Utestänga eller undanta?

Om aktivering av försörjningsstödstagare nära pensionsålder

John Brauer, Alexandru Panican och Anders Jönsson

Det ekonomiska biståndet i Sverige utmärks av betoning på villkorande av ekonomiskt stöd via aktivering. Syftet med artikeln är att öka förståelsen för aktivering av försörjningsstödstagare nära pensionsåldern utifrån intervjuer med kommunala chefer inom arbetsmarknad och försörjning i olika kommuner. Det föreligger skillnader där vissa intervjupersoner betonar vikten att inte ta hänsyn till försörjningsstödstagares ålder medan andra betonar motsatsen. Vidare forskning är angeläget givet det väntade kravet på kommuner att aktivera försörjningsstödstagare, inte minst vad individanpassning innebär i aktiveringsarbete.

Nyckelord: Aktivering; Försörjningsstöd; Äldre

INTRODUKTION

Det ekonomiska biståndet i Sverige utmärks av betoning på villkorande via aktivering, det vill säga krav på försörjningsstödstagare att delta i arbetsmarknadsinsatser för att beviljas bistånd. Den målgrupp som tidigast aktualiserades för

FÖRFATTARE

John Brauer, universitetslektor, Institutionen för beteende, social- och rättsvetenskap, Örebro universitet, john.brauer@oru.se

Alexandru Panican, professor, Institutionen för socialt arbete, Malmö universitet

Anders Jönsson, universitetslektor, Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet

DOI: https://doi.org/ 10.58236/aa.27775
© Författaren/författarna. Detta är en Open Access-artikel som distribueras enligt Creative Commons, licens CC-BY 4.0

aktivering, och som återkommande varit föremål för aktiveringsreformer är unga arbetslösa (Brauer, 2022). För personer som inte längre klassificeras som unga har regeringen under det senaste decenniet introducerat stöd för att öka möjligheten till arbete, exempelvis studiestartsstöd (Brauer, 2021). Dessa stöd har dock en maxålder vilken är satt lägre än pensionsåldern. Mindre uppmärksamhet har ägnats försörjningsstödstagare nära ålderspension. De har kortare tid kvar i arbetsför ålder vilket ur ett arbetsgivarperspektiv kan ses som en nackdel då de behöver ersättas inom överskådlig framtid. Det finns en dokumenterad åldersdiskriminering för äldre människor i rekryteringsprocesser som innebär att de missgynnas till förmån för yngre arbetssökande (Batinovic m.fl., 2023).

Försörjningsstöd administreras av kommunerna vilka avgör om och hur försörjningsstödstagare ska aktiveras (Panican & Ulmestig, 2019). Äldres utsatthet på arbetsmarknaden aktualiserar frågan om och hur kommuner förhåller sig till krav på aktivering av försörjningsstödstagare nära pensionsålder. Frågan är samhällsekonomiskt intressant givet den sannolikt sämre avkastningen då utdelningen i form av antal arbetade år är lägre jämfört med unga. Samtidigt är aktivering inte endast en fråga om arbetsmarknadsinkludering. Aktivering är också ett svar på (farhågan för) moralisk risk (”moral hazard”), det vill säga att personer uppbär försörjningsstöd utan intention att arbeta. Aktiveringens roll blir då att sätta press på personerna att anpassa sig efter lönearbetesnormen (Bergmark 2000; Besley & Coates, 1992). Historiskt har denna roll kritiserats men gradvis blivit mindre kontroversiell vilket illustreras av Tidöpartiernas planer på ett aktivitetskrav vilket stöds av Socialdemokraterna (Brauer, 2022; Ds 2024:29, Socialdemokraterna; 2022).

Aktivering relaterar till uppdelningen mellan förtjänta (värdiga fattiga) som kan erhålla ekonomiskt stöd om vissa villkor uppfylls, och oförtjänta (ovärdiga fattiga) som inte ens tar del av ett villkorat stöd (Geremek, 1997; Panican & Ulmestig, 2017). Aktivering innebär att ekonomiskt stöd villkoras genom motprestationer i form av aktivering som skiftar beroende på huruvida kommunen bedömer att individen tillhör en värdig eller ovärdig grupp. Ett exempel på en värdig grupp, som kan ta del av ekonomiskt stöd utan villkorande om aktivering, är ålderspensionärer. Ovärdigt fattiga kan exemplifieras av arbetslösa som inte anses söka arbete på ett aktivt eller av socialtjänstens anvisat sätt. Samtidigt är gränsdragningen mellan värdiga och ovärdiga fattiga, och därmed de villkor som ställs för att ta del av bistånd, föränderlig. Ett exempel är långtidssjukskrivna personer där villkorandet skiftat med regeringsmakten (Ståhl, 2024). I relation till försörjningsstödstagare nära pensionsåldern aktualiserar uppdelningen mellan värdiga och ovärdiga fattiga frågor om vilka krav på aktivering som ska ställas på målgruppen givet deras bristande attraktivitet på arbetsmarknaden. Ska de verkligen tvingas ingå i aktiveringsinsatser vilka har låg sannolikhet att öka deras möjlighet att få arbete? Att svara nekande kan samtidigt ses som ett underkännande av äldre försörj-

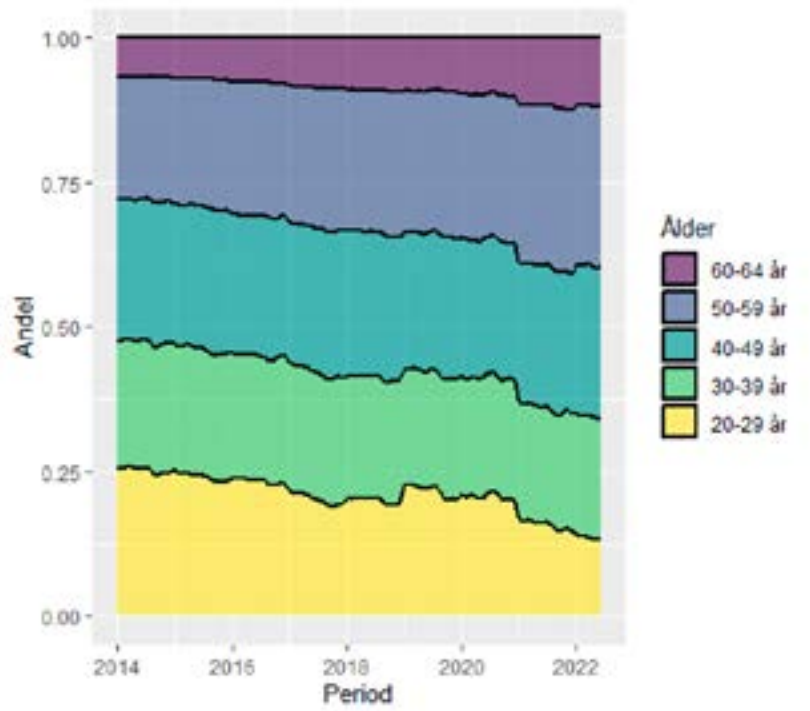
ningsstödstagares förmåga och villighet att lönearbeta. Urskiljande utifrån ålder är också problematiskt givet idéen om likvärdighet och icke-diskriminering vilket reser den kritiska motfrågan: ska människor nära pensionsålder ha sämre tillgång till arbetsmarknadsinsatser på grund av ålder? Oavsett hur dessa frågor besvaras visar resonemanget på att frågan om aktivering av försörjningsstödstagare nära pensionsåldern bär på komplexa avvägningar.

Kombinationen av brist på forskning, kommunernas handlingsutrymme samt villkorandets komplexitet aktualiserar behovet av att öka kunskapen om hur kommuner förhåller sig till aktivering av försörjningsstödstagare nära pensionsålder. Frågans aktualitet ökar än mer i och med att denna grupp förväntas öka inom de kommande åren, vilket vi återkommer till. Därtill innebär det planerade införandet av ett aktiveringskrav att kommuners åtaganden inom arbetsmarknadspolitiken kommer öka vilket är förknippat med belastningar i form av ekonomi, lokaler och arbetskraft (SKR, 2025). Syftet med artikeln är att öka förståelsen för aktivering av försörjningsstödstagare nära pensionsåldern utifrån intervjuer med kommunala chefer inom arbetsmarknad och försörjning i olika kommuner. Dessa medarbetare kan erbjuda ett övergripande perspektiv för den kommun de företräder vilket möjliggör studiens kommunjämförande ansats.

