedrivas i Sverige från och med 1930-talet.

³⁰ Junestav, 2004, s. 51.

³¹ Edling Nils, 2002, *Den svenska arbetslösheten tar form*.

I och med att arbetslösheten sågs som möjlig att påverka med politik och samhälleliga medel blev det också naturligt att skyldigheten att arbeta och försörja sig själv hade en pendang i samhällets skyldighet att förse arbetskraften med arbetsmöjligheter.

Fattigpolitiken och arbetstvånget

Under större delen av 1800-talet, fram till och med år 1885 fanns det en så kallad försvarslöshetslag som reglerade skyldigheten att arbeta. Den som var arbetsför men utan sysselsättning riskerade att bli satt i tvångsarbete på arbetshus. Syftet sadades vara att "väcka arbetslusten" men det handlade snarare om regelrätt bestraffning för lösdriveri och allmän lathet. Lagen skiljde på de "vanartade" och de "försvarslösa". Vanartade var de som tidigare hade dömts för brott och de kunde inte slippa att hamna på arbetshus genom att betala borgen, vilket de som bara var försvarslösa kunde. När försvarslöshetsstadgan upphörde år 1885 infördes istället en lösdriverilag. Denna lag innebar att arbetslösa och socialt utsatta nu löpte mindre risk att gripas och hamna under förmyndarskap, men å andra sidan upphörde kommunernas skyldighet att hjälpa dessa personer. Den nya lagen innehöll också ett arbetstvång men nu riktat mot en mer avgränsad grupp av "landsstrykare".³²

1847 års fattigvårdsförordning innebar att en medveten statlig fattigvårdspolitik för första gången infördes. Staten började ta ut skatt för att bekosta fattigvård och reglerna blev någorlunda lika över hela landet. Fattigvården blev sekulariserad och för första gången kunde vuxna arbetslösa (arbetslösa) räknas som legitimt fattiga och därmed berättigade till stöd, något som tidigare varit förbehållet gamla, unga och sjuka. Under slutet av 1860-talet svängde den politiska debatten i så kallad "Manchesterliberal" anda. Det betydde att de statliga anslagen till nödhjälpsarbeten

³² Olofsson 1996, Junestav 2004, s. 55ff.

upphörde och att en ny fattigvårdslag som kom år 1871 inte längre erkände ofrivilligt arbetslösas behov av stöd.

Under 1880-talet introducerades begreppet socialpolitik, till skillnad från fattigvårdspolitik. Om fattigvårdspolitiken hade handlat om hjälp till nödställda av barmhärtighetskäl, skulle socialpolitiken vara förebyggande och skapa trygghet. Det var också vid den här tiden som de första arbetarförsäkringarna och sjukförsäkringarna bildades.³³

Nödhjälpsarbeten under 1800-talet

Det förekom statligt finansierade arbeten redan före 1800-talet men det var under 1830- och 40-talen som betydelsen av de statligt finansierade nödhjälpsarbetena började betonas. Stödjobben handlade ofta om infrastrukturutbyggnad. Principen var att så många som möjligt skulle få vara delaktiga och det handlade därför ofta om bara ett eller ett par dagsverken eller möjligen ett par arbetsveckors sysselsättning för varje deltagare i programmen. I och med den fattigvårdslag som kom år 1871 upphörde de statliga nödhjälpsarbetena och eftersom lagen också slog fast att kommunerna inte var skyldiga att vidta särskilda åtgärder för arbetslösa var det upp till de enskilda kommunerna om de ville hjälpa de arbetslösa.³⁴

I Stockholm bestod nödhjälpsarbetena främst av stenhuggning för grovarbetare. Omfattningen varierade mellan något hundratal till drygt tusen som fick arbete. Lönen var vintern 1886–1887 en krona per dag och extra ”flitighetspeng” utifrån ett ackordsystem. I flera svenska städer utvecklades nödhjälpsarbeten i större skala i början av 1890-talet. Stockholm var ovanligt ambitiöst när det gällde nödhjälpsarbeten, men i flera större städer fanns också något av en arbetslinje. Exempelvis sysselsattes i Norrköping under början av 1890-talet nästan 400 personer.

³³ Olofsson 1996, Junestav 2004, s. 58f.

³⁴ Olofsson 1996, s. 116.

Efter mitten av 1890-talet gjorde en konjunkturuppgång att nödhjälpsarbeten i större omfattning inte var aktuellt. Men år 1907 började arbetslösheten stiga, vilket föranledde en förnyad diskussion om sysselsättningsskapande åtgärder. Regeringen uppmanade kommunerna att anordna extra arbeten och nödhjälpsarbeten organiserades också på flera orter under vintern 1908–1909. Sammanlagt sysselsattes då 2 865 personer på detta sätt.

Omfattningen av nödhjälpsarbeten var således aldrig tillräckligt stor för att det skulle kunna ha påverkat arbetsmarknaden som helhet i nämnvärd utsträckning. Men faktum är att en slags arbetslinje levde vidare på lokal nivå under hela 1800-talet, trots avståndstagandet på riksnivå efter år 1871.³⁵

Arbetslinjen under andra halvan av 1800-talet bestod dels av en skyldighet att arbeta, kontroll och disciplineringsperspektivets betydelse är uppenbar. Men samhällets ansvar att avhjälpa den värsta nöden tycks också ha varit ett genomgående tema.

De första arbetarförsäkringarna

De första trygghetsförsäkringarna uppstod på helt frivillig och egentligen privat basis. Urbaniseringen gjorde att sjukkassor bildades redan så tidigt som början av 1700-talet. Det handlade om kassor som var knutna till yrken eller arbetsplatser. År 1761 bildades den första ”öppna” sjukkassan, det vill säga den första kassan som var öppen för alla. Den som tyckte att förmånerna var för låga kunde bli medlem i flera kassor. Omfattningen var dock liten och det var först perioden 1870 till 1875 som något egentligt genombrott för sjukkassorna skedde. Sjukkasserörelsen var dock enligt professor Per Gunnar Edebalk vid den här tiden ännu outvecklad och minst sagt vildvuxen.

Omkring år 1800 dominerade skråkassorna. Några få av dem överlevde skråväsendets avskaffande 1846. Men mest omfattande

³⁵ Olofsson 1996, s. 77ff.

omkring år 1880 var bruks- och fabrikkassorna, som då hade omkring 40 000 medlemmar. Även de framväxande folkrörelserna, såsom fackföreningsrörelsen och nykterhetsrörelsen upprättade tidigt sjukkassor, även om de omfångsmässigt ännu var små. De öppna och allmänna, så kallade arbetarföreningarna, var större. De byggde på liberala självhjälpsidéer och även lägre tjänstemän och hantverkare tillhörde dessa föreningar.³⁶

Fackförbunden bildar sjukkassor

År 1886 bildades det första svenska fackförbundet av typograferna. Redan sedan tidigare fanns det sjukkassor inom yrket men år 1890 bildades den första förbundssjukkassan i landet. Medlemskapet i kassan var frivilligt. År 1910 var varannan förbundsmedlem försäkrad genom förbundets kassa och den gick med överskott med undantag av något enstaka år. Typografförbundet var pionjärer på området och bildade även en arbetslöshetskassa och en invaliditetsfond. Men den första sjukkassan som betalades direkt ur förbundskassan, och som därmed var obligatorisk, bildades av det lilla handskarbetareförbundet.

Alla lyckades dock inte lika bra som typograferna med att bilda förbundssjukkassor. Exempel på misslyckade försök att bilda kassor är skoarbetareförbundet och kemisk-tekniska industriarbetareförbundet, vilkas kassor tynade bort i brist på medlemmar. En orsak var att medlemmarna tvekade att betala avgiften innan de hade sett att tillräckligt många andra hade betalat, vilket ledde till att ingen betalade. Metallarbetareförbundet hade också problem med sin kassa. Man krävde inga läkarintyg, utan fokus var på att få en god medlemstillströmning. Det visade sig dock att det var mer lönsamt för dem med ökad risk för sjukdom att vara med än för dem som var unga och friska. Avgifterna blev då höga och förbundet fick också gå in och stötta kassan eko-

³⁶ Edebalk Per Gunnar, 1996, *Välfärdsstaten trader fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955*, s. 17ff.

nomiskt. Det fanns förslag om att göra medlemskap i kassan obligatoriskt, men detta blev aldrig av. Beskrivningen visar tydligt på hur adverse selection, eller moturval till en försäkring, fungerar i praktiken.³⁷

Den första fackliga a-kassan inrättades i Sverige år 1892. I flera andra länder hade det funnits fackliga a-kassor redan under första delen av 1800-talet. I Sverige var a-kassorna kopplade till förbund, och bara i något undantagsfall till enskilda fackföreningar.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen avviker på två sätt vid en internationell jämförelse. För det första dröjde det länge innan den blev en statlig angelägenhet. Så skedde först år 1934. Då hade de flesta andra industrialiserade länder redan infört någon typ av offentligt system. För det andra valdes den så kallade Gent-modellen, som innebär att staten subventionerar fackliga arbetslöshetskassor.³⁸ Att det blev facken som kom att administrera försäkringen gjorde att självhjälpsprincipen kom att bli styrande.³⁹

En fackligt administrerad och statligt subventionerad arbetslöshetsförsäkring var en viktig fråga för arbetarrörelsen under 1920-talet. Möjligheten till kontantstöd var begränsad och förknippad med stor kontroll av arbetsförmåga och behov. Dessutom blev mottagaren ofta återbetalningsskyldig. Alternativen var fattigvården eller de frivilliga arbetslöshetskassorna som var helt egenfinansierade. Det var således den ekonomiska tryggheten för de arbetslösa som stod i fokus och att arbetslösheten skulle hanteras med en arbetslinje var underordnat.

År 1934 infördes möjligheten för arbetslöshetskassor att få ett visst statligt stöd om de gick med på vissa villkor och blev så kallade erkända kassor. Anslutningen av kassor till systemet gick dock trögt då villkoren ansågs vara för dåliga. För att få ersättning var den försäkrade tvungen att visa upp ett intyg från den offentliga arbetsförmedlingen om att han hade sökt arbete men

³⁷ Edebalk 1996, s. 23ff.

³⁸ Edebalk 1996, s. 107ff.

