

Medborgarskapsteorier i välfärdsfrågor

– dimensioner och begrepp

KERSTIN GYNNERSTEDT

I denna artikel behandlas problemet med att analysera välfärdsfrågor med fokus speciellt på personer med funktionshinder. Utgångspunkten tas i medborgarskapsbegreppet – dess teori och innehåll. En modell med fem olika dimensioner av begreppet presenteras och ett resonemang förs om tillämpbarheten av dessa dimensioner. Som ett komplement till det sociala medborgarskapsbegreppet ger dimensionerna ett analysredskap med möjlighet att mer specificerat beskriva och analysera välfärdsläget på olika nivåer och i olika kontext nationellt såväl som internationellt.

Medborgarskap och välfärd för funktionshindrade är tre nyckelbegrepp, som på olika sätt varit aktuella i debatten under senare år. Först handlade den allmänna välfärdsdebatten främst om uppbyggnaden av välfärden, sedan under 1980-talet om ifrågasättandet och på senare år om nedmonteringen. Medborgarskapsfrågor har också varit i fokus – framförallt medborgerliga rättigheter för olika grupper av människor i samhället. För personer med funktionshinder har debatten handlat om normalisering,

självbestämmande, helhetssyn, integritet och jämlika levnadsvillkor. Den internationella forskningen har ofta tagit sin utgångspunkt i medborgarskapsteorier och kopplat dessa till frågor om välfärd både generellt och för specifika grupper såsom exempelvis för funktionshindrade.

Den svenska handikappolitiken utgör en integrerad del av den socialpolitiska utvecklingen. 1989 års Handikapputredning konstaterade omfattande brister i stödet till personer med funktionshinder. Den nya lagstiftningen, Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som trädde ikraft 1 januari 1994, beslutades för att öka rättigheterna för personer med omfat-

Kerstin Gynnerstedt, socionom och fil dr i statsvetenskap, är verksam som universitetslektor i socialt arbete vid Hälsohögskolan i Jönköping

tande funktionshinder. Målsättningen var att åstadkomma jämlikhet i levnadsvillkor och delaktighet i samhällslivet (Bengtsson 1998). Den generella välfärdspolitiken utsattes för en rad utmaningar under 1990 talet (Rothstein 1994). Beslutet om LSS, som fattades i en ekonomiskt restriktiv tidsperiod, är det bästa exemplet på att situationen för funktionshindrade varit högt prioriterad på den politiska dagordningen. Den uppfattades som »en social reform som saknar motsvarighet någon annanstans i världen« (Andén, Wästberg, Ekensteen 1993:9). Frågan är om situationen för personer med funktionshinder kan beskrivas och analyseras med hjälp av de medborgarskapsteorier som åter aktualiserats under de senaste årtiondena? Skapar samhället olika former av medborgarskap beroende på lagstiftning, organisationsutformning, ekonomiska resurser, kulturella faktorer, etc.?

Denna artikel bygger på erfarenheter från några olika forskningsprojekt som alla handlar om handikappolitik och samhällets inverkan på olika situationer i livet som funktionshindrad.¹ I bemötandeutredningens slutbetänkande (SOU 1999:21) påpekade Bengt Lindqvist bl.a. att teorianknytning behövs och är angelägen och konstaterar att det sällan finns forskning utifrån den funktionshindrades eget perspektiv och så gott som aldrig forskning som tar sin utgångspunkt i medborgarskap och mänskliga rättigheter.

1 Forskningsprojektet Citizenship and welfare for people with disability. 1997–1999 finansierat av HFSR. Projektet Medvind: *Från lokalt initiativ till självständig verksamhet. Utvärdering av ett arbetsmarknadsprojekt i Glimåkra* och EU projektet: *Partners on the route to employment* The FairWind transnational project.

Vidare konstaterar han vad gäller behovet av handikappforskning:

De strukturella och ekonomiska förändringar som skett under senare år i samhället har påverkat funktionshindrade människors livsvillkor i kanske högre grad än andras, eftersom många är så beroende av den gemensamma sektorns sätt att fungera. Det finns emellertid ingen djupare kunskap om t. ex samhällets struktur i relation till funktionshinder eller i vilken mån människors upplevelser av dåligt bemötande har strukturell grund (SOU 1999:21:71).