Försörjningsstödstagare nära pensionsåldern – regelverk och omfattning

Svenska kommuner har länge haft ekonomiskt ansvar för personer som inte kan försörja sig själva via arbete eller familj, eller saknar annat ekonomiskt stöd. Sedan 1980-talet regleras ansvaret i Socialtjänstlagen (SFS 2015:400). Av tolfte kapitlets första paragraf framgår att personer som inte själva ”kan tillgodose sina ekonomiska behov och inte heller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt att få ekonomiskt bistånd”. Vidare specificeras i tredje paragrafen att personer som kan arbeta har rätt till ekonomiskt bistånd om de står till ”arbetsmarknadens förfogande”. Samtidigt har kommuner vid ”godtagbara skäl” möjlighet att göra avsteg från kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Om kommunerna finner det tillämpligt kan de ställa motkrav på försörjningsstödstagare för att de ska ha rätt till bistånd. Denna möjlighet regleras i Socialtjänstlagens tolfte kapitel, paragraferna fyra och fem. I den fjärde paragrafen framgår att socialtjänsten får begära att personer som uppbär försörjningsstöd ska delta i ”anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet”. Vidare stipuleras att insatsen ska ”utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv”. I den femte paragrafen regleras kommunernas rätt att reducera eller helt nedsätta ekonomiskt bistånd i händelse att försörjningsstödstagare uteblir från en insats som genomförs inom ramen för fjärde paragrafen. Sammantaget har kommuner ett stort handlingsutrymme att såväl beslut om huruvida försörjningsstödstagare ska ta del av insatser som vilken utformning och inriktning insatserna ska ha.

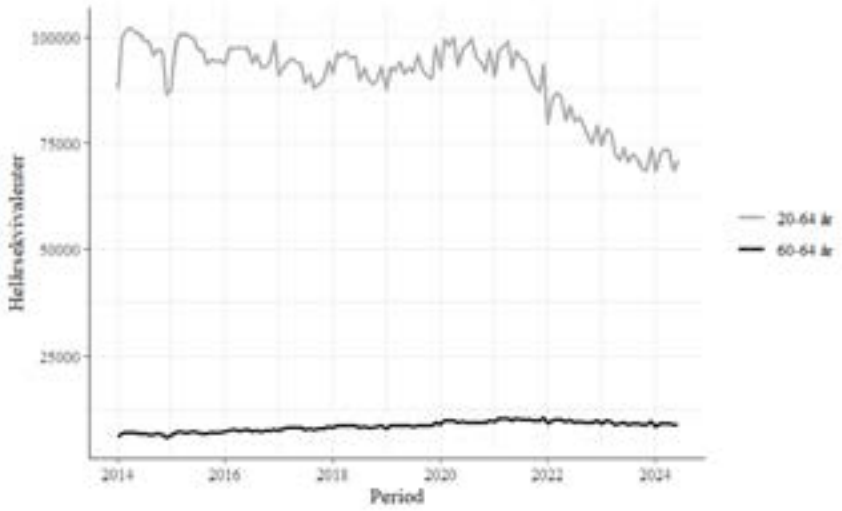
Till och med 2003 var svenska kommuner ansvariga för ålderspensionärer med låg pension eller som inte kvalificerat sig till det statliga pensionssystemet. 2003 introducerades äldreförsörjningsstödet vilket är en ekonomisk ersättning som administreras och utbetalas av Pensionsmyndigheten för att tillsäkra en skälig levnadsnivå (Proposition 2000/01:136). Det rör sig inte minst om utrikes födda som varit bosatta mindre än 40 år i Sverige och därmed inte är berättigade till full garantipension. Äldreförsörjningsstödets införande innebar att övergången till ålderspension för denna målgrupp blev skarp, från kommunal till statlig ersättning. Innan införandet fortsatte målgruppen vanligtvis vara försörjningsstödstagare livet ut givet att de inte utvandrade. Kommunernas ekonomiska åtagande för ekonomiskt utsatta har därför en bortre gräns; när försörjningsstödstagare fyller 66 år har de endast rätt till akut ekonomiskt bistånd medan löpande utgifter ska täckas av äldreförsörjningsstödet (Jönsson, Panican & Brauer, 2024).



Figur 1. Åldersfördelning bland försörjningsstödstagare i Sverige 2014-2023. Källa: Socialstyrelsen.

Åldersfördelningen bland försörjningsstödstagare i Sverige har skiftat över tid vilket framgår av *figur 1*. Andelen unga vuxna har minskat de senaste tio åren medan andelen äldre ökat. Det inkluderar andelen 60-64 år men även mellan 50-59 år vilket visar på att andelen försörjningsstödstagare nära pensionsåldern

kan förväntas öka under kommande år. Ytterligare en orsak till den förväntade ökningen är senareläggandet av lägsta åldern för uttag av garantipension som ägde rum 2023 och förväntas ske igen under 2020-talet (Socialdepartementet, 2023). Sett till antal försörjningsstödstagare mellan 60 och 64 år visar *figur två* att gruppen ökade stadigt mellan 2014 och 2022. Därefter har antalet försörjningsstödstagare omräknat till helårsekvivalenter minskat såväl i det specifika åldersspannet som i samtliga åldrar. Samtidigt ökar som konstaterat andelen försörjningsstödstagare i åldrarna 60-64 år varför frågan om aktivering av denna åldersgrupp kommer vara fortsatt relevant att studera.



Figur 2. Antal försörjningsstödstagare 60-64 år 2014-2024 på nationell nivå. Källa: Socialstyrelsen.

AKTIVERING AV FÖRSÖRJNINGSSTÖDSTAGARE

Aktivering rör relationen mellan ekonomisk ersättning och aktiva insatser. Clasen och Mascaro (2022) påtalar att aktiveringsbegreppet associeras med en socialpolitisk trend under 1990-talet och framåt där vikten av att motverka passivt biståndsmottagande lyfts fram av regeringar samt överstatliga organisationer som EU och OECD. Flera stater införde utbudsinriktade åtgärder där personer i behov av ekonomiskt stöd uppmuntras och/eller tvingas till att bli mer aktiva i sitt jobbsökande. Det inkluderar insatser som obligatorisk praktik, krav på att redovisa sökta arbeten samt deltagande i jobbsökarkurser. Ur ett svenskt perspektiv går det att härleda element av aktivering både inom ramen för Arbetsförmedlingens aktiva insatser och de kommunala insatser som riktas mot försörjningsstödstagare (Brauer, 2022). Aktivering är alltså inte unikt för försörjningsstödtagare utan även ett betydande inslag för personer som uppbär arbetslöshetskassa. Vidare finns

inslag av aktivering inom ramen för reformeringen av sjukförsäkringen under 2000-talet (Ståhl, 2024). Det är dock bortom denna artikels syfte att analysera andra grupper än försörjningsstödstagare.

Aktivering associeras ofta till sanktioner i form av nedsatt eller indragen ersättning om den enskilde inte följer uppgjord planering. Begreppet ”throffer”, en sammandragning av engelskans ”threat” (hot) och ”offer” (erbjudande), illustrerar att aktivering ofta presenteras som ett erbjudande men med ett underliggande hot om sanktioner utifall att den enskilde inte tar emot ”erbjudandet” (Molander & Torsvik, 2021). Kritiker har påtalat att villkorande av bistånd ställs i förgrunden snarare än arbetslösas behov av stöd i arbetssökandet. Kritiken har konkretiserats genom hänvisning till insatser som fokuserar på ”förvaring” av försörjningsstödstagare. Det inbegriper insatser där deltagare vistas heltid i en lokal för att rätt till ekonomiskt bistånd samtidigt som verksamhetens insatser visar på svag koppling till att hjälpa deltagarna att finna arbete (Fredriksson, 2022; Hjertner Thorén, 2008). Dessa verksamheter indikerar ett fokus på kontroll utifrån en institutionaliserad misstro till försörjningsstödsmottagares motivation att försörja sig genom lönearbete. En invändning mot kritiken av aktivering är att villkorade insatser inte per automatik har svag arbetsmarknadsanknytning. Annorlunda formulerat är det möjligt att genomföra arbetsmarknadsinsatser som är obligatoriska samtidigt som de stärker individen att finna en anställning. Samtidigt visar Panican och Ulmestig (2019) i en litteraturöversikt avseende kommunala insatser på en hög grad av standardisering då insatserna i praktiken sällan erbjuder möjlighet till individuell anpassning.