³⁹ Junestav 2004, s. 81ff.

inte kunnat få något, ersättningen kunde dras in om den försäkrade avvisade ett erbjudande om jobb. För att få ersättning måste 52 veckoavgifter ha erlagts, varav minst 20 inom det närmaste året från arbetslöshetens början.

AK-politiken

Från och med år 1902 fick kommerskollegium ett litet anslag för att utveckla en arbetsmarknadsstatistik, något som sågs som en förutsättning för att skapa en bra arbetsförmedlarverksamhet och arbetslöshetsförsäkring. Kommunala arbetsförmedlingar hade växt fram under slutet av 1800-talet och år 1907 började staten ge anslag till dessa. Lokalt organiserades också nödhjälpsarbeten och år 1894 tillsattes i Stockholm en utredning om arbetslösheten som kom att få stor betydelse.

Under 1900-talets första femton år kom socialpolitiken att utvecklas på allvar. År 1907 inrättades ett eget departement för sociala ärenden och år 1913 beslutades om en obligatorisk invaliditets- och ålderdomsförsäkring, den så kallade folkpensionen. Detta var det egentliga genombrottet för socialförsäkringsprincipen, till skillnad från arbetarförsäkringsprincipen. Socialförsäkringarna skulle avlasta den kommunala fattigvården, som bara skulle fungera som en nödhjälpsinstitution i absoluta nödsituationer. Fattigvården sågs som förnedrande och var inte avsedd att fungera som en permanent försörjningsinstitution. Inspiration kom från den tyska katedersocialismen och den tyska sociallagstiftningen. Katedersocialisterna bestod av ett antal tyska forskare som trots en kapitalistisk grundsyn vände sig mot liberalismens avståndstagande från statliga ingripanden och istället förespråkade aktiv statlig intervention.⁴⁰

År 1914 tillsattes Statens arbetslöshetskommission – AK – som anordnade nödhjälpsarbeten för arbetslösa. Verksamheten kom igång ordentligt på 1920-talet. År 1921 blev AK en central

⁴⁰ Olofsson 1996, s. 164f.

myndighet med egen beslutsrätt och budget. Innan dess var den bara rådgivande. Lönerna för nödhjälpsarbetena låg under den avtalsenliga lönen för de lägst betalda grovarbetena och arbetsinnehållet skulle inte inkräkta på den vanliga arbetsmarknaden. Syftet var tudelat. För det första att avhjälpa nöd hos arbetslösa men också att pröva arbetsviljan. Kommissionens arbete byggde på en konservativ fattigvårdstradition, där endast de verkligt behövande skulle lockas av att ta nödhjälpsarbete. Det var också en medveten strategi att bidra till att pressa ned lönerna på den öppna arbetsmarknaden.⁴¹

De arbetslösa som inte kunde erbjudas nödhjälpsarbete kunde få kontantstöd, som då var behovsprövat och betydligt lägre än nödhjälpsarbetarlönen. År 1918 var det kontanta arbetslöshetsunderstödet på totalt två kronor per dag varav hälften finansierades av kommunerna och hälften via ett statsbidrag. Nödhjälpsarbetarlönen var vid denna tid fem kronor per dag. Understödet kunde betalas kontant eller i natura och Arbetslöshetskommittén betonade att understödet inte skulle betraktas som en rättighet. Stödet kunde dras in om den arbetslöse inte hade "ett ordentligt och nyktert levnadssätt".

Eftersom stöd vid arbetslöshet inte var någon rättighet kom vilken kommun den arbetslöse råkade vara bosatt i att ha stor betydelse för vilken hjälp som gavs. Det tycks som om graden av ambitionsnivå varierade betydligt. Exempelvis var arbetslöshetspolitiken i Göteborg långt mer generös än vad AK:s direktiv tillät. Bland annat höjde staden ersättningsnivån med 25 procent. AK menade att det var den förda arbetslöshetspolitiken i staden som hade konserverat arbetslösheten och man hotade med att dra ner statsbidragen med motsvarande nivå som höjningen av ersättningen hade höjts, men det fanns inte stöd i lagen för en sådan åtgärd.⁴²

I början av 1920-talet var socialdemokraterna och LO ense om att nödhjälpsarbeten med lägre löner än på den reguljära arbets-

⁴¹ Eriksson, 2004.

⁴² Eriksson Lena, 1999, *Välfärdsstat i brytningstid*, s. 96ff.

marknaden var att föredra. Skälen var dock olika. För socialdemokraternas del handlade det om att man ansåg att lönerna hade blivit för höga efter första världskrigets inflation och att det behövdes deflationspolitik. Med låga ersättningar för nödhjälpsarbeten skulle de arbetslösa dessutom återvända till den reguljära arbetsmarknaden så fort de fick en chans. LO å andra sidan föredrog de låga ersättningsnivåerna för att pengarna på så vis räckte till flera arbetslösa och ju fler som fick hjälp, desto mindre press nedåt på lönenivåerna blev det. Allra helst föredrog LO det ännu lägre kontantunderstödet, som skulle räcka till ännu fler. Organisationerna som stod till vänster om socialdemokraterna och LO förespråkade dock avtalsenliga löner för nödhjälpsarbeten. Ett decennium senare bytte både LO och SAP ståndpunkt. Omkring år 1930 förespråkade hela arbetarrörelsen att nödhjälpsarbetena borde ersättas med avtalsenligt avlönade beredskapsarbeten.⁴³

Rätten till ett arbete

Ofta beskrivs 1930-talet som en brytpunkt och en startpunkt för en ny socialpolitik. Socialdemokraterna övertog makten år 1932 och det gjorde att de sociala frågorna lyftes upp på dagordningen. Arbetsmarknadens parter lyckades enas om arbetsfred. Bilden av 1930-talet som en vändpunkt är dock inte helt oomstridd och faktum är att få reformer genomfördes under 1930-talet.

1930-31 lade den liberala regeringen fram en proposition om utökad arbetslöshetspolitik i form av beredskapsarbeten. Som grund för förslaget låg en arbetslöshetsutredning som hade kommit fram till att det kontinuerligt skulle komma att finnas behov av allmänna arbeten. Enligt förslaget skulle AK ordna dessa allmänna arbeten. Skillnaden jämfört med de tidigare nödhjälpsarbetena var att de allmänna arbetena skulle bli en fast del

⁴³ Eriksson, 2004.

av den ekonomiska politiken och arbetsmarknadspolitiken i motsats till de tillfälliga nödlösningar som AK:s tidigare nödhjälpsarbeten hade setts som. Kritiken från höger var att AK:s verksamhet var bra som den var och från vänster var kritiken att arbetena skulle fortsätta att ligga inom Arbetslöshetskommissionen.

AK levde kvar en bit in på 1930-talet, trots en massiv kritik från arbetarrörelsen. Dess tillämpning av arbetslinjen var, som redan har sagts, konservativ. När den socialdemokratiska regeringen tillträdde år 1932 var den uttalade målsättningen att avskaffa AK och ersätta den med ”produktiva allmänna arbeten”.

År 1933 träffades en överenskommelse mellan regeringen och bondeförbundet, ofta kallad kohandeln, som innebar att den socialdemokratiska regeringen fick igenom sina krav på ökade anslag för att öka sysselsättningen, men man fick ge vika när det gällde kraven på obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och avskaffandet av AK.

Under de närmaste åren införde socialdemokraterna den så kallade ”nya arbetslöshetspolitiken”. Socialdemokraterna och LO bekände sig till arbetslinjens principer och rätten till ett arbete betonades.⁴⁴ År 1933 kom beredskapsarbeten med marknadsmässig ersättning. Statsbidrag till statliga a-kassor infördes år 1935. Samtidigt byggdes de offentliga arbetsförmedlingarna ut.⁴⁵

Arbetslösheten började sjunka efter mitten av 1930-talet, dock inte i den takt som arbetarrörelsen hade hoppats. LO var kritiska till att AK tilldelades mer pengar, eftersom de ville avskaffa systemet. Arbetslöshetskommissionen föreslog reducerade ersättningar till reservarbetena, skillnaden mellan vanligt arbete och reservarbeten var allt för liten ansåg man. LO ifrågasatte dock detta och menade att reservarbetena hade dragningskraft för ett ”försvinnande fåtal”.⁴⁶

⁴⁴ Junestav, 2004.

⁴⁵ SOU 2000:37, s. 81.

⁴⁶ SOU 1937:12, *Arbetslöshetsutredningen*, Junestav 2004.

Den samlade kåren av nationalekonomer stod på Arbetslöshetskommissionens sida och argumenterade mot att beredskapsarbetena skulle betalas med marknadsmässiga löner. I nationalekonomiska föreningen var Ernst Wigforss ensam förespråkare för den nya linjen med marknadsmässiga löner, Bertil Ohlin intog en mellanställning och menade att ersättningarna för byggnadsarbeten borde sänkas så att inte industriarbetare som blev arbetslösa skulle kunna få höjd lön om de gick till de bättre betalda statligt anordnade byggarbetena. I övrigt argumenterade alla de ledande nationalekonomerna för att ersättningsnivåerna för beredskapsarbeten borde sänkas så att lönerna på den reguljära arbetsmarknaden kunde anpassas till efterfrågan.⁴⁷

Många sätter startpunkten för arbetslinjen vid den här perioden. Arbetet som en rättighet fick sitt ordentliga genombrott under 1930-talet i och med att beredskapsarbetena nu kom att ersättas med marknadsmässiga löner. Men det förekom således också kritik mot att de marknadsmässiga ersättningarna höll uppe lönerna.

Grundtrygghet eller inkomstbortfallsprincip?

Den socialdemokratiska regeringen tillsatte den så kallade Socialvårdskommittén år 1937 för att utreda utformningen av och samordningen mellan socialpolitikens olika delar. Direktiven till utredningen tog upp vikten av att alla skulle täckas av skydd vid behov och att behovsprövning av stöd till ”icke asociala” skulle minimeras.