Det handlar om kunskap om hur livsvillkoren ser ut för personer med funktionshinder ...

Det handlar om insikten att livsvillkoren i grunden är en fråga om medborgarskap. Mänskliga rättigheter och rätten till medborgarskap bör vara utgångspunkten för handikapp politiken och för bemötandet från myndigheternas sida (SOU 1999:21:147).

Medborgarskapsteorier

Begreppet

En anledning till att medborgarskapsbegreppet blivit så ofta använt i den internationella forskningen är att man ofta kopplat ihop medborgarskap och välfärd. När välfärdsfrågor över hela Europa varit aktuella, först i samband med utbyggnaden av välfärden och senare i samband med att välfärdsutvecklingen ifrågasatts på olika sätt, har medborgarskapsbegreppet blivit ett av de använda analysredskapen. Gränserna mellan offentlig service och privat liksom förmågan att upprätthålla tillgänglighet och individuella rättigheter har skapat nya utmaningar för både regeringar och andra involverade för att tillgodose behovet av väl-

färdsservice (Jfr Held 1991; Coenen & Leisink 1993).

Medborgarskapsbegreppet är emellertid ett relativt nytt analysbegrepp i den svenska forskningen. Samtidigt kan man konstatera att medborgarskap är ett besvärligt begrepp ur svensk synvinkel – det är svårt att överätta det innehållsrika engelska »citizenship« till ett lika fullödigt svenskt begrepp. För oss i Sverige har den direkta översättningen av »citizenship« till medborgarskap varit en mestadels juridisk folkrättslig term – att uppfylla kraven för att bli eller att vara svensk medborgare, att ha svenskt medborgarskap. Diskussionerna om vad medborgarskap innebär mer än i rent lagliga termer har inte varit särskilt omfattande. I den internationella debatten talar man om olika gruppers rättigheter (och ibland skyldigheter) i samhället. Några av de grupper som speciellt kommit att omfattas av den internationella diskussionen om medborgerliga rättigheter är funktionshindrade, kvinnor och invandrare.

Det är dock inte bara ett översättningsproblem att klargöra vad medborgarskapsbegreppet innebär. Även i den anglosaxiska debatten finns olika uppfattningar. Butcher och Mullard konstaterar att

Citizenship is one of those concepts like 'democracy', 'freedom' and 'community', whose meaning is open to vigorous debate and interpretation; It is a 'contested' concept, the meaning of which, for the time being at least, it is fruitless to try to pin down in any once-and-for-all way (Butcher & Mullard 1993:218).

Detta understyrks av Cram and Richardson som hävdar att

Citizenship is an ill defined concept which is constantly being re-interpreted and re-negotiated according to a variety of political, economic and social pressures (Cram & Richardson 1992:.)

Medborgarskapstanken har spelat en stor roll i den politiska debatten under senare år. De konservativa har gjort idén om en aktiv medborgare till sin som en del av deras budskap om individualism och för vänstern har medborgarskap varit i fokus genom det nya intresset för rättigheter (Andrew 1991).

Ett par olika modeller och idéer om medborgarskap, den liberala och den republikanska, har dominerat den teoretiska diskussionen sedan 1700-talet. Den republikanska modellen har sina rötter i antikens Aten. Det som skiljer modellerna från varandra är framförallt föreställningar om individens relation till kollektivet eller samhället (Jfr Neergaard & Stubbegaard 2000). När man under senare tid åter börjat referera till medborgarskapsteorier avser man oftast den idag klassiska uppdelning som Marshall gjorde i sin essay *Citizenship and social class* (1950) – politiskt medborgarskap, civilt medborgarskap och socialt medborgarskap. Van Steenbergen hävdar, att användningen av Marshalls klassiska medborgarskapsbegrepp fortfarande är användbart för att analysera 1990-talets problem (Van Steenbergen 1994). Denna uppdelning har emellertid kritiserats och vissa forskare har hävdat att dagsaktuella frågor inte alltid kan analyseras i den klassiska uppdelningen. Man har därför kompletterat med medborgarskap i andra samhällsfrågor, exempelvis ekonomiskt medborgarskap, rätten till arbete, könsrelaterat medborgarskap etc. (jfr exem-

pelvis Roche 1992; Kymlicka 1995; Kohlberg 1992).