Vad gäller effekten av att aktivera försörjningsstödstagare, mätt i termer av arbetsmarknadsdeltagande, finns en brist på kontrollerade utvärderingar. En förklaring är svårigheten att genomföra studier med jämförelsegrupp. Det finns exempel på studier där forskare nyttjade det gradvisa införandet av aktivering i svenska kommuner under 1990-talet. Ett exempel är Miltons (2006) avhandling av den så kallade Uppsalamodellen där försörjningsstödstagare blev föremål för förstärkt kontroll samt jobbsökarkrav. I en jämförelse mellan de stadsdelar i Uppsala som hade respektive inte hade implementerat modellen fann Milton inte något stöd för att Uppsalamodellen ökade arbetsmarknadsdeltagandet. I en liknande studie jämförde Hanspers m.fl. (2013) det gradvisa införandet av aktivering i Stockholms stadsdelar. De fann signifikanta men små effekter av aktivering på deltagarnas arbetsmarknadsdeltagande. I en studie av aktiveringsprogram i Malmö fann Giertz (2004) endast små effekter i termer av arbetsmarknadsdeltagande bland de åtta program som utvärderades. Forslund och Nordström Skans (2006) analyserade skillnaden för unga vuxna som tog del av kommunala respektive statliga insatser. De fann sämre resultat för de kommunala insatser som riktades mot arbetslösa under 25 år jämfört med de statliga insatser som riktades till de över

25 år. Gemensamt för de ovan nämnda studierna är att de fokuserar på effekten i termer av att försörjningsstödstagare finner arbete. Som vi återkommer till i nästa avsnitt går det dock även att analysera aktivering med fokus på minskat inflöde av nya försörjningsstödstagare utifrån antagandet att vetskapen om obligatorisk aktivering ökar motivationen att finna annan försörjning. Denna effekt har studerats av Persson och Vikman (2010) vilka också studerade det gradvisa införandet av aktivering i Stockholms stadsdelar. De fann en liten minskning av inflödet, vilken var som störst för unga vuxna samt ogifta utan barn. Sammantaget finns ett fåtal studier som skattar effekterna av att införa aktivering. Som konstaterat finns svårigheter att genomföra dessa studier. Förutsättningarna är dessutom sämre idag då i princip alla kommuner bedriver aktivering vilket gör det svårt att jämföra effekten. Därtill finns en stark selektionseffekt vilken innebär att valet av insatser inte sker slumpmässigt (jämför Giertz, 2004).

Statens Beredning för Medicinsk och Social Utvärdering (SBU, 2022) har sammanställt och granskat studier, inklusive den internationella forskningslitteraturen. Över lag finns svagt stöd för att aktivering minskar försörjningsstöd men av de jämförelser som redovisas konstateras visst stöd för att arbetsplatsanknuten utbildning respektive omfattande eller långvarig utbildning är mer effektivt för personer med långvarigt försörjningsstöd i jämförelse med ”sedvanlig eller ingen insats” på kort och lång sikt. Vidare leder troligen praktik i ”reguljär verksamhet” till att fler försörjningsstödstagare kommer i arbete på lång sikt i jämförelse med praktik utanför reguljär verksamhet. Vidare finns ett antal insatser där evidens pekar på försumbara effekter: klassrumsutbildning, praktik med ekonomiskt incitament, lönebidrag till arbetsgivare samt omfattande bedömning och uppföljning av handläggare. För två insatser går det inte att bedöma effekten på arbete: stödjande förberedelser inklusive starta-eget-bidrag samt stöd i att söka arbete. Slutligen finns visst stöd för att minskad belastning för handläggare kan öka övergången från försörjningsstöd till arbete på kort sikt.

Vi har inte funnit studier som explicit behandlar aktivering av försörjningsstödstagare nära pensionsåldern. Däremot finns studier som på ett mer generell plan behandlar arbetsmarknadsdeltagande och aktiva insatser för personer nära pensionsåldern. En övergripande trend i Europa under 1990-talet och framåt har varit att utesluta alternativ till fortsatt arbete fram till ålderspension. Det kommer till uttryck i form av mer restriktiva regler kring förtidspension vilket införts i flera länder (Clasen, 2002; Eichhorst & Konle-Seidl, 2008). Halvorsen och Jensen (2004) beskriver denna utveckling i Danmark och Norge där förtidspension blev ett medel för att förnya arbetskraften under andra hälften av 1900-talet. Exempelvis kunde danskar mellan 60 och 66 år som var medlemmar i arbetslöshetskassa få jämförelsevis generös ersättning om de slutade arbeta. Likt övriga Europa kom dock aktiveringspolitiken att få ett större inflytande i de nordiska länderna under

1900-talet vilket gjort alternativen till arbete mindre attraktiva för personer nära pensionsåldern. I en internationell litteraturöversikt redogör Amrahi Tabieh m.fl. (2024) för träningsinsatser, vilket här syftar på engelskans ”training” som i ett svenskt sammanhang kan liknas vid praktisk yrkes- och färdighetsträning snarar än formell teoretisk utbildning. Författarna, som studerar förutsättningarna för personer som fyllt 45 år, visar på frågornas komplexitet då tillgång till stöd varierar mellan välfärdssystem. I vissa fall rör det sig om insatser vilka ger målgruppen lagstadgad rätt till subventionerad anställning. Även Belloni och Villosio (2015) studerar träningsinsatser för arbetslösa nära pensionsåldern, definierat som personer vilka fyllt 50 år, och hur dessa påverkar löneutvecklingen i olika europeiska länder. Med reservation för metodologiska begränsningar, avseende selektionseffekter, var deras slutsats att träningsinsatser inte samvarierar med högre lön i merparten av de studerade länderna, Sverige inkluderat. Det saknas studier som studerar aktivering utöver träningsinsatser. I en studie från Australien beskriver O’Halloran m.fl. (2020) erfarenheter hos arbetslösa nära pensionsåldern av att bortprioriteras av privata utförare av arbetsmarknadspolitik till förmån för yngre arbetslösa. Intervjupersonerna upplevde bortprioriteringen som ett misskännande av deras arbetsförmåga vilket fick dem att överväga huruvida de skulle försöka få något arbete. Å andra sidan beskrivs hur bortprioriteringen gav arbetssökande en möjlighet till återhämtning från psykisk ohälsa men även tid för att söka arbete på egen hand.

Som antytt är frågan om aktivering relaterad till försörjningsstöd i och med att det förra används för att villkora det senare. Det är därför relevant att belysa handläggning av försörjningsstöd och då särskilt betydelsen av kategoriseringar och sociala kategorier. Inom det fältet är Michael Lipskys (2010) begrepp street-level bureaucracy centralt då det förklarar hur enskilda handläggares beslutsfattare formar välfärdsstatens praktiska genomförande. Vad gäller svenska studier påvisar Nybom (2012) att den enskildes behov i lägre grad styr handläggarens val av insatser, till förmån för exempelvis könstillhörighet. Parsland (2024) beskriver hur den enskildes etnicitet, klass- samt könstillhörighet vägs in i handläggares bedömningar. Därtill finns studier som analyserar vilka som beviljas ekonomiskt bistånd samt hur mycket. Genom en vinjettstudie fann Hussenius (2023) att både etnicitet och könstillhörighet bidrar till skillnader mellan bedömningar av ansökningar. Slutligen påvisar Stranz m.fl. (2017) i en aktstudie avseende både handläggning av försörjningsstöd och aktivering att etnicitet och könstillhörighet samvarierar med vilket bistånd och insatser som beviljas.