De borgerligas krav handlade om samordning mellan de olika systemen. Man ville samordna hela det socialpolitiska området, oavsett om det handlade om försäkringar eller socialvård. Att den behovsprövade hjälpen ansågs vara kränkande skulle enligt

⁴⁷ Bergström Villy, 1977, Nationalekonomerna och arbetarrörelsen, i Herin och Werin, 1977, *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik. Nationalekonomiska föreningen 100 år, PA Nordstedt och söners förlag*, Stockholm, s. 118ff.

de borgerliga lösas av en samordning. Socialdemokraterna å andra sidan var angelägna om att skilja försäkringarna från den behovsprövade hjälpen. Dessa principiella strider gjorde att reformarbetet gick långsamt.

Konfliktytorna stod dock inte bara mellan borgerlighet och socialdemokrati, utan diskussionen var livlig även inom arbetarrörelsen. Socialminister Gustav Möller var en centralgestalt under 1930- och 40-talen vid utformningen av socialpolitiken och han var i konflikt med Socialvårdskommittén. Konflikten gällde främst vilken princip för socialförsäkringarna som skulle väljas, inkomstbortfallsprincipen eller en grundtrygghetsmodell med frivilliga lösningar däröver.⁴⁸

Möller förespråkade grundtrygghetsmodellen med en statlig så kallad enhetsförsäkring med lika ersättning för alla, vilket skulle förenkla administrationen. Möllers aversion mot en krånglig administration kom från farhågan att det skulle skapas ett nytt system där arbetare blev offer för byråkraters klåfingrighet och godtyckliga bedömningar, likt det fattigvårdssystem man strävade för att komma bort från. Han ansåg att de som tjänade mer och som ville ha försäkring utöver ett grundbelopp, själva skulle ta ansvar för detta. Socialvårdskommittén å andra sidan förespråkade inkomstbortfallsprincipen. Om enhetsförsäkringen skulle ha en acceptabel nivå var risken överhängande att stora grupper blev överförsäkrade.⁴⁹ En överförsäkring av låginkomstagare skulle göra det olönsamt för dessa att arbeta och Socialvårdskommittén var uppenbarligen bekymrad över detta samtidigt som man månade om att sjukpenningens uppgift, framför allt för kortare sjukdomar, var att upprätthålla levnadsstandarden.

Utredningen utgick ifrån att sjukförsäkringen skulle få en central roll, och att de andra socialförsäkringarna så småningom skulle kopplas samman med denna. Kommitténs förslag var en obligatorisk sjukförsäkring där alla med en inkomst över en viss

⁴⁸ Åmark Klas 2005, *Hundra år av välfärdspolitik*.

⁴⁹ Edebalk 1996, s. 105, Åmark, 1999, i *Välfärdsstat i brytningstid*, 267f.

nivå (600 kronor per år) skulle ha försäkringsplikt och betala in en avgift som motsvarade respektive försäkrads sjukpenningklass.

Försäkringens folkuppfostrande betydelse diskuterades också av socialvårdskommittén. Bland annat var frågan om en sänkning av ersättningen efter ett år uppe. Sänkningen skulle innebära en påminnelse om att personen borde överväga om det fanns en möjlighet att återgå i arbete. Även karensdagar diskuterades. Med en karenstid på sex dagar skulle de försäkrade uppfostras att leva så att man kunde klara ekonomin vid en veckas sjukdom.

Att ingen skulle falla mellan stolarna var också en fråga som diskuterades. Ambitionen var att alla skulle ha ett skydd från något håll. Arbetslöshetsbegreppet måste vara detsamma i alla socialförsäkringsgrenar. Även om man bortsåg från de "lata och bråkiga" som inte skulle kunna få något skydd så insåg kommittén att det skulle kunna bli problem med gränsdragningar mellan försäkringarna. Därför föreslog man ett centralt organ som skulle bestämma till vilken försäkring dessa personer tillhörde.

När det gällde arbetslöshetsförsäringen var socialvårdskommittén tydlig med att den som var "frivilligt arbetslös" eller vägrade ta arbete inte skulle få någon annan hjälp än anvisning till arbete. Man tog även principiellt ställning för arbetslinjen i motsats till kontantlinjen genom att slå fast att arbetslösheten borde bekämpas med arbeten, inte med utgivande av understöd. Någon vidare motivering ansågs inte behövas.⁵⁰ Socialvårdskommittén tog fram ett par olika förslag på hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle kunna se ut. Dels en som var samordnad med sjukförsäringen och som omfattade alla förvärvsaktiva. Den stupade delvis på grund av att det var politiskt omöjligt att göra om sjukförsäringen direkt efter införandet, vilket hade krävts för ett genomförande. Dels ett förslag som byggde vidare på de arbetslöshetskassor som fanns men som gav ett enhetsstöd till dem som inte var medlemmar i en arbetslöshets-

⁵⁰ Junestav 2004, s. 116ff.

kassa. Det fanns dock ingen som på allvar ville prioritera frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring omkring år 1950, delvis på grund av den fulla sysselsättningen. Möller själv ansåg inte att arbetslöshetsförsäkringen var en av de viktigare frågorna i socialpolitiken.

Trots att socialvårdskommitténs förslag om bland annat inkomstrelaterade ersättningar fick ett i stort sett positivt mottagande hos remissinstanserna fick Möller med sig riksdagen på sitt förslag om enhetsersättningar. Även om det verkade som om Möller även hade väljarna med sig stoppades hans förslag om enhetsersättningar av statsminister Tage Erlander och finansminister Ernst Wigforss med hänvisning till de höga kostnaderna.

År 1951 ersattes Gustav Möller på socialministerposten av Gunnar Sträng, som genast lade om politiken till att skapa en sjukförsäkring med inkomsttrygghet som grund. År 1953 fattade riksdagen beslut till förmån för inkomstbortfallsprincipen och den obligatoriska sjukförsäkringen trädde i kraft år 1955.

Även en ny utredning om arbetslöshetsförsäkringen tillsattes. Det var nu inte längre tal om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring utan det handlade om förbättringar av den frivilliga försäkringen. Sträng, som hade en facklig bakgrund, var en varm anhängare av Gent-systemet. Arbetslinjen mjukades nu upp jämfört med socialvårdskommitténs strikta arbetslinjebegrepp. Bland annat skulle den som anvisades arbete kunna vägra om det pågick arbetsmarknadskonflikt och om lönen inte var skälig, något som socialvårdskommittén inte tyckte kunde vara skäl för vägran att ta anvisat arbete. Men fortfarande underströks arbetslinjen genom att den som var arbetslös måste vara villig att ta anvisat arbete och att arbetslösheten inte fick vara självförväld.⁵¹

Arbetslinjens principer blev till slut styrande för utformningen av systemen. Trots att syftet med obligatoriska försäkringar från början var att alla skulle omfattas, kom de till slut att i

⁵¹ Junestav, 2004, s. 124ff. Edebalk 1996, s. 143.

huvudsak omfatta dem som deltog i arbetslivet. Att inkomstbortfallsprincipen blev styrande gjorde också att den som hade högre lön fick en högre ersättning i försäkringarna, vilket också det får sägas vara ett stöd för en arbetslinje då den definieras som att det ska finnas drivkrafter att delta i arbetslivet.

Gösta Esping-Andersen med flera har betonat socialdemokratins roll i den nordiska välfärdsmodellen. I *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) hävdar Esping-Andersen att den grundläggande principen för socialdemokratins socialförsäkringspolitik var att göra löntagarna fria från marknadskrafterna. Ett inkomstskydd vid arbetsförmåga eller arbetslöshet gav ett ökat oberoende från marknaden. Socialdemokratins dominerande roll har ifrågasatts av dem som betonar att även de borgerliga partierna var med om uppbyggnaden av välfärdsstaten och att inkomstbortfallsprincipen till och med innebar att arbetarrörelsen gav upp för marknadens villkor.⁵² Även om inkomstskyddet i sig ger oberoende har utformningen av trygghetssystemen med inkomstbortfallsprincip och trygghetslösningar som knutits till arbetskraftsdeltagande begränsat denna frihet. Här tycks således konflikten mellan rättigheter och tvång återigen dyka upp. Handlar det om frihet genom rätt till arbete och självförsörjning eller är det ofrihet att av välfärdsystemen drivas mot arbetsmarknadsdeltagande?

Rehn-Meidner modellen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken

I arbetarrörelsens efterkrigsprogram slogs det fast att ”ingen arbetsför man eller kvinna skall mot sin vilja behöva vara utan sysselsättning”. Målet om den fulla sysselsättningen och arbetslinjen som rätten till ett arbete slogs således fast som kärnan för efterkrigstidens reformpolitik. Sedan ordades påfallande lite om den fulla sysselsättningen som mål. På 1951 års LO-kongress,

⁵² Junestav, 2004, 39f.

där rapporten Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen lades fram diskuterades exempelvis inte alls den fulla sysselsättningen i sig, utan enbart i relation till lönepolitiken.⁵³

I slutet av 1940-talet stod arbetsmarknaden inför överhettning och regeringen förde i diskussion med LO lönepolitik i form av lönestopp. LO-ekonomerna började vid den här tiden argumentera för att det behövdes en ny ekonomisk politik som skulle kunna förenas med full sysselsättning utan att vara inflationsdrivande. Till LO:s kongress år 1951 skrevs rapporten *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* där linjerna för en ny ekonomisk politik drogs.⁵⁴ Modellen bestod av tre delar:

- En restriktiv efterfrågepåverkande politik
- Solidarisk lönepolitik (lika lön för lika arbete)
- Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Lönedisciplin vid full sysselsättning kunde uppnås med hjälp av en restriktiv efterfrågepolitik som gjorde att arbetsgivarnas vinstmarginaler var så små att de inte släppte fram större löneökningar än det fanns rum för. Tack vare den fulla sysselsättningen skulle fackföreningsrörelsen dock ha kvar sin förhandlingsstyrka och kunna få största möjliga del av nationalinkomsten. De arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas roll var att motverka arbetslösheten som uppstår av de första två delarna utan att skapa inflation, att stärka svaga gruppers position på arbetsmarknaden och förbättra matchningen mellan efterfrågan och utbud på arbetskraft så att den fulla sysselsättningen upprätthölls.⁵⁵ En viktig roll för arbetsmarknadspolitiken var att underlätta rörligheten från nedåtgående till uppåtgående sektorer på arbetsmarknaden. I och med den solidariska lönepolitiken skulle lågproduktiva sektorer komma att slås ut. Denna utveckling är

⁵³ Hedborg Anna och Rudolf Meidnerf, 1984, *Folkhemsmodellen*, s. 41ff. ILO, 1964, C122 *Employment Policy Convention*, www.ilo.org.