Kortfattat kan man, enligt Marshall, säga att civilt medborgarskap innefattar rättigheter nödvändiga för den individuella friheten – rätten till yttrande, – till att tänka fritt, – till ägande och att kunna sluta avtal och rätt till rättvisa.

Politiskt medborgarskap innebär rätten att delta i det politiska livet – rätten att delta i val och att kunna bli vald.

Socialt medborgarskap innefattar allt från rätten till ekonomisk välfärd och säkerhet till att fullt delta i det sociala livet och att kunna leva livet i enlighet med den rådande standarden i samhället.

Marshall såg en tidsutveckling i detta och placerade de civila rättigheterna i 1700-talet, de politiska i 1800-talet och de sociala i 1900-talet. Med de sociala rättigheternas utveckling såg han samhällsutvecklingen som fulländad. För honom var rättigheterna ett tillstånd – en status – inte en process (Marshall 1959:10ff).

Medborgarskapets innehåll

Medborgarskap handlar alltid om relationen mellan staten och individen – mellan det offentliga och den enskilde. Enligt Twine är medborgarskap

...(citizenship is) fundamental concerned with social relationships between people, and relationships between people and the institutional arrangements of complex industrial societies (Twine 1994:9).

Medborgarskap innebär också en ömsesidig rättighet och skyldighet mot samhället och

ett engagemang av folk i det samhälle de lever i.

The concept of citizenship requires a social right to welfare, but not all welfare provisions meet the criteria of a social right (Twine 1994).

Formella rättigheter framgår ur lagar och bestämmelser och förutsätts spegla den officiella synen på vad medborgarskapet ska innehålla. Det verkliga innehållet i medborgarskapet framkommer utifrån berörda människors utnyttjande av de lagliga möjligheterna. Olika typer av politiska samhällen ger upphov till olika former av medborgarskap. En generalisering av det moderna medborgarskapet tvärs över de sociala strukturerna betyder att alla medborgare är lika inför lagen (teoretiskt) (Barbalet 1988). Hur detta upplevs i praktiken finns beskrivet från olika delar av offentlig service som handikappverksamhet, äldreomsorg och sjukvård (Gaunt 1992; Jakobsson 1996). Situationen med olika slags lagar, olika utvecklade servicenivåer och olika organisationsformer (offentligt, privat, frivilligt, korporativt) har betydelse för utförandet av servicen till och behandlingen av medborgarna. Folk har blivit uteslutna/hindrade från medborgarskap eller medborgerliga rättigheter på grund av klass, kön, ras eller ålder, vilket kan spåras tillbaka i historien både i Sverige och i andra länder lika väl som vi kan se att så sker även idag.

Olika politiska partier – från vänster till höger – kan argumentera för rättigheter till välfärd och service och använda samma ord men mena mycket olika saker (Coote 1992; Gynnerstedt 1999). Medborgerliga rättig-

heter kan ses som på en varierande skala, där vissa rättigheter tycks prioriteras framför andra vid olika tidpunkter. Förändringar i uppfattningarna om och definitionen av medborgarskap kan uppstå som resultat av en speciell ekonomisk press eller kanske bara som en spegling av ideologi som gäller vid en viss tidpunkt (Cram & Richardsson 1992:7).

Dimensioner av medborgarskap

Även om Marshalls begrepp socialt medborgarskap är användbart för att analysera välfärdsutvecklingen (eller snarare välfärds-tillståndet) ger det en grov och ospecificerad analys. De engelska forskarna Butcher och Mullard har utvecklat en modell med olika dimensioner av medborgarskap för att kunna analysera de konsekvenser medborgarskap får i olika samhällskontexter (Butcher & Mullard 1993; Mullard analyserar delvis samma begrepp i ett senare verk 1997). De presenterar fyra diskurser, var och en med olika definition och innebörd av medborgarskap. De talar om den offentlige medborgaren, den oberoende medborgaren, den kommittärs (pliktrogne) medborgaren och den berättigade medborgaren.