Prioriteringar inom aktivering - en tankeram

Aktivering kan ses som en process där handläggare på kommunala försörjningsstöds- respektive arbetsmarknadsenheter kategoriserar försörjningsstödstagare

i två steg: (i) ska personen aktiveras eller inte samt: (ii) vilken insats personen ska delta i. I denna artikel undersöks huruvida dessa bedömningar påverkas av försörjningsstödstagarens ålder. Som framgått har försörjningsstödstagare historiskt kategoriserats baserat på ålder utifrån distinktionen mellan unga vuxna respektive vuxna. Fram till lagförändringen 2011 var denna kategorisering formell i bemärkelse att kraven på kommunerna för att försörjningsstödstagare var lägre för försörjningsstödstagare under 25 år. Denna distinktion upphörde dock 2011 (Brauer, 2022) varför det inte längre finns någon regulativt institutionaliserad kategorisering (jämför Scott, 2014) mellan försörjningsstödstagare inom aktivering baserat på ålder. Detta hindrar dock inte att kommuners organisering påverkas av ytterligare kategoriseringar. Ett exempel på en formell kategorisering är det kommunala aktivitetsansvaret (KAA). KAA regleras i skollagen (SFS 2010:800) 29 kap. § 9 där det framgår att kommuner ska erbjuda åtgärder till unga under 20 år med oavslutade gymnasieutbildning som inte studerar. Då vårdnadshavare enligt föräldrabalken (SFS 1949:381) 7 kap. § 1 första stycket har underhållsskyldighet för barn utan avslutad gymnasieutbildning är målgruppen för KAA i normalfallet inte huvudsökande för ekonomiskt bistånd och därför inte föremål för aktivering enligt SoL 12 kap. § 4. Som vi kommer återkomma till i resultatredovisningen påverkade denna uppdelning kommunernas reglering i bemärkelsen att även unga vuxna över 20 år inkluderas i dessa insatser. Vad detta exempel visar på är att KAA-regelverket indirekt påverkar kommunernas organisering av aktivering. Vidare illustrerar det kommunernas handlingsutrymme att själva formulera egna kategoriseringar utifrån ålder inom aktivering. Det är ett exempel på att även om den regulativt institutionaliserade ålderskategoriseringen avskaffats så kan det finnas andra institutionaliserade uppdelningar utifrån uttalade eller outtalade uppdelningar på grundval av kulturella eller normativa antaganden i relation till försörjningsstödstagares ålder (jämför Scott, 2014). Dessa uppdelningar kan tänkas påverka dels vilka försörjningsstödstagare som aktiveras, dels vilka typer av insatser som tilldelas respektive försörjningsstödstagare. Det är denna möjliga påverkan som studeras i artikeln.

Inom aktiveringsforskning används begreppen gräddskumning (creaming) och parkering (parking) för att beskriva hur organisationer respektive handläggare tenderar att prioritera när klienter tilldelas insatser. Då resurser, både i termer av handläggares arbetstid och antalet platser inom aktivering, är begränsade kommer inte alla klienter få samma tillgång till insatser. Gräddskumning syftar på när insatser fokuseras till klienter som är lönsamma i bemärkelsen att de står nära arbetsmarknaden. Parkering innebär att klienter som är längst från arbetsmarknaden nedprioriteras genom att de får inget eller begränsat stöd (jämför Greer m.fl., 2018; Whithworth, 2020). Både utifrån ett organisations- och handläggarperspektiv kan gräddskumning och parkering härledas från resultatstyrning. För-

sörjningsstöd och arbetsmarknadsenheter styrs vanligtvis mot att minska antalet försörjningsstödstagare varför dessa verksamheter kan vilja intensifiera arbetet med försörjningsstödstagare nära arbetsmarknaden och därmed förbättra måluppfyllelsen. På handläggarnivå kan socialsekreterare komma att fokusera på klienter nära arbetsmarknaden då dessa bedöms ha störst sannolikhet att få arbete vilket innebär att ärendemängden minskar.

Begreppen gräddskumning och parkering kan vid första anblick leda till slutsatsen att personer långt från arbetsmarknaden helt undantas aktivering – varför lägga resurser på personer där sannolikheten för att individen ska finna arbete är låg? Samtidigt ägnas betydande resurser, i Sverige och andra länder, för att personer med omfattande hinder ska få arbete. För att förstå denna prioritering tar vi här inspiration av Bergmark (2000) som närmar sig aktivering utifrån sociologen Robert K Mertons distinktion mellan manifesta och latenta funktioner. Den manifesta funktionen med aktivering sägs ofta vara samhällets ansvar att ge stöd till långtidsarbetslösa för att de ska finna arbete. Detta exemplifieras i socialtjänstlagen. Som beskrevs ovan återfinns benämningen ”kompetenshöjande verksamhet” vilken ska ”utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv” samt ”utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar”. Lagen beivrar alltså generell aktivering av försörjningsstödstagare. Den manifesta funktionen kan kontrasteras mot det Bergmark (ibid) beskriver som en latent funktion med aktivering vilken är att stävja missbruk av ekonomiskt bistånd eller bidragsberoende. Denna funktion relateras till moralisk risk, vilket uppstår när en kollektiv nyttighet, som försörjningsstöd, missbrukas av enskilda på bekostnad av kollektivet. I fallet försörjningsstöd uppstår det om klienter som kan försörja sig på annat sätt ändå beviljas försörjningsstöd. Vad distinktionen mellan manifest och latent visar på är att aktivering kan tillskrivas andra funktioner, utöver vad som framkommer i lagtext.

Aktivering kan förstås i termer av inflöden till respektive utflöden från försörjningsstöd. Inflöde syftar på hur många personer som gör en nyansökan om försörjningsstöd. Nyansökan är ett organisatoriskt begrepp inom försörjningsstöd och syftar på att bistånd beviljas till ett ärende som är ”nyöppnat”. Det motsvarar att försörjningsstöd beviljas till ett hushåll som antingen aldrig ansökt om försörjningsstöd i den aktuella kommunen eller som tidigare ansökt men där ärendet avslutats (jämför Minas, 2005). Utflöde syftar på hur många försörjningsstödstagare som slutar vara i behov av försörjningsstöd. Om dessa två flöden korsas med den manifesta respektive latenta funktion som beskrivits ovan får vi en fyrfältstabell (tabell 1). Om vi inleder med in- och utflöden förklarade av den manifesta funktionen är den kompetenshöjande aspekten i fokus. Genom insatser som jobb-coachning, utbildningsinsatser, eller andra aktiviteter vilka ska hjälpa individen att finna arbete samt vid behov öka sin anställningsbarhet genom

kompetenshöjande åtgärder. Att detta är tänkt att öka utflödet kräver ingen mer omfattande förklaring; den av insatser som räknades upp ska stödja försörjningsstödstagaren att finna anställning. Men även ett minskat inflöde skulle kunna förklaras utifrån insatserna. Detta genom att de försörjningsstödstagare som tagit del av kompetenshöjande insatser löper lägre risk att i framtiden behöva ansökan om försörjningsstöd i och med att deras anställningsbarhet ökat av aktiveringen.