⁵⁴ Rehn Gösta, Arbetsmarknadspolitiken, i Herin och Werin, 1977, *Ekonomisk debatt och ekonomisk politik. Nationalekonomiska föreningen 100 år*, PA Nordstedt och söners förlag, Stockholm. s 201ff.

⁵⁵ Rehn 1977, s. 82ff.

önskvärd för att resurserna i samhället ska utnyttjas på bästa sätt. Den solidariska lönepolitiken var enligt Gösta Rehn inte något som lanserades av LO-ekonomerna av ”sadistisk mordlystnad mot låglöne företagen” år 1951. Denna princip hade anammats av LO redan tidigare och behandlades av Rehn och Meidner som något av ett politiskt faktum. Det nya var betoningen på en stark arbetsmarknadspolitik för att hindra utslagning på grund av strukturomvandlingen.

Modellen kom att börja användas på allvar först år 1957, då Gunnar Sträng och Bertil Olsson (som då tillträdde som generaldirektör på AMS) satte idéerna om en selektiv och rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik i verket. Utöver en ökning av antalet i åtgärder kom också något helt nytt i form av ambitionen att skapa frihet i arbetsvalet. Erlander talade om Valfrihetens samhälle år 1962.⁵⁶

I Rehn-Meidnermodellen är den fulla sysselsättningen det självklara målet. Det hela går ut på att förena den fulla sysselsättningen med prisstabilitet. Det handlar således om arbetslinjen som rätten till försörjning, men det ställs också krav på individen att anpassa sig efter marknadens förutsättningar. Stödet vid omställning ska vara starkt men det finns också ett ansvar för den enskilde att flytta eller omskola sig för att passa in på arbetsmarknaden. Rehn menar att kraven på omställning kanske blev för hårda och att det på LO så småningom skedde en uppmjukning under 1960-talet.

Arbetslinjen i Rehn-Meidnermodellen tycks således ha inslag av åtminstone två av de tre perspektiv på arbetslinjen som används i den här skriften. För det första rätten till arbete men också arbetslinjen som en hjälp till självhjälp. Den aktiva arbetsmarknadspolitikerna skulle stötta människor i omvandlingen. Idén om frihet att välja arbete tycks ligga utanför modellen, arbetskraften skulle röra sig till de mest produktiva sektorerna och oavsett hur mycket man trivdes som sömmerska eller varvsarbetare skulle det alternativet knappast finnas kvar.

⁵⁶ Rehn 1977, s 216–222.

År 1965 undertecknade Sverige ILO-konvention nummer 122 (Employment Policy Convention, 1964). Deklarationen rekommenderar en politik för ”full, produktiv och fritt vald sysselsättning”.⁵⁷ Hedborg och Meidner pekar på att Sverige sticker ut jämfört med andra länder när det gäller att hävda den fulla sysselsättningen som överordnad andra ekonomisk-politiska principer – åtminstone fram till och med hösten 1980.⁵⁸ Den del av ILO-konventionen som slår fast att sysselsättningen ska vara fritt vald tolkas internationellt som att slavkontrakt och tvångsarbete inte ska tillåtas. I Sverige kom dock delen om fritt vald sysselsättning att handla om rätten att välja arbete.

I rapporten Aktiv arbetsmarknadspolitik från LO som kom år 1970 beskrivs arbetsmarknadspolitikens huvudmål som ”fritt och övervägt val av arbete”, vilket sades innebära ”att ge var och en som kan och vill arbeta, ett verksamt stöd för att förverkliga ett fritt och övervägt val av arbete”. Som exempel på grupper som har svårt att göra ett fritt val av yrke ges hemmafruar och funktionshindrade.⁵⁹

Alla är inte med på tåget!

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet kom två rapporter som fick stort genomslag för arbetarrörelsens världsbild och för samhället i stort. I den interna kritiken uttrycktes att socialdemokratin hade varit med om att skapa ett nytt klassamhälle. Den så kallade Låginkomstutredningen visade på hur den generella välfärden lämnade stora grupper utanför trygghetsnätet och välståndet och istället slog ut de mest utsatta. Tanken om medborgarlön lyftes. Socialdemokraternas Jämlikhetsgrupp, med Alva Myrdal som ordförande, betonade att politiken inte bara skulle sträva att ge alla samma chanser i livet, utan även kompen-

⁵⁷ ILO, 1964, C122 Employment Policy Convention.

⁵⁸ Hedborg och Meidner 1984, s. 42.

⁵⁹ LO, 1970, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*.

sera dem som hade halkat efter. Även jämlikhetsgruppen förde fram tanken om en garanterad minimiinkomst men lämnade inget förslag om det. Orsaken var delvis att ett sådant system skulle minska drivkrafterna att arbeta.

Arbetslinjen som begrepp användes inte särskilt ofta under den här tiden. Det var i stort sett bara i arbetsmarknadspolitiska frågor och vid diskussioner kring kontantstöd vid arbetslöshet som begreppet förekom. Arbetslinjen ansågs då vara överordnad kontantlinjen. Då det användes var det rätten till ett arbete och även rätten att få välja arbete som betonades. Det var statens och samhällets skyldighet att se till att alla fick ett meningsfullt arbete. Om arbetsviljan brast, var det samhällets ansvar att stödja den som inte kunde försörja sig på egen hand.⁶⁰ Det framhölls dock att stöd till enskilda inte fick utformas så att drivkrafterna till självförsörjning motverkades.

Arbetsmarknadsutredningen (SOU 1965:9) slog fast att utgångspunkten för politiken skulle vara att alla som vill och kan arbeta ges tillfälle att göra meningsfulla insatser i arbetslivet.⁶¹ I utredningen betonades arbetets värde för individen och för samhället och att arbetslinjen skulle vara den primära undsättningsmetoden. En generös kontant ersättning kan omöjligt uppväga ett meningsfullt arbete. När det gällde arbetsmarknadspolitiken kunde det vara motiverat att sätta in sysselsättningsåtgärder av sociala hänsyn, oberoende av om det hade ekonomiskt positiv eller negativ betydelse.⁶²

Arbetslinjen låg således fast i och med att hänvisning till arbete eller åtgärd skulle komma före kontantunderstöd. Det tycks dock ha skett en ytterligare uppmjukning av sättet att tala om arbetslinjen. Arbetslinjen är rätten till arbete och det är för den enskildes skull som arbete eller åtgärd ska anvisas, inte av samhällsekonomiska skäl.

⁶⁰ Junestav 2004, s. 144, 148, 178f.

⁶¹ SOU 1965:9, s. 23.

⁶² Junestav 2004, s. 150. SOU 1965:9 s. 254.

I början av 1970-talet steg arbetslösheten. Även om nivån fortfarande med dagens mått mätt var mycket blygsam upplevdes det som en dramatisk förändring då arbetslösheten steg från 2 till 2,8 procent. År 1974 tillsattes den så kallade Sysselsättningsutredningen. I direktiven sågs två värden med arbete som jämställda med varandra: den materiella försörjningen och att arbetet skulle ”utveckla och berika tillvaron” för den enskilde. Samhällets uppgift var att undanröja hinder för arbete och att bevaka allas rätt till arbete. Om denna rätt skulle kunna förverkligas för dem som var minst attraktiva på arbetsmarknaden måste staten få inflytande över vilka företagen skulle anställa. Det skulle dock finnas en skyldighet för den enskilde att efter förmåga bidra till produktionen, en skyldighet som manifesterades i kravet på att ta erbjudet arbete för att få rätt till arbetslöshetsförsäkring.⁶³ I Sysselsättningsutredningens slutbetänkande slås dock fast att denna valfrihet har sina gränser och att samhällets skyldigheter inte sträcker sig hur långt som helst för att erbjuda ett fritt valt arbete åt individen.⁶⁴

I mitten av 1970-talet kom tanken om medborgarlön eller allmän socialförsäkring på allvar upp på dagordningen. Frågan lyftes av bland andra Socialutredningen.⁶⁵ Kritiken kom från alla läger. En invändning var att orsakerna bakom bidragsbehovet riskerade att anonymiseras. Men kritikerna befarade också att arbetsmoralen skulle undergrävas. Ett så kallat folkbidrag skulle vara ett brott med den förda politiken som gick ut på att en rättvis fördelning skulle skapas genom full sysselsättning och solidarisk lönepolitik.⁶⁶

I sitt slutbetänkande föreslog Socialutredningen (SOU 1977:40) istället för ett slags medborgarlön en ny socialförsäkring i form av socialförsäkringstillägg, *Soft*. Syftet var att avlasta den kommunala socialtjänsten och föra över hjälpbehov som var rent ekonomiska till försäkringskassorna men också att öka

⁶³ SOU 1975:90.

⁶⁴ Hedborg och Meidner 1984, s. 44f. SOU 1979:24.

⁶⁵ SOU 1974:39.

⁶⁶ Junestav 2004, s. 160.

täckningsgraden för grundtryggheten. Det handlade bland annat om arbetslösa utan arbetslöshetsförsäkring, som enligt förslaget skulle få rätt till socialbidrag eller socialförsäkringstillägg. Flera tunga remissinstanser var positiva till förslaget, däribland Kommunförbundet, Riksförsäkringsverket, LO, TCO och SACO m.fl. År 1980 lades det slutliga förslaget fram.

Vikten av att Soft inte skulle få bli ett passivt bidragsutbetalande utan preventiva eller rehabiliterande inslag slogs fast. Den som frivilligt sagt upp sig eller avstått från erbjudet arbete och därför avstängts från arbetslöshetsförsäkring skulle inte få rätt till socialförsäkringstillägg.