	Manifest funktion	Latent funktion
Inflöde	1. Åter-inflödet minskar på grund av tidigare aktivering	3. Inflödet minskar då prospektiva försörjningsstödstagare undviker aktivering
Utflöde	2. Utflödet ökar på grund av att aktiveringen ökar anställningsbarheten	4. Utflödet ökar då försörjningsstödstagare vill undvika aktivering

Tabell 1. Fyrfältstabell över in- och utflöden samt förklaringar till dessa

Om vi byter fokus till den latenta funktionen återfinns andra förklaringar till vad som kan orsaka minskat inflöde respektive ökat utflöde. Den underliggande förklaringen är att heltidsaktivering gör försörjningsstödsmottagande mindre attraktivt genom att mottagares tid allokeras till aktivering snarare än fritid. Ett exempel återkommer i intervjuer med kommunala verksamhetsföreträdare är att aktivering motverkar att försörjningsstödstagare arbetar svart samtidigt som de uppbär försörjningsstöd. Aktiveringen får då en funktion i att säkerställa att klienter verkligen ägnar sin tid på att stå till arbetsmarknadens förfogande (Salonen & Ulmestig, 2004; Ulmestig, 2007). Vad gäller inflöde benämner Besley och Coate (1992) aktivering som en avskräckande funktion. Det underliggande antagandet är att om personer som riskerar att behöva söka försörjningsstöd vet om att de kommer behöva delta i praktik eller annan insats för att uppbära ekonomiskt bistånd så kommer de föredra alternativa försörjningskällor. Minskat inflöde innebär att färre personer söker ekonomiskt bistånd utifrån vetskapen att det ställs krav på deltagande i åtgärder. Ökade utflöden relaterar i sin tur till Besley och Coates (ibid.) beskrivning av aktivering som screening. Införandet av heltidsaktivering innebär att det blir mer krävande att uppbära försörjningsstöd vilket i sin tur gör att klienter som kan arbeta eller på annat sätt försörja sig kommer föredra det framför fortsatt försörjningsstödstagande. Denna användning för att minska inflöden och öka utflöden har endast undantagsvist kommit till uttryck i lagtext (jämför Ulmestig, 2007). Snarare har lagstiftaren betonat vikten av att SoL 12 kap. 4 § används i kompetensstärkande syfte. Här återfinns kluvenheten som fångas i begreppen manifesta och latenta funktioner; aktivering tjänar även syftet att minska försörjningsstöd på sätt som inte skrivs fram i lagkommentarer.

Distinktionen mellan manifesta och latenta funktioner ställer frågan om gräddskumning och parkering i ett nytt ljus. Snarare än att helt fokusera insatser på försörjningsstödstagare nära arbetsmarknaden kan kommuner även utveckla

insatser mot grupper som är mindre attraktiva på arbetsmarknaden, exempelvis försörjningsstödstagare nära ålderspension. Även om utdelningen i termer av att dessa försörjningsstödstagare får arbete sannolikhet är låg så kan det fungera som en kontroll av befintliga försörjningsstödstagare likväl som att avskräcka personer som överväger att ansöka om ekonomiskt bistånd. Detta talar för behovet av att inte reducera analysen till gräddskumning och parkering till en binär fråga om att få respektive att inte få insatser utan snarare att mer ingående analysera vilka försörjningsstödstagare som tar del av vilka insatser.

METOD OCH DATA

Artikeln baseras på intervjuer med kommunala företrädare ansvariga för arbetsmarknadsinsatser. Denna målgrupp förväntades ge ett övergripande perspektiv på hur beslutsfattare i respektive kommun överväger prioriteringar inom aktivering med särskilt fokus på äldre. Då vi inte funnit tidigare studier inom detta ämne var ambitionen att genomföra en explorativ studie. Utifrån denna ambition fastställdes urvalet till 12 kommuner vilket bedömdes möjliggöra identifikation av mönster men också ett analytiskt djup. Antalet intervjupersoner kan ses mot tidigare forskning kring begreppet teoretisk mättnad där 12 intervjuer bedöms vara ett tillfredsställande antal (jämför Guest m.fl., 2006). Det är viktigt att framhålla den explorativa ansatsen; artikeln syftar inte till empirisk generalisering vilket hade förutsatt ett större urval av kommuner. Å ena sidan är det en brist med metoden, då vi inte kan fastställa hur vanligt förekommande de studerande fenomenen är. Å andra sidan ökar möjligheten att genomföra en god empiriskt generaliserbar studie genom en ökad teoretisk förståelse vilket som konstaterat är syftet med denna artikel.

Vi valde kommuner av olika storlek, politisk orientering samt andel försörjningsstödstagare då dessa variabler visat sig samvariera med den kommunala arbetsmarknadspolitikens omfattning (Brauer, 2021). Sett till Tillväxtverkets (2025) definition av kommuntyper inkluderades såväl mindre som större kommuner både i landsbygd och i eller intill större städer. Den minsta kommunen som inkluderades hade mellan 2 000 och 3 000 invånare, det vill säga en av Sveriges minsta kommuner. Den största kommunen som inkluderades hade mellan 150 000 och 200 000 invånare, det vill säga en av Sveriges största kommuner. Det genomsnittliga invånarantalet bland de inkluderade kommunerna var cirka 52 000. Vad gäller politisk orientering utgick vi från klassificeringen i databasen Kolada där blocköverskridande styre inkluderar minst ett borgerligt parti (Centerpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna eller Moderaterna) samt Socialdemokraterna och/eller Vänsterpartiet. Borgerligt styre inkluderar endast ett eller flera borgerliga partier. Vänsterstyre inkluderar endast Socialdemokraterna och/eller Vänsterpartiet. I de inkluderade kommunerna ingår sju med blocköverskridande

styre, tre med borgerligt styre varav en tillsammans med Sverigedemokraterna och slutligen hade två kommuner vänsterstyre. Kommunernas skiftande storlek samt förvaltningsorganisation innebar att intervjupersonerna ansvarsområden samt närhet till verksamheten skiftade (tabell 2). Merparten av respondenterna bedöms dock ha närhet till verksamheten då de är enhetschefer samt verksamma i kommuner med relativt låg invånarantal.

Titel	Ansvarsområden	Befolkningsantal avrundat
Avdelningschef	AME & FS	60 000
Enhetschef	AME & FS	10 000
Verksamhetsutvecklare	AME	100 000
Enhetschef	AME samt IFO inkl. FS	7 000
Samordnare	AME & FS	19 000
Enhetschef	AME & FS	9 000
Enhetschef	AME & FS	100 000
Verksamhetschef	AME & FS	2 000
Utvecklingschef	AME, FS & VU	160 000
Verksamhetschef	AME	30 000
Enhetschef	AME	20 000
Förvaltningschef	AME, FS & VU	110 000

Tabell 2. Respondenternas titel och ansvarsområden samt avrundat invånarantal i respektive kommun. AME = arbetsmarknadsenhet, FS = Försörjningsstöd, IFO = Individ- och familjeomsorg, VU = Vuxenutbildning.

Samtliga respondenter intervjuades via Zoom vilket motiverades av möjligheten till geografisk spridning av respondenterna. Längden på intervjuerna varierade mellan 17 och 41 minuter, med en genomsnittlig längd á 28 minuter. Intervjuerna vägleddes av en semistrukturerad intervjuguide vilken inleddes med övergripande frågor, exempelvis avseende försörjningsstödstagarnas ålderssammansättning, organiseringen av kommunens aktivering samt huruvida kommunen hade ett uttalat aktivitetskrav på försörjningsstödstagare. Därefter följde frågor om prioriteringar av olika grupper. Frågorna smalnades av gradvis för först i slutet explicit fokusera på försörjningsstödstagare nära pensionsåldern. Syftet med detta tillvägagångssätt var att initialt undvika styrning av respondenternas fokus mot den specifika målgruppen. Detta möjliggjorde en mer allmän förståelse av kommunernas prioriteringar inom aktivering. Intervjuerna spelades in med diktafon samt transkriberades. Intervjuerna analyserades med utgångspunkt i det teoretiska ramverket men med öppenhet för oväntade resultat som ifrågasatte eller kompletterade ramverket. Detta tillvägagångssätt utgår från begreppet analytisk abduktion (Timmermans & Tavory, 2012) där syftet är möjliggöra begreppslig innovation baserat på upptäckter i det analyserade datamaterialet.

RESULTAT OCH ANALYS

Gradvis parkering

Artikeln tar sin utgångspunkt i frågan huruvida kommuner tar särskild hänsyn till ålder för försörjningsstödstagare nära pensionsålder i bedömning av aktivering. Det går att urskilja två huvudlinjer bland de inkluderade kommunerna vilka relaterar till deltagarnas ålder om än på olika sätt. Den ena är ett generellt aktiveringskrav vilket innebär att samtliga arbetsföra försörjningsstödstagare ska delta i aktiverande insats:

> Vid nyansökan av försörjningsstöd blir man kallad till AME för utredning och efter det är man i gång i aktivitet efter en vecka… ingen får uppbära ekonomiskt bistånd utan att ha sysselsättning eller handlingsplan… Ingen får gå bara kravlöst och hämta pengar utan det är förknippat med att man måste på något vis komma i gång i arbete.

Den andra huvudlinjen betonar behovet av enskild bedömning avseende vilka som ska aktiveras:

> Det är så individuellt, alla har individuella planeringar helt utifrån sina förutsättningar. För någon så kanske det är good enough att söka jobb och vara aktiv i det medan andra har många parallella insatser samtidigt. Det är individuellt utifrån hur individens situation ut och vad man har behov att få stöd med.

Ingen av dessa två huvudlinjer innebär att ålder är avgörande för aktivering. I kommuner som arbetar utifrån den första huvudlinjen är aktiveringskravet generellt vilket innebär att även försörjningsstödstagare nära pensionsåldern inkluderas: ”Man [försörjningsstödstagare nära pensionsåldern] går igenom hela upplägget, precis som en 30-åring”. I kommuner som betonar en individuell bedömning blir ålder i sig inte ett skäl att deltagare undantas från aktivering. Snarare är det en av flera faktorer som dessa kommuner inkluderar i en helhetsbedömning, exempelvis med avseende på hälsa, tidigare arbetslivserfarenhet och motivation.

Medan det inte förekommer någon tydlig övre åldersgräns för aktivering beskriver flera respondenter överväganden i relation till vilka insatser den studerade målgruppen tar del av. Som antytts tidigare är vissa insatser exklusivt riktade till unga vuxna, en ålderskategori som skiftar mellan kommuner, vilket förklaras av samlokaliseringen med KAA-verksamhet. Men det finns även respondenter som vittnar om att deras förvaltning är mer måna om att satsa på yngre försörjningsstödstagare mer generellt. Utöver unga vuxna inkluderar även en kommun hushåll med hemmavarande barn vilket motiveras utifrån värdet av att barnen får

se vårdnadshavaren gå ”till ett arbete”. Dessa exempel illustrerar gräddskumning (Whithworth, 2020) även om det sistnämnda inte motiveras av möjligheten att få arbete utan snarare av social hänsyn. Det innebär också i praktiken en nedprioritering av försörjningsstödstagare nära pensionsåldern, inte primärt i relation till om de ska aktiveras utan snarare vilka insatser de får del av vilket leder in på parkering av målgruppen.

Parkeringen av de äldre försörjningsstödstagarna manifesteras inte primärt i bemärkelsen att dessa försörjningsstödstagare undantas från aktivering. Snarare framkommer en gråskala där kraven som ställs på försörjningsstödstagare gradvis sänks. I flera kommuner beskrivs insatser där kraven på daglig närvaro är lägre, i jämförelse med insatser för yngre försörjningsstödstagare, samt insatser vilka inte har som primärt fokus att finna arbete. Det sistnämnda återkommer vi till under nästa rubrik. Återigen är det dock viktigt att betona skillnaderna mellan kommunerna där vissa betonar helhetsbedömningen och andra vikten av att inte särskilja äldre försörjningsstödstagare från andra.

Flera respondenter i kommuner som genomför den gradvisa parkering som beskrivs ovan betonar att denna praxis inte kommuniceras externt, och då framför allt inte med försörjningsstödstagare. Vikten av detta relateras till den latenta funktionen med aktivering (jämför tabell 1). Det är viktigt att upprätthålla bilden av att försörjningsstödstagare hålls aktiva. Det gäller även i relation till kommunpolitiker där särskilt en respondent, som arbetar i en kommun med tydligt formulerat aktivitetskrav, beskriver vikten att bekräfta för politikerna att detta krav följs. Respondenten uttrycker en personlig skepsis inför den generella aktiveringslinjen, som hen tror delas av både chefer och medarbetare i förvaltningen, men konstaterar att det inte vore politiskt möjligt att backa på ambitionen att aktivera samtliga försörjningsstödstagare. Här illustreras det starka signalvärde som aktivering kommit att få, som ett led i att bekämpa passivt försörjningsstödstagande (jämför Brauer, 2022). Detta signalvärde väger tyngre än förvaltningsföreträdarens skepsis till huruvida insatserna i slutändan minskar försörjningsstödstagandet.

Aktivering som kompetenshöjande eller social insats?

Hittills i artikeln har vi närmat oss aktivering som ett medel för att få arbete, det vill säga den manifesta funktionen. Genom att delta i ”kompetenshöjande insatser” ska försörjningsstödstagaren öka sina möjligheter att hitta och behålla en anställning. Därtill har vi berört den avskräckande latenta funktion som beskrivs av Bergmark (2000). I flera intervjuer framkommer dock ytterligare en funktion med aktivering vilket är att erbjuda en meningsfull tillvaro och ett socialt sammanhang:

> Ibland får vi luta oss mot att den här personen har vi försökt att arbeta mot den öppna arbetsmarknaden men den hittar inte sin plats där. Hur kan vi göra något annat för att personen ska få ett bra liv, ha en god hälsa, må bra, allt det här som är viktigt i livet? Då kanske det inte landar i ett lönearbete men någon annan form av sysselsättning för att personens ska ha det bra och ha ett gott liv fram tills pensionsåldern

Fler respondenter uttrycker liknande strategier, det vill säga att aktivering även motiveras som en social insats. Det rör sig dock inte om en generell rätt för personer nära pensionsåldern att ta del av ”någon annan form av sysselsättning” utan blir snarare en lösning när enskilda försörjningsstödstagare har omfattande sociala och/eller hälsomässiga hinder. Samtidigt är dessa insatser inte helt utan inslag av avskräckning (jämför Besley & Coate, 1992). På frågan huruvida denna mer socialt inriktade aktivering är frivillig svarar en respondent, ansvarig för AME, att deltagarna remitterats från försörjningsstöd varför AME har i uppdrag att arbeta med deltagaren. En socialsekreterare har alltså bedömt att klienten ska aktiveras vilket AME har som uppdrag att utföra. Intervjupersonen i den aktuella kommunen verkar inte vilja ifrågasätta dessa bedömningar men ger uttryck för att de insatser som genomförs för den aktuella målgruppen utmärks av större flexibilitet och anpassning i termer av lägre krav på närvaro i jämförelse med den aktivering som syftar till att deltagarna ska få arbete.

Frågan huruvida aktivering förstås som en kompetenshöjande eller en social insats återspeglar delvis skillnader mellan kommuner i organisering av insatser. Resultaten speglar tidigare forskning (exempelvis Panican & Ulmestig, 2019) i det att skillnaderna mellan kommunerna är betydande. Ett exempel är användningen av subventionerade anställningar vilka är en central komponent i några av kommunerna. Dessa är i praktiken vigda åt yngre försörjningsstödstagare då utdelningen i form av fortsatt arbetsdeltagande bedöms vara högre. Därtill verkar sammansättningen av försörjningsstödstagare påverka. Det tydligaste exemplet är en av de större kommunerna som har en lång historia av flyktingmottagande. Här verkar fokuset på att integrera yngre flyktingar innebära att äldre försörjningsstödstagare hänvisas till mer socialt orienterade insatser.

Att utestänga eller undanta? Rätten till respektive rätten från aktivering

En spänning i materialet är huruvida aktivering ska ses som en rätt till kompetenshöjande stöd i enlighet med den manifesta funktionen visavi rätten för personer med liten arbetsförmåga att få uppbära försörjningsstöd utan orimliga krav från samhället. Vissa intervjupersoner menar att samhället inte ska *utestänga försörjningsstödstagare nära pensionsåldern* från aktivering: ”Det handlar om människosyn, vi kan inte ge upp på dem”. Citatet antyder en positiv inställning

till aktivering som ett stöd för försörjningsstödstagare där villkorande bekräftar en tilltro till individens förmåga att få och behålla ett arbete. Å andra sidan finns intervjupersoner som argumenterar för att samhället ska *undanta* den aktuella gruppen försörjningsstödstagare med hänvisning till att det oftast rör sig om personer utan eller med svag anknytning till arbetsmarknaden vilka har olika former av sociala och/eller hälsorelaterade hinder för arbete. I en kommun som har en muntlig praxis där kraven är lägre för försörjningsstödstagare nära pensionsåldern formulerar intervjupersonen det enligt följande: ”Man får avsluta [åren innan ålderspension] på ett bra sätt”. Respondenten utvecklar att då det rör sig om personer där insatserna i de flesta fall inte ökar individens möjlighet att få arbete så är det ovärdigt att de ska behöva genomgå aktivering. Det ska betonas att dessa resonemang inte aktualiserades i kommuner som betonar aktiveringens sociala funktion då aktiveringen där som konstaterat inte värderas utifrån effekter i termer av arbetsmarknadsdeltagande.