Det fanns dock en motkritik mot Soft, både inom socialdemokratien och inom den borgerliga trepartiregeringen och förslaget kom aldrig att genomföras. Det var nu 1980-tal och i spåren av högre arbetslöshet och sämre samhällsekonomiskt läge kom kritik mot välfärdsstaten. De borgerliga började kräva mindre av statligt inflytande och mer av individuellt ansvar.⁶⁷

Hedborg och Meidner skriver i brinnande ordalag år 1984 ett försvar för den fulla sysselsättningen som högsta mål för arbetarrörelsen. De ser en hårdnade omvärld och menar att svårigheterna och det politiska motståndet i form av "Friedman och hans anhang" ska mötas genom att arbetarrörelsen flyttar fram sina positioner. Kravet på full sysselsättning ska gälla alla grupper, även de som inte redan finns på arbetsmarknaden och det ska också krävas "bra jobb åt alla". De menar att ett samhälle alltid har råd att sätta alla som önskar i produktiv verksamhet.⁶⁸ Ett par år senare, till LO-kongressen år 1986 levererades rapporten "*Gemensamt ansvar för arbete*", där frågan om var ansvaret för att människor får arbete ska ligga ställdes. Man ansåg att "dagens nykonservativa krafter" ville ta bort allt ansvar för sysselsättningen och lägga det på individen. LO-rapporten argumenterade för det motsatta – att ansvaret var gemensamt. Vad man ville se

⁶⁷ Junestav 2004, s. 172ff.

⁶⁸ Hedborg och Meidner 1984, s. 180f.

var en återgång till 1960-talets kombination av aktiv arbetsmarknadspolitik och solidarisk lönepolitik.⁶⁹

1990-talets kris

Länge var arbetslösheten i Sverige låg, åtminstone med internationella mått mätt, men i början av 1990-talet drabbades Sverige av den värsta ekonomiska krisen i modern tid. Arbetslösheten nådde inte 1930-talets depressionsnivå men var den högsta under efterkrigstiden och det fördes en livlig debatt kring välfärdsstatens institutioner och huruvida dessa var medskyldiga till eller underlättade det allvarliga läget. Den diskussion om välfärdsstaten som hade förts utomlands i ett antal år kom nu på allvar till Sverige. Den allt för allomfattande välfärdsstaten hade invagat människor i sådan trygghet att de hade blivit passiviserade och bidragsberoende. Marginaleffekterna gjorde det olönsamt att arbeta. Den offentliga sektorns expansion och den höga skattekvoten hade till slut knäckt ekonomin. Diskussionen om ett "systemfel" i ekonomin fördes i alla läger.

Arbetslinjen som begrepp användes flitigt under 1990-talet, av såväl borgerliga som socialdemokrater. Ofta sades att arbetslinjen måste "stärkas" eller "upprätthållas". Men vad var det som egentligen menades med dessa uttryck? Rafael Lindqvist menar att innebörden av begreppet under 1990-talet inte har problematiserats, varken av politiker eller av samhällsforskningen.⁷⁰

Bland andra Owe Grape identifierar en "ny" arbetslinje som kom i samband med nittiotalskrisen. Den tycks vara en återgång till den ursprungliga betydelsen där arbetslinjen är mer av piska än morot.

Grape exemplifierar den hårdare kontrollen av arbetsförmågan med den så kallade steg-för-steg-modellen i sjukförsäkringen, där den sjukskrivnes arbetsförmåga skall provas mot först sitt

⁶⁹ Strååth Bo, 1998, *Mellan två fonder. LO och den svenska modellen*, s. 260.

⁷⁰ Lindqvist Rafael, 2000, *Att sätta gränser: Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering* s. 14f.

eget arbete och så småningom mot hela arbetsmarknaden. Tanken är att arbetsmarknadsproblem skall hållas isär från individuella problem.

Owe Grape talar om ett generaliserat utbyte, där statens bistånd byts mot statens rätt till inflytande över vad den enskilde ska arbeta med.⁷¹ Tanken om rätten för individen att välja vilket arbete hon vill utföra tycks nu ha försvunnit. Här återfinns så reciprocitetsprincipen, eller kontraktsförhållandet mellan individ och stat återigen som en del av arbetslinjen. Denna princip ligger i det perspektiv av arbetslinjen som handlar om disciplinering och kontroll. Det är den enskildes ansvar att klara sin försörjning och det stöd som finns är en leverans som kräver en motprestation.

Trots den flitiga användningen av ordet arbetslinjen menar flera forskare att den nya typen av arbetslöshetspolitik utgör ett brott med välfärdsstatens traditionella arbetslinje. Det har sagts att arbetslöshetsåtgärderna under 1990-talet förlorade kopplingen till den reguljära arbetsmarknaden och ofta hamnade inom ramen för socialhjälp. Frågan är om denna förändring berodde på arbetsmarknadsläget, det fanns helt enkelt inga jobb att fördela, varken reguljära eller i form av arbetsmarknadsåtgärder, eller om det handlade om ett principiellt skifte i arbetslinjens innehåll.

Under 1990-talet skärptes inträdeskraven i a-kassan, ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna sänktes under en period och karenssdag i sjukförsäkringen infördes.

Den socialdemokratiska regeringen lade vid ingången av 1990-talet förslag om särskilda utbildningsvikariat och insatser för ungdomar. Moderaterna menade att förslagen riskerade att leda till inlåsning och att skapandet av reguljära jobb hindrades med allt för mycket myndighetsbeslut. Även centerpartiet var kritiskt till förslaget.

⁷¹ Grape 1998 s. 105–119.

Moderaterna ville istället se en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med grundtrygghet för alla och frivilliga tilläggsförsäkringar utöver grundnivån. Ett förslag som hade uppenbara likheter med Möllers förslag som har behandlats tidigare således. För en väl fungerande arbetsmarknadspolitik krävdes det bra arbetsförmedlingar och geografisk och yrkesmässig rörlighet. Det fanns risk för att en bidragsmentalitet skulle uppstå om människor blev långvarigt arbetslösa, men moderaterna var kritiska till beredskapsarbeten och menade att erfarenheterna från dessa inte var särskilt goda. Dels var de dyra och dels ledde de till inlåsnings effekter. Arbetsmarknadspolitikens uppgift sades inte vara att skapa arbetstillfällen utan att skapa förutsättningar för en effektiv arbetsmarknad. Den moderata aktiva arbetsmarknadspolitik definierades som att statens åtgärder ska vara utformade så att balans uppstår så snart som möjligt. Man sade sig dock stödja den ”traditionella arbetsmarknadspolitik” som innebar att sysselsättning och utbildning skulle gå före passiviserande kontantstöd. Moderaterna menade också att skatte- och transfereringssystemen hade medfört bidragsberoende och att det inte längre lönade sig att arbeta. Resonemangen från 1940-talets socialvårdskommitté om rädslan för överförsäkring återkom här.⁷²

Den borgerliga regeringen 1991–1994

I början av krisen vann de borgerliga partierna valet och bildade en fyrpartiregering. Moderaterna och folkpartiet presenterade inför valet ett program som gick ut på skattesänkningar, satsningar på företagande och avregleringar på finans- och arbetsmarknaderna. I den borgerliga regeringsförklaringen slogs det fast att en aktiv arbetsmarknadspolitik skulle lindra de sociala konsekvenserna av arbetslösheten. Regeringens ståndpunkt var att passivt utbetalande av bidrag var något att ta till i sista hand

⁷² Motion till Riksdagen 1990/91:A266. Motion till Riksdagen 1990/91:Fi217.

och att arbetslinjen skulle gälla. Socialdemokraterna lovade att stötta de borgerliga när det gällde en god och aktiv arbetsmarknadspolitik.⁷³

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken sågs dock som en lösning på kort sikt för att lätta upp det mest akuta läget. För att råda bot på problemen i grunden ansåg den borgerliga regeringen att det måste till strukturförändringar. Med andra ord att arbetsmarknadsåtgärder främst är till för att hjälpa de akut nödställda och inte som en långsiktig lösning på arbetsmarknadens problem.⁷⁴

Aktiveringspolitik 1994–

Valet år 1994 vanns av socialdemokraterna och de fortsatte reformeringen av socialförsäkringssystemen med drivkrafter till arbete och arbetslinjen som ledord. De slog dock fast att det var standardtryggheten som skulle råda. Det var inte enbart arbetslösa som skulle omfattas av arbetslinjen, utan även långtidssjukskrivna, socialbidragstagare och arbetshandikappade skulle så långt möjligt aktiveras. Att ett bredare område av välfärdspolitiken kom att omfattas av arbetslinjen har av Rafael Lindqvist kallats för en del av ”den nya arbetslinjen”.⁷⁵

I januari 1998 infördes den så kallade utvecklingsgarantin, som syftade till att ungdomar inte skulle behöva gå arbetslösa längre än 100 dagar utan att få någon form av praktik eller utbildning. Denna utvecklingsgaranti kom sedan att utvidgas till att gälla arbetslösa i alla åldrar som skulle aktiveras inom sex månader. Arbetsförmedling och socialtjänst skulle gemensamt avgöra vilka aktiviteter som skulle erbjudas. Den som tackade nej utan godtagbara skäl föreslogs mista rätten till försörjningsstöd. I reger-

⁷³ Riksdagens protokoll 1991/92:6, Regeringsförklaringen.

⁷⁴ Proposition 1991/92:25, bilaga 9.

⁷⁵ Lindqvist 2000, s. 14f, Proposition 96/97:28, Proposition 96/97:63, Proposition 96/97:150.

ingspropositionen slogs arbetslinjen fast som att reguljärt arbete går före åtgärder och att åtgärder i sin tur går före kontantstöd.⁷⁶

På uppdrag av Riksdagens revisorer genomförde Eskil Wadensjö och Gabriella Sjögren år 2000 en kartläggning av hur arbetslinjen fungerar för äldre, med särskilt fokus på 1990-talet.⁷⁷ När det gäller arbetslinjen i socialförsäkringarna skiljer de på perioden fram till omkring år 1990 och 1990-talet. Den förra perioden kännetecknades enligt Wadensjö och Sjögren av höjda ersättningar och lättare tillgänglighet medan den senare innebar lägre ersättningar och en mer restriktiv linje när det gällde beviljandet av ersättningar.

Sammanfattningsvis blir det perspektiv av arbetslinjen som handlar om kontroll- och disciplinering mer framträdande under 1990-talet. Kraven på individen skärps. Men med de skärpta kraven på individen blir det också tydligt att samhället har ansvar att erbjuda möjligheter till aktivitet för den som är utan arbete. Samtidigt betonas att arbetslinjen inte bara handlar om de arbetslösa utan också långtidssjukskrivna, socialbidragstagare och arbetshandikappade omfattas.

⁷⁶ Proposition 99/00:98, Ds 99:54.

⁷⁷ Riksdagens revisorer, 1999/2000:7 *Arbetslinjens tillämpning för de äldre*, <http://www2.riksdagen.se/internet/rr-web.nsf>, Wadensjö och Sjögren, 2000, *Arbetslinjen för äldre i praktiken. En studie för Riksdagens revisorer*.

Den fulla sysselsättningens betydelse

Genom historien och fram till i dag har den fulla sysselsättningen haft betydelse för synen på arbetslinjen. När arbetslösheten är låg blir arbetslinjen mindre sträng mot den enskilde och fokuserar på ett bra arbete som en rättighet. Å andra sidan, i tider av hög frånvaro svänger pendeln mot arbete som en skyldighet och diskussionen om arbetslinjen präglas av krav och disciplin.

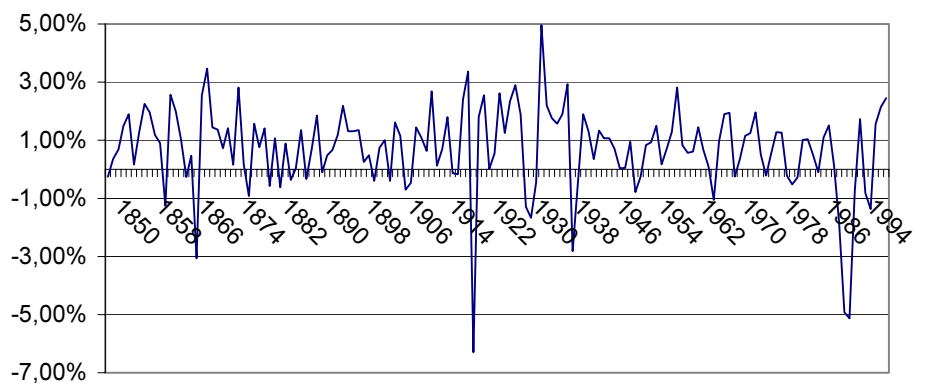
Figuren nedan visar den procentuella förändringen i antalet sysselsatta från föregående år mellan 1850 och fram till i dag i åtta branscher (jordbruk med binäringar, industri och hantverk, byggnadsindustri, transporter och kommunikationer, cirkulation (handel), privata reproduktiva tjänster, offentliga tjänster och fastighetsförvaltning).⁷⁸ Tyvärr saknas jämförbar sysselsättningsstatistik för hela tidsperioden 1850 och fram till i dag. Framför allt underskattas kvinnors sysselsättning eftersom kvinnor i jordbruket länge inte räknades med i statistiken trots att de i högsta grad arbetade. På grund av att figuren bygger på antalet sysselsatta finns det en underliggande ökningstakt som gör det svårare att identifiera sysselsättningsförändringar.

Trots att siffrorna visar antalet sysselsatta går det ändå att se att några årtal sticker ut genom att antalet sysselsatta har minskat med mer än två procent. Det gäller åren 1867, 1920, 1931, 1939 och 1992.

⁷⁸ Enligt Rodney Edvinsson vid Stockholms Universitet som har tagit fram statistiken finns det en del dubbelräkningar av personer med två arbeten t.ex.

Det första årtalet, 1867, sammanfaller ungefär i tiden med den åtstramade fattigvårdslagen 1871, då statens ansvar för fattigvård och nödhjälpsarbeten avskaffades. 1920-talet präglades av arbetslöshet och Arbetslöshetskommissionens stränga variant av arbetslinje med nödhjälpsarbeten till mycket låga ersättningar och begränsade möjligheter till kontantstöd för dem som inte kunde erbjudas arbete. År 1931 avviker i det att socialdemokraternas ”nya arbetslöshetspolitik” med marknadsmässiga ersättningar för beredskapsarbeten lanserades två år senare. Men den ekonomiska krisen var som bekant djup vid 1930-talets början. Så var också fallet i början av 1990-talet och även då tycks det som om arbetslinjens betydelse tycks ha skärpts mot mer kontroll. Slutsatsen blir att när sysselsättningen sjunker så formas arbetslinjen om, ofta men inte alltid, i en riktning mot mer krav och mindre rättigheter.

Procentuell förändring i antal sysselsatta från föregående år i åtta branscher 1850-2000



Källa: Historia.se, Rodney Edvinsson.

Till de tre ingredienserna i arbetslinjen – disciplin, hjälp till självhjälp och rätten till ett arbete – vill vi tillföra ett fjärde hörn, nämligen samhällets eller politikens självförtroende när det gäller att göra något åt sysselsättningen genom aktiva åtgärder och stöd för omställning. Genom historien tycks det som om när arbetslöshetstalen stiger så tappar samhället så att säga självförtroendet att göra något, att det med politik går att påverka arbetslösheten. Undantaget är 1930-talet, som också sammanfaller med genombrottet för en större tilltro till förmågan att genom samhällets efterfrågepolitik öka sysselsättningen. Men vanligare är att samhällsstödet för individen att komma tillbaka till sysselsättning blir svagare när arbetsmarknadsläget försämras, som skett t.ex. i samband med 1990-talskrisen. Istället betonas kraven på individens eget ansvar för sin försörjning.

Gäller arbetslinjen kvinnor?

Debatten om socialförsäkringarnas utformning resulterade till slut i att försäkringarna blev generella, individuella och inkomstrelaterade och därmed skapade drivkrafter för såväl kvinnor som män att arbeta. Men arbetslinjens historia är till stor del männens historia. Hjälptill självhjälpt i form av möjligheter till självförsörjning var ett tidigt liberalt argument, som då främst gällde män. Kvinnors rätt till självständighet genom självförsörjning har inte alltid varit självklart. Argumentet om hjälp till självhjälpt borde vara ett extra starkt och positivt argument för arbetslinjen sett ur jämställdhetssynvinkel. Förvärvsarbete och möjligheten att försörja sig själv ger kvinnor självständighet och möjlighet att påverka sina liv i familjen och i samhället.

Under uppbyggnaden av socialförsäkringssystemen var bilden av familjen långt ifrån tvåförsörjarfamiljen. Idealet var mannen som familjeförsörjare och kvinnan som husmor med ansvar för skötseln av hushållet och barnen. Under slutet av 1800-talet och första hälften av 1900-talet kunde dock få familjer leva upp till ett sådant ideal. Den utbredda fattigdomen innebar att också kvinnor arbetade för att bidra till hemmets försörjning. Jordbruken var småskaliga och kvinnor deltog liksom män i jordbruksarbetet.

Det är svårt att mäta kvinnors arbetskraftsdeltagande under 1900-talets första hälft. Information om sysselsättningsgraden finns huvudsakligen i folkräkningarna som genomfördes vart tionde år. Statistiken är emellertid svår att jämföra med dagens arbetskraftsundersökningar; framför allt underskattar folkräkningarna kvinnors arbete eftersom jordbrukarhustrur och gifta deltidsarbetande kvinnor inte räknades med.

Under 1900-talets två första årtionden visade den officiella statistiken att i genomsnitt 20 procent av alla kvinnor deltog i arbetskraften. Den verkliga andelen var högre. Jordbruket var fortfarande dominerande och sysselsatte många kvinnor. I städerna förvärvsarbetade ungefär 43 procent av kvinnorna år 1920. Under 1920-talet steg antalet förvärvsarbetande kvinnor, framför allt i städerna, trots att det var en period av hög arbetslöshet. Industrialiseringen ledde till urbanisering och en expanderande servicesektor som i stor utsträckning sysselsatte kvinnor. De vanligaste yrkena var fortfarande jordbruksarbete, husligt arbete och industriarbete men kvinnor fick i ökande antal anställning på kontor och i affärer.⁷⁹

Ökningen i förvärvsfrekvens under 1920-talet skedde bland såväl ogifta som gifta kvinnor även om andelen gifta kvinnor som arbetade var betydligt lägre.⁸⁰ Först 1939 infördes lagstiftning som förbjöd att kvinnor kunde avskedas vid giftermål eller havandeskap.⁸¹ Under efterkrigstiden ökar kvinnors arbetskraftsdeltagande. I de reformer av socialförsäkringarna som genomförs är arbetslinjen tydlig vilket är särskilt viktigt för kvinnors arbete.

Den grundtrygghetsmodell som Gustav Möller förespråkade behandlar alla lika oberoende av inkomst genom att betala ut enhetliga ersättningar. Ett problem med ett sådant system är att avgifter och ersättningar måste anpassas till dem med låga inkomster: de ska ha råd att betala avgiften samtidigt som ersättningen inte ska vara högre än deras normala inkomst. Alltså kombineras ofta grundtrygghetsmodellen med särskilda tillägg för grupper som anses ha särskilt försörjningsansvar. Resultatet blir att modellen befäster den traditionella rollfördelningen i enförsörjarfamiljen.⁸²

I ett inkomstrelaterat system med en god ersättningsnivå behövs å andra sidan inte några tillägg. Försäkringen ersätter en

⁷⁹ Stanfors Maria, 2003, *Education, Labor Force, Participation and Changing Fertility Patterns*.

⁸⁰ Behörighetslagen 1923 gav kvinnor samma rättigheter som män till statliga tjänster och utbildningsmöjligheterna förbättrades genom att kvinnor tilläts ta studenten vid statliga läroverk år 1927.

⁸¹ Frangeur Renée, 1998, *Yrkeskvinna eller makens tjänarinna?*

⁸² Åmark, 2005.

given del av inkomsten och gör ingen skillnad på låg- och höginkomsttagare, försäkringsersättningen reproducerar de löneskillnader som finns på arbetsmarknaden, t.ex. mellan kvinnor och män. Drivkrafterna i ett inkomstrelaterat system uppmuntar därför till arbete för såväl kvinnor som män. Drivkrafterna till eget arbete uppmuntras också i hög grad av att rättigheterna i socialförsäkringen är individuella. Individen tjänar in sina egna rättigheter och till skillnad från en familjebaserad modell påverkas inte rättigheterna av familjesammansättning eller försörjningsbörda. Kvinnors rätt och skyldighet till arbete och självförsörjning användes knappast som argument för att införa den individualiserade inkomstrelaterade socialförsäkringen på 1950-talet. Men den kom ändå i praktiken att utgöra ett kraftfullt stöd för kvinnligt deltagande i arbetskraften.