Ytterligare ett argument som lyfts för undantagslinjen är samhällsekonomiskt. Aktivering är en insats som tarvar personal, lokaler och resurser. Det är således en ändlig resurs vilken behöver ransoneras. Om alla försörjningsstödstagare oavsett ålder ska aktiveras kan det uppstå situationer där försörjningsstödstagare nära pensionsåldern, med låg sannolikhet att få arbete, upptar platser på bekostnad av yngre försörjningsstödstagare. Då dessa yngre försörjningsstödstagare bedöms ha större sannolikhet att finna arbete menar vissa av respondenterna att kommunen främst bör bistå denna åldersgrupp. Denna ståndpunkt formuleras i ekonomiska termer: ”Självklart satsar vi ju inte på en som snart ska gå i traditionella ålderspensionen”. Citatet ger uttryck för en nyttobaserad syn på aktivering där den manifesta funktionen, att öka försörjningsstödstagares anställningsbarhet, ställs i relation till utdelningen av den enskilde försörjningsstödstagarens framtida arbetsdeltagande. Andra kommuner förkastar detta resonemang: ”Vi har inte någon uttalad praxis att ’nej du är 64 år vi satsar inte på dig’, så gör vi inte”. Investeringsmetaforen återfinns även i detta citat men kritiseras utifrån utgångspunkten att alla ska få ta del aktivering.

SLUTDISKUSSION

Artikeln utgick från kommunernas tolkningsutrymme att aktivera försörjningsstödstagare och hur det används i relation till försörjningsstödstagare nära pensionsåldern. Utgångspunkten motiverades av åldersgruppens sämre möjlighet att få arbete i relation till yngre arbetslösa. Därtill aktualiserades även den svaga evidens som finns för att aktivering ökar försörjningsstödstagares arbetsmarknadsdeltagande (SBU, 2022). Artikeln har studerat ett mindre antal kommuner vilket begränsar generaliserbarheten. I enlighet med studiens kvalitativa utgångspunkt

har utgångspunkten varit att utforska kommunernas överväganden genom intervjuer med kommunala chefer samt verksamhetsutvecklare och därigenom öka förståelsen för aktivering av försörjningstagare. Slående, men inte överraskande sett till forskning på området (se Brauer, 2021, 2022; Panican & Ulmestig, 2019), är att det föreligger skillnader mellan kommuner vad gäller dessa prioriteringar. Ingen av kommuner har skarpa åldersgränser men däremot framkommer olika förhållningssätt där vissa kommuner har ett generellt aktiveringskrav, oaktat avstånd till pensionsåldern, medan andra kommuner sänker kraven när försörjningsstödstagare närmar sig pensionsåldern.

Att kommuner sänker kraven för målgruppen har vi benämnt gradvis parkering vilket alltså syftar på att kommunerna omformulerar villkorandet av ekonomiskt bistånd. Det kommer till uttryck i form av att insatser för målgruppen utformas med svagt fokus på arbetsmarknadsanknytning och/eller att kraven på heltidsnärvaro lättas upp. Det visar att den manifesta funktionen med aktivering, att öka arbetsmarknadsdeltagandet, delvis eller helt åsidosätts i kommuner som utövar gradvis parkering. Snarare indikerar artikeln ytterligare en möjlig funktion med aktivering vilket är att erbjuda en meningsfull sysselsättning för försörjningsstödstagare där sannolikheten att få arbete bedöms vara låg. Denna funktion kan ses mot bakgrund av ett ökat fokus på policydiskursen *aktivt åldrande* (Barusch, 2020) där samhället sägs behöva anpassa välfärdsstaten för en åldrande befolkning. Frågan är huruvida kommunerna ska skapa denna typ av särlösningar eller fortsatt ha som mål att arbetsintegrera även försörjningsstödsmottagare nära pensionsåldern. Respondenterna i dessa kommuner uppger att den gradvisa aktiveringen inte kommuniceras utåt vilket visar på den fortsatta betydelsen av aktiveringens latenta funktion, att avskräcka potentiella försörjningsstödstagare.

En fråga för vidare forskning är kommunstorlekens betydelse i de frågor som analyserats i artikeln. Det begränsade urvalet innebär att resultaten inte ska övertolkas. Med denna reservation fanns ett tydligt mönster där större kommuner organiserade aktiveringen baserat på målgrupper, exempelvis unga vuxna, personer med bristande svenska samt hälsoproblem. Denna typ av specialisering är inte möjlig att genomföra i de mindre kommunerna då antalet klienter som aktiverades var få, ibland under 20. Det var främst i dessa mindre kommuner som vikten av individuella bedömningar betonades. Här finns skäl för framtida forskning att beakta vad individanpassade insatser innebär. I de större kommunerna tycks det komma till uttryck i form av tänkta målgruppers tänkta behov. I de mindre kommunerna uttrycks det i termer av enskilda bedömningar – samtidigt som tillgången till olika insatser är mycket begränsat på grund av få anställda. Det är bortom denna artikels syfte att värdera dessa olika typer av individanpassning men frågan är angelägen att studera vidare utifrån socialtjänstlagens fokus på att insatser svarar mot deltagares behov.

Artikeln har utgått från en jämförelse på kommunal nivå vilket motiverar valet av intervjupersoner. Förtjänsten med denna ansats är att den speglar hur kommunerna förhåller sig aktivering på en övergripande nivå. Det är dock viktigt att betona behov av kompletterande perspektiv för en djupare förståelse av fenomenet. Ett sådant perspektiv är hur enskilda socialsekreterare och arbetsmarknadskonsulenter hanterar frågan om försörjningsstödstagare nära pensionsålder, exempelvis avseende huruvida medarbetare väger in ålderns betydelse. Det kan bidra till att förstå i vilken utsträckning de ambitioner som uttrycks av ledningspersoner, som beskrivits i denna text, omsätts av de medarbetare som interagerar med klienter (jämför Lipsky, 2010).

Frågan om aktivering har fått förnyad aktualitet med det väntande lagförslaget där kommunernas ska tvingas att aktivera försörjningsstödstagare. Regeringen efterfrågar en skärpning av socialtjänstlagen så ”att samtliga kommuner i Sverige ställer likvärdiga och tydliga aktivitetskrav på de som har försörjningsstöd på grund av arbetslöshet” (Kommittédirektiv 2022:124). Citatet illustrerar den ökade betoningen på att alla arbetslösa som uppbär försörjningsstöd ska delta i aktiviteter oaktat om insatsen är kompetenshöjande eller inte. Vidare framgår av lagförslaget att det finns ett ”intresse av att aktivitetskravet ska kunna användas av socialtjänsten som ytterligare ett verktyg för att kontrollera en mottagare av försörjningsstöd” (Ds 2024:29, s. 16). Citatet visar en skiftning i den politiska tonen där denna (tidigare) latenta funktion av aktivering kritiserats på nationell nivå (Brauer, 2022; Ulmestig, 2007). Förändringen kan ses mot bakgrund av idéen om en aktivering av de organisationer som utför arbetsmarknadspolitik. Genom de förslagna förändringarna kan staten tillsäkra att kommunerna aktiveras i att aktivera försörjningsstödstagare (jämför van Berkel, 2013). Förändringen på nationell nivå står delvis i kontrast mot vad som framkommit i denna artikel, där vissa kommuner ifrågasätter värdet av att aktivera försörjningsstödstagare nära pensionsåldern utan eftersträvar att de ska ”avsluta på ett bra sätt”. Givet den kvalitativa utgångspunkten besvarar inte artikel hur spridd denna praktik är i Sveriges kommuner men resultaten indikerar ett behov att närmare undersöka konflikter mellan den (kommande) nationella styrningen och kommunernas upplevda mervärde av aktiveringskrav. Frågan är hur kommuner och försörjningsstödstagare påverkas av ett aktiveringssystem där devisen är ”plikten framför allt”.