När den obligatoriska inkomstrelaterade sjukförsäkringen infördes år 1955 skapades en allmän moderskapsförsäkring. Försäkringen innebar att en grundförsäkring som motsvarade sjukpenningen för hemmafruar plus en tilläggsförsäkring för inkomstbortfallet som följde sjukförsäkringen betalades ut till alla kvinnor. Reformen innebar en stark drivkraft att ha ett arbete innan man skaffade barn. Mellan 1955 och 1959 ökade kvinnor både sitt arbetskraftsdeltagande och antalet arbetade timmar. Detta visade sig i att andelen som fick ersättning från inkomstbortfallsdelen av försäkringen ökade från 23 procent till 42 procent.

Under 1960- och 70-talen byggdes föräldraförsäkringen och barnomsorgen ut och gav kvinnor (och män) möjlighet att kombinera arbete och familj. I samband med 1962 års samordningsreform av socialförsäkringarna gjordes inkomstbortfallsprincipen i moderskapsförsäkringen ännu tydligare. Drivkrafterna till kvinnors arbete förstärktes ytterligare i och med att sambeskattningen av makar avskaffades 1971. Ytterligare ett steg mot en tvåförsörjarmodell togs 1974 när Sverige som första land införde en allmän föräldraförsäkring som också omfattar fadern. År 1965 deltog ungefär hälften av alla kvinnor i arbetskraften, 1975 hade andelen ökat till 68 procent och sedan 1980 arbetar nästan samma andel kvinnor som män.

Hur viktigt arbetet är för kvinnor avspeglar sig i barnafödandet och när kvinnor väljer att bilda familj. När kvinnor måste välja mellan familj och arbete, väljer de ofta arbete. Urbaniseringen och kvinnors ökade inträde på arbetsmarknaden under 1920- och 30-talen sammanfaller med en period av kraftigt sjunkande barnafödande som når sin botten i mitten av 1930-talet.⁸³ Kvinnor födda omkring 1905 har den lägsta fruktsamheten någonsin i Sverige och överhuvudtaget har kvinnor födda i början av seklet låg fruktsamhet. Denna grupp av kvinnor levde i en tid av ekonomisk osäkerhet till följd av depressionen men också i en tid när urbaniseringen och framväxten av service-sektorn gjorde det lättare för kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt var det svårt att kombinera familj och arbete. Men ju mer arbete sattes mot äktenskap och familj, desto färre barn föddes det.⁸⁴ Kvinnor valde arbete och sin ställning på arbetsmarknaden framför familjebildning. En liknande situation kan observeras under 1990-talskrisen. Arbetslösheten var hög bland alla åldersgrupper med det var särskilt svårt för unga att etablera sig på arbetsmarknaden. Precis som på 1930-talet sjönk barnafödandet kraftigt. Ett annat uttryck för detta är det låga barnafödandet bland kvinnor i Italien och Tyskland i dag. I båda länderna är det svårt att förena arbete och föräldraskap för kvinnor.

Trots att regelverk och lagstiftning strävar efter att vara könsneutral, att kvinnor värderar arbete högt och att deras arbetskraftsdeltagande är nästan lika högt som bland män är det långt till en arbetslinje som gäller på lika villkor för kvinnor och män. Kvinnors förankring på arbetsmarknaden är betydligt svagare än för män vilket tar sig olika uttryck. Det är vanligare med deltidsarbete bland kvinnor. I dag arbetar 35 procent av sysselsatta kvinnor deltid jämfört med 10 procent bland män.⁸⁵ Kvinnor tar

⁸³ Stanfors, 2003.

⁸⁴ Under den höga arbetslösheten bland män på 1930-talet ifrågasattes gifta kvinnors förvärvsarbete av vissa eftersom de ansågs tränga undan männen från arbetsmarknaden, Frangeur 1998.

⁸⁵ SCB:s Arbetskraftsundersökningar 2004. Deltid är definierat som veckoarbetstid 1–34 timmar.

ut den största delen av föräldraledigheten; trots att mäns andel av föräldraledigheten har stigit kontinuerligt sedan 1980-talet, svarar kvinnor fortfarande för drygt 80 procent av alla dagar. Sjukfrånvaron har sedan länge varit högre för kvinnor än bland män och skillnaden har ökat sedan mitten av 1990-talet.⁸⁶ Kvinnor bär fortfarande huvudansvaret för hem och familj och lägger ner mer tid än män på obetalt hemarbete.⁸⁷ Kvinnors arbetsmarknad präglas av sämre lön och arbetsvillkor och där visstidsanställningar och ofrivillig deltid är betydligt vanligare än för männens arbetsmarknad. Den del av arbetslinjen som handlar om rätten till ett bra arbete är betydligt mindre självklar för kvinnor än för män. Det tål också att fundera över om kvinnors skyldighet att om möjligt försörja sig genom eget arbete är lika genomförd som för män och vilken roll den ambivalensen har för kvinnors rätt till eget arbete och försörjning.

Den sammantagna bilden blir att arbetslinjen i dag till stor del fortfarande handlar om mäns arbete. Särskilt tydligt blir det i tider av hög arbetslöshet när politikens självförtroende att göra något åt sysselsättningen är lågt. Kvinnors svagare anknytning till arbetsmarknaden gör att de riskerar att hamna "sist i kön" och kanske i ännu högre grad än män får bära ansvaret på egen hand. En konsekvens av detta och kvinnors överlag sämre arbetsförhållanden kan bli att kvinnor söker sig bort från arbetsmarknaden i t.ex. sjukskrivning.

⁸⁶ Se Samtal om Socialförsäkring nr 2 *Sjukfrånvaro I tid och rum* för en beskrivning av sjukfrånvarons utveckling.

⁸⁷ SCB, 2003, *Tid för vardagsliv*, Levnadsförhållanden, Rapport nr 99.

Sammanfattande diskussion

Att arbetslinjens innebörd ofta tas för självklar gör att det finns risk för otydlighet i den politiska argumentationen. Olika aktörer kan mena nästan motsatta saker när de påstår att de vill hävda arbetslinjen. Förskjutningen av begreppets innebörd över tiden är intressant då det går att förstå något av tidsandan som har fyllt begreppet med innehåll. Men faktum är att arbetslinjen ända från början och vid varje tidpunkt tycks ha innehållit spänningar mellan rättigheter och ansvar liksom mellan barmhärtighetstänkande och tilltro till de aktiva åtgärdernas kraft att få människor kapabla att försörja sig själva. Det är bara balansen som har skiftat mellan de olika perspektiven på arbetslinjen.

Från att ha fokuserat på de arbetslösa, har användandet av arbetslinjen med tiden vidgats och omfattar i dag även långtids-sjukskrivna och socialbidragstagare. Till följd av den kraftiga uppgången i antalet långtids-sjukskrivna sedan slutet av 1990-talet har framför allt de sjukskrivna hamnat i centrum för diskussionerna om arbetslinjen och vad den betyder.

Från första början handlade arbetslinjen i huvudsak om *kontroll och disciplinering*. Det gällde att tygla arbetarna och uppfostra dem till arbetsglädje. Att inte ha ett arbete var kriminellt och det ansågs som djupt moraliskt förkastligt. Det fanns också en humanistisk tanke att människor i nöd borde få hjälp. När välfärdssamhället byggdes upp blev en grundläggande tanke att alla ska arbeta efter förmåga och bidra till de gemensamma trygghetssystemen.

Men för att individer ska kunna uppfylla sitt ansvar måste stödet för omställning vara starkt, *rätten till självhjälp* måste finnas som en del av arbetslinjen. Tankar om att det faktiskt kunde vara effektivt att hjälpa människor dök tidigt upp i arbetslinjens historia. Till en början kanske främst för det arbete som kunde få utfört till en billig penning, men också för att samhällsekonomin som helhet gynnades av om fler arbetade. När liberalismen slog igenom på allvar vid mitten av 1800-talet blev dock den gängse bilden att ju mindre av politik, desto bättre för ekonomin. Politiska sysselsättningsåtgärder kan användas för att lösa problem kortsiktig men på längre sikt ska den fria marknaden skapa balans mellan utbud och efterfrågan. Båda dessa synsätt har sedan kontinuerligt funnits med i arbetslinjens historia. I den liberala traditionen finns dock även den socialliberala tanken, människor ska ges hjälp till självhjälp. Hjälpen uppfylldes bäst genom att erbjuda aktiva åtgärder.

Arbetslinjen handlar också om *rätten till arbete*. När arbetarrörelsen växte sig starkare kom principen om allas rätt till arbete att bli en del av arbetslinjen. Under första halvan av 1900-talet var det främst rätten att försörja sig själv i den meningen att samhället hade ett ansvar för att sträva efter full sysselsättning och att den som hade blivit arbetslös skulle få stöd till nytt arbete med hjälp av en aktiv arbetsmarknadspolitik. Den som stod till arbetsmarknadens förfogande skulle också få rätt till en god trygghet vid sjukdom eller arbetslöshet. Under 1960- och 70-talen kom dock rätten till ett arbete att radikaliserar. Nu handlade det om allas rätt till inkomsttrygghet och även om rätten att välja arbete.

Rätten till ett bra arbete har setts som en viktig del av arbetslinjen eftersom arbetet har ett stort värde utöver möjligheten till självförsörjning. Arbetet spelar en avgörande roll i människans liv, ger henne identitet och känsla av sammanhang. Långvarig frånvaro från arbetet skapar utanförskap och en rad studier har påvisat långtgående negativa konsekvenser för människors psykiska och fysiska hälsa, självkänsla och framtida produktivitet då de inte arbetar.

Genom historien har principen om rätt till arbete – och därmed samhällets skyldighet att bedriva aktiv sysselsättningspolitik – varit mycket svårare att upprätthålla i tider av hög arbetslöshet. Disciplineringsperspektivet har då i stället kommit att dominera. Just när tillgängligheten till arbete är begränsad tenderar *politikens självförtroende* att det med aktiva åtgärder går att göra något åt sysselsättningen att svikta.