REFERENSER

Andersson, L. (2022). *Addressing youth unemployment: what role for social work? Policy responses to youth unemployment in Sweden and Europe*. Stockholms universitet, 2022.

Bergmark, Å. (2000). Med vilken måttstock. I Puide, A. (red), *Socialbidrag i forskning och praktik* (ss. 187-204). Gothia.

Amrahi Tabieh, A., Pashazadeh, F., Safaiyan, A., & Matlabi, H. (2024). Job skill training for re-employment of the older workers: A scoping review. *Educational Gerontology*, 1–19. https://doi.org/10.1080/03601277.2024.2392921

Barusch, A. S. (2020). Active Aging: A Social Work Perspective. *The Gerontologist, 60*(2), 362–363. https://doi.org/10.1093/geront/gnz170

Besley, T., & Coate, S. (1992). Association Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs. *The American Economic Review, 82*(1), 249-261.

Brauer, J. (2021). Labour market policies on a sub-national level. *SN Social Sciences, 1*(6), 154. https://doi.org/10.1007/s43545-021-00163-0

Brauer, J. (2022). *Labour Market Policies: Structure and Content, Space and Time.* Örebro universitet.

Batinovic, L., Howe, M., Sinclair, S., & Carlsson, R. (2023). Ageism in Hiring: A Systematic Review and Meta-analysis of Age Discrimination. *Collabra: Psychology.*
https://doi.org/10.1525/collabra.82194

Belloni, M., & Villosio, C. (2015). Training and wages of older workers in Europe. *European Journal of Ageing, 12*(1), 7–16. https://doi.org/10.1007/s10433-014-0327-7

Clasen, J. (2002). Modern Social Democracy and European Welfare State Reform. *Social Policy and Society, 1*(1), 67–76. https://doi.org/10.1017/S1474746402001094

Clasen, J., & Mascaro, C. (2022). Activation: A thematic and conceptual review. *Journal of European Social Policy, 32*(4), 484–494. https://doi.org/10.1177/09589287221089477

Ds 2024:29. *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet.*

Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R. (2008). *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies.* IZA. Discussion Paper No. 3905.

Forslund, A., & Nordström Skans, O. (2006). (*Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?* IFAU.

Fredriksson, M. (2022). *Fostran till anställningsbarhet. Ungas berättelser inifrån den kommunala arbetsmarknadspolitiken.* Mälardalens universitet.

Geremek, B. (1997). *Poverty: A history. Blackwell.*

Giertz, A. (2004). *Making the Poor Work. Activation Programs and Social Assistance in Sweden.* Lunds universitet.

Greer, I., Schulte, L., & Symon, G. (2018). Creaming and parking in marketized employment services: An Anglo-German comparison. *Human Relations, 71*(11), 1427–1453. https://doi.org/10.1177/0018726717745958

Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods, 18*(1), 59–82. https://doi.org/10.1177/1525822X05279903

Halvorsen, R., & Jensen, P. H. (2004). Activation in Scandinavian welfare policy. *European Societies, 6*(4), 461–483. https://doi.org/10.1080/1461669042000275863

Hanspers, K., Dahlberg, M. & Mörk, E. (2013). Essay 1: Mandatory Activation of Welfare Recipients – Evidence from the City of Stockholm. I Hanspers, K. (Red.), *Essays on welfare dependency and the privatization of welfare services* (ss. 17-52). IFAU.

Hjertner Thorén, K. (2008). *"Activation Policy in Action" A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State.* Växjö University Press.

Hussenius, K. (2023). *Differentiating the Poor. Patterns of Discrimination in Decision-Making on Social Assistance Eligibility.* Stockholms universitet.

Jönsson, A., Panican, A., & Brauer, J. (2025). Skiftande rättigheter i fattigvården: – En jämförelse mellan den skäliga levnadsnivån för äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. *Socialvetenskaplig Tidskrift, 31*(3–4), 447–467. https://doi.org/10.3384/SVT.2024.31.3-4.5628

Kommittédirektiv 2022:124. *Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande.* Sveriges Riksdag.

Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services* Russel Sage Foundation.

Milton, P. (2006). *Arbete i stället för bidrag? Om aktiveringskraven i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala universitet.

Minas, R. (2005). *Administrating poverty: studies of intake organization and social assistance in Sweden*. Stockholms universitet.

Molander, A., & Torsvik, G. (2021). In Their Own Best Interest. Is There a Paternalistic Case for Welfare Conditionality? *Journal of Social Policy, 51*(1), 191–208. https://doi.org/10.1017/S0047279420000768

Nybom, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten.* Stockholms universitet.

O'Halloran, D., Farnworth, L., & Thomacos, N. (2021). Australian unemployed workers' experiences of being parked and creamed by employment providers. *Australian Journal of Social Issues, 56*(4), 596–611. https://doi.org/10.1002/ajs4.131

Panican, A., & Ulmestig, R. (2017). Bekämpa fattigdomen – men med mer av samma fattigvårdslogik? Foucaults pendel. *Statsvetenskaplig tidskrift, 119*(3), 599-612.

Panican, A., & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt? – kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv, 25*(3/4), 108-128.

Parsland, E. (2024). *Ojämlikhetsregimer i aktivering: Görande av klass, etnicitet och kön genom subventionerade anställningar.* Lunds universitet.

Persson, A., & Vikman, U. (2010). *Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants.* IFAU. Working Paper 2010:6.

Proposition 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen.*

Proposition 2000/01:136. *Äldreförsörjningsstöd.*

Proposition 2012/13:94. *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet.*

Salonen, T., & Ulmestig, R. (2004). *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering.* Växjö Universitet: Rapportserie i Social arbete no 001 2004.

SBU (2022). *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering.

Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*. SAGE Publications.

SFS (1949:381). Föräldrabalk.

SFS (2010:800). Skollag.

SFS (2025:400). Socialtjänstlag

SKR (2025). *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29).* Sveriges kommuner och regioner.

Socialdemokraterna (2022). *Jobb.* Läst 2024-11-28 via: https://www.socialdemokraterna.se/var-politik/a-till-o/jobb

Socialdepartementet (2023). *Riktålder för pension för år 2029 beslutad. Hämtad 2025-02-03 från:* https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/05/riktalder-for-pension-for-ar-2029-beslutad/

Stranz, H., Karlsson, P., & Wiklund, S. (2017). The wide-meshed safety net. Decision-making on social assistance eligibility in Sweden. *European Journal of Social Work, 20*(5), 711–723. https://doi.org/10.1080/13691457.2016.1255596

Ståhl, C. (2024). Institutionalizing suspicion: Tracing the decline of the Swedish sickness insurance system in the 2000's. *International Journal of Sociology, 54*(3), 177–197. https://doi.org/10.1080/00207659.2024.2342644

Tillväxtverket (2025). *Olika typer av landsbygder.* Hämtad 2025-03-18 från: https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/guiderochverktyg/olikatyperavlandsbygder.5538.html

Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory, 30*(3), 167–186. https://doi.org/10.1177/0735275112457914

Ulmestig, R. (2007). *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag.* Lund: Lund universitet.

van Berkel, R. (2013). Triple activation: introducing welfare-to-work into Dutch social assistance. I Brodkin, E. Z. & Marston, G. (Red.), *Work and the Welfare State: Street-Level Organisations and Workfare Policies* (ss. 87-102). DJOF Publishing.

Whitworth, A. (2021). Spatial Creaming and Parking?: The Case of the UK Work Programme. *Applied Spatial Analysis and Policy, 14*(1), 135–152. https://doi.org/10.1007/s12061-020-09349-0

ABSTRACT

Swedish Social assistance is characterised by conditionality through activation. The aim of this article is to enhance understanding of whether, and how, municipalities consider age - particularly focusing on unemployed individuals approaching retirement age - in their efforts to activate recipients. To address this aim, municipal managers and planners were interviewed. Differences emerged, with some interviewees emphasising the importance of not considering the age of social assistance recipients, while others stressed the opposite. Further research is warranted, given the expected requirement for municipalities to activate recipients of social assistance - especially in terms of what individual adaptation means within activation.

Keyword: Activation; Social assistance, Elderly