Balans mellan perspektiven

Kontroll och disciplinering hänger nära samman med skyldigheten att efter förmåga bidra till sin egen och välfärdssamhällets försörjning. I sin enklaste form handlar det om att inte ligga andra till last. Men individens skyldigheter är i sin tur viktiga för synen på samhällets skyldighet att inte bara verka för sysselsättning i allmänhet, utan också för att ge det stöd som gör att individen, inom rimliga gränser, hittar ett arbete att trivas med. Utan ömsesidighet i kraven riskeras arbetslinjens legitimitet. Antingen passiviseras individen av överambitiöst omhändertagande av samhällsapparaten, som, om galoscherna inte passar precis, får ta över hela ansvaret. Eller också överlämnas ett alltför stort ansvar till individer som inte har en chans att leva upp till kraven och då istället bemöts med krav på arbetssökande och arbetsbyte som lätt blir kränkande för den som aldrig får chansen på en alltför trång arbetsmarknad. Dessvärre tycks det finnas en tendens att själva förekomsten av arbetslöshet samvarierar med samhällets bristande självförtroende i sysselsättningspolitiken och mera stigmatisering av individen.

Att rätten till ett bra arbete och skyldigheten att arbeta samspelar på rätt nivå är å andra sidan effektivt i flera dimensioner. Rätt person på rätt plats ökar effektiviteten och leder till uthålliga lösningar. Därtill växer människor i självständighet och ansvarstagande med den hjälp till självhjälp som rätt arbete inne-

bär. Här finns chansen till en god spiral som också bygger normen arbetslinjen i samhället.

Spänningen kommer alltid att finnas. Arbetslinjen kommer också i framtiden att innehålla både drag av moral och disciplin, självhjälp och principen om rätten till ett bra arbete. Tilltron till politikens kraft att med aktiva åtgärder göra skillnad är en viktig ingrediens. Alla fyra perspektiven, i lagom dos, är en förutsättning för en väl fungerande arbetslinje.

För närvarande kan brister dessvärre konstateras i de flesta perspektiven.

Skyldigheten att arbeta, flytta och byta arbete är inte tillräckligt självklar. Samhällsstödet vid arbetsbyte är tämligen tafatt och mera avpassat för ett samhälle som inte längre finns. Tilltron till människors egen kraft och förmåga att hitta sin egen väg är måttlig. Och självförtroendet i sysselsättningspolitiken har knappast varit lägre sedan före 30-talskrisen.

Å andra sidan är ändå normerna som byggts under många decennier seglivade. Alla undersökningar visar att de nordiska välfärdssamhällena både leder till fler arbetade timmar och en starkare övertygelse om arbetets värde än de flesta andra samhällsformer.

Och så måste det också vara. En väl fungerande och djupt omfattad arbetslinje är välfärdssamhällets omistliga fundament.

Källor

- Bergström Villy (1977) "Nationalekonomerna och arbetarrörelsen", i J. Herin och L. Werin, (red.) Ekonomisk debatt och ekonomisk politik. Nationalekonomiska föreningen 100 år, PA Nordstedt och söners förlag, Stockholm.
- Björklund Anders, Per Gunnar Edebalk, Rolf Ohlsson och Lars Söderström (1998) Valfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen? SNS förlag, Stockholm.
- Björklund Anders (1985) "Unemployment and mental health: some evidence from panel data". Journal of Human Resources, 10, 469-83.
- Darity William och Arthur Goldsmith (1996) "Social Psychology, Unemployment, and Macroeconomics", Journal of Economic Perspectives, vol 10, no 1 Winter 1996.
- Dir 2004:129 Översyn av socialförsäkringarna.
- Ds S 1980:1 SOFT Rapport från samrådsgruppen om socialförsäkringstillägg.
- Ds 1999:54 Samverkan för färre bidrag och fler i jobb.
- Edebalk Per Gunnar (1996) Valfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884-1955. SNS, Stockholm.
- Edvinsson Rodney (2005) <http://www.historia.se>, siffror baserade på data från Growth, Accumulation, Crisis: With New Macroeconomic Data for Sweden. Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- Eriksson Lena (1999) "De arbetslösa förening – Förutsättningar för mobilisering och handlingsutrymme 1919: En fallstudie i

- Stockholm”, i A. Berge et al, (red.) Valfärdsstat i brytningstid. Högskolan i Örebro, Örebro.
- Eriksson Lena (2004) Arbeta till varje pris. Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Esser Ingrid (2005) Why Work? Doktorsavhandling. Institutet för Social Forskning, Stockholms Universitet.
- Frangeur Renée (1998) Yrkeskvinna eller makens tjänarinna? Doktorsavhandling, Historiska Institutionen, Göteborgs Universitet.
- Grape Owe (1998) ”Bistånd och tvång i den svenska arbetslinjen” i R. Lindqvist (red.) Organisation och välfärdsstat. Studentlitteratur, Lund.
- Grenholm Carl-Henric (1994) Arbetets mening. En analys av sex teorier om arbetets syfte och värde. Almqvist & Wiksell, Uppsala.
- Hedborg Anna och Rudolf Meidner (1984) Folkhemsmodellen. Rosén & Sjögren, Stockholm.
- ILO (1964) C122 Employment Policy Convention, www.ilo.org.
- Jahoda Marie (1982) Employment and Unemployment: a social-psychological analysis. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jahoda Marie (1992) i Edwards, Burawoy et al, 1992, Idéer om arbete, vol. 6 i Tidens idéserie.
- Johansson Per och Mårten Palme (2004) Moral hazard and sickness insurance: Empirical evidence from a sickness insurance reform in Sweden. Working paper 2004:10 Institute for Labour Market Policy.
- Junestav Malin (2004) Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001. Doktorsavhandling, Ekonomisk-historiska Institutionen, Uppsala Universitet.
- Korpi Tomas (1997) Is utility related to employment status? Unemployment, labor market policies and the psychological well-being of youth, Labor Economics, 4, 125-46.
- Layard Richard (2005) Happiness: Lessons from a New Science. Allen Lane, London.

- Lindqvist Rafael (2000) Att sätta gränser: Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering. Umeå, Boréa.
- LO (1970) Aktiv arbetsmarknadspolitik. Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- Mill John Stuart, (1859), sv upplaga 1984, Om friheten. Natur och Kultur, Arlöv.
- Motion till Riksdagen 1990/91:A266.
- Motion till Riksdagen 1990/91:Fi217.
- Nationalencyklopedin (2004) Nationalencyklopedin, Bra böcker, Höganäs.
- Olofsson Jonas (1996) Arbetslöshetsfrågan I historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830-1920. Studentlitteratur, Lund.
- Proposition 1991/92:25, bilaga 9.
- Proposition 96/97:150. 1957 års ekonomiska vårproposition.
- Proposition 96/97:28. Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension
- Proposition 96/97:63. Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.
- Proposition 99/00:98. Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt.
- Rehn Gösta (1977) "Arbetsmarknadspolitiken" i J. Herin och L.Werin. Ekonomisk debatt och ekonomisk politik. Nationalekonomiska föreningen 100 år. PA Nordstedt och söners förlag, Stockholm.
- Riksdagens protokoll 1991/92:6, Regeringsförklaringen.
- Sen Amartya (1999) Utveckling som frihet. Bokförlaget Daidalos, Göteborg.
- Sjöberg Ola (2000) Duties in the welfare state, doktorsavhandling, Institutet för Social Forskning, Stockholms Universitet.
- SCB (2003) Tid för vardagsliv, Levnadsförhållanden, Rapport nr 99.
- SCB (2004) Arbetskraftsundersökningar.
- SOU 1937:12, Arbetslöshetsutredningen den 31 juli 1936. Utförd av Statens arbetslöshetskommission. Stockholm.

- SOU 1965:9, Arbetsmarknadspolitik. Betänkande, avgivet av 1960 års arbetsmarknadsutredning. Stockholm.
- SOU 1974:39 Socialvården: Mål och medel.
- SOU 1975:90, Arbete åt alla. Delbetänkande från Sysselsättningsutredningen. Stockholm.
- SOU 1979:24, Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Slutbetänkande av Sysselsättningsutredningen. Stockholm.
- SOU 1996:151, Bidrag genom arbete – en antologi. Betänkande av Storstadskommittén. Stockholm.
- SOU 2000:37, Välfärdens förutsättningar: arbetsmarknad, demografi och segregation. Antologi från Kommittén välfärdsbokslut.
- Socialförsäkringsutredningen, (2005) Vad är försäkring? Samtal om socialförsäkring Nr 1.
- Socialförsäkringsutredningen (2005) Sjukfrånvaro i tid och rum, Samtal om socialförsäkring Nr 2.
- Stanfors Maria (2003) Education, Labor Force, Participation and Changing Fertility Patterns. Doktorsavhandling, Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds Universitet.
- Strååth Bo (1998) Mellan två fonder. LO och den svenska modellen. Atlas, Stockholm.
- Wadensjö Eskil och Gabriella Sjögren (2000) Arbetslinjen för äldre i praktiken. En studie för Riksdagens revisorer. Institutet för social forskning, Stockholms Universitet.
- Winkelman Liliana och Rainer Winkelman (1998) Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data, *Economica*, 65, Issue 957.
- Åmark Klas (2005) Hundra år av välfärdspolitik. Boréa, Umeå.
- Åmark Klas (1999) Arbetarrörelsen, socialförsäkringssystemet och genusordningen 1932-1970, i Välfärdsstat i brytningstid.

Arbetslinjen är i svensk politik som mammas köttbullar. Alla är för den, utan att det behöver framgå hur receptet egentligen ser ut. I *Vad är arbetslinjen?* beskrivs hur arbetslinjen har vuxit fram och vilka spänningar den i praktiken alltid innehållit och kanske måste innehålla. Som i så många andra sammanhang visar det sig att allt blir enklare i tider av full sysselsättning.

I serien Samtal om socialförsäkring kommer Socialförsäkringsutredningen löpande att publicera ett antal småskrifter för att inbjuda till diskussion och debatt.

Skrifter i serien

- Nr 1 Vad är försäkring?
- Nr 2 Sjukfrånvaro i tid och rum
- Nr 3 Port och portvakt
- Nr 4 Vad är arbetslinjen?