I deras tolkning av begreppet *offentligt allmänt medborgarskap* innefattas begreppen den genomtänkta demokratin och demokratisk kultur. Det finns också en betoning av det offentliga rummets betydelse därför att det är väsentligt för den personliga friheten. Engagemanget för det offentliga rummet är engagemanget för att lyssna på andra, att acceptera pluralitet och olikhet, att

acceptera kompromisser som tagits fram i dialog med andra och att acceptera ärlighet, uppriktighet och öppenhet. Nyckelord för offentligt allmänt medborgarskap är det demokratiska offentliga rummet, kompromiss, dialog, öppenhet, pluralitet och olikhet.

Det oberoende medborgarskapet hänförs till den klassiska marknadsliberalismen, till konkurrens och marknadsekonomi. Ett minimalt reglerat civilt samhälle – med fri marknad och privat ägande, starka frivilliga organisationer, okränkbara hushåll och familjer – är de institutionella formerna. En stark men begränsad stat agerar som skydd för individuella rättigheter och frihet. Individen fattar sina beslut rationellt för att maximera sitt välmående. Besluten grundar sig på kunskap och information och individen är medveten om kostnaderna, om kravet på att prioritera och att betala priset för det man väljer. Den oberoende medborgaren föredrar att leva med marknadens orättvisor hellre än den politiska processens orättvisor. Den politiska processens orättvisor har sin grund i godtyckliga beslut av politiker som främst försöker att tillgodose majoritetens behov eller speciella intressegrupper. Besluten kan, enligt författarna Butcher och Mullard, ha en tendens att missgynna individer, som inte tillhör påtryckningsgrupper som har 'muskler', kunskaper eller möjligheter att göra sin röst hörd. Marknadens orättvisor är resultatet av prismekanismen. På marknaden diskrimineras inte folk pga. hudfärg, kön eller funktionshinder – barriären är priset. Om individen inte kan eller vill betala detta pris är han/hon utesluten från en bestämd marknad men kan välja att gå till en annan marknad. Det obero-

ende medborgarskapets nyckelord är minimalt reglerat samhälle, valfrihet, konkurrens, marknadsekonomi, rationella beslut, individuell välfärdsmaximering.

I motsats till den offentlige medborgaren och den oberoende medborgaren söker författarna med begreppet *det berättigade medborgarskapet* inkludera den sociala dimensionen i medborgarskapsbegreppet. Mullard betonar i sin senare forskning också anknytningen till Marshall:

.....Within a Marshallian approach to citizenship the meaning of membership indicates the sharing of lived experience. The lived experience suggests that there has to be more to citizenship than the commitment to formal and procedural citizenship. Citizenship requires a series of policies, which ensure that, irrespectively of income, individuals can substantiate their rights to citizenship.... (Mullard 1997:246)

Frihet och fritt val för individen jämte en tro på den representativa demokratin för att rättfärdiga omfattning och innehåll i den kollektiva välfärden är betydelsefullt. Rättvisa kräver också utveckling av en effektiv välfärdsstat och de styrandes ansvar för behov av ingripanden i den rådande ekonomin. Det berättigade medlemskapet i samhället inkluderar tillgång till allt det som påverkar vardagslivet som exempelvis hälso- och sjukvård och utbildning. Tillgången ska inte baseras på inkomst utan på behov. Detta innebär en förpliktelse till universella sociala rättigheter snarare än till selektiva. En offentlig service riktad mot att möta individuella behov gör det möjligt för individer att bli självbestämmande och kunna leva sitt eget liv – fullfölja sina egna livsprojekt.

Det berättigade medborgarskapets nyckelord är social dimension, representativ demokrati, kollektiv välfärd, universella rättigheter, behovsbedömda insatser.

Den kommunitära medborgaren (i Butcher och Mullard 1993:222 benämnd som den plikttrogne medborgaren) är i motsats till den oberoende medborgaren fast förankrad i en social kontext med rötter i det omgivande samhällets historia. Individen identifieras med ansvar, tillhörighet, vänskap och engagemang. Frihet och individualism är meningslösa om de diskuteras abstrakt och det är bara genom att sätta in dem i ett sammanhang som de får mening och värde. Den kommunitära medborgaren lever i en omgivning som kännetecknas av rättigheter och skyldigheter. Samhället ger individen rättigheter men förutsätter att individen är ansvarig för att bära upp och vidmakthålla samhället. Samhället är den fasta grunden – det ger säkerhet, regelbundenhet och rytm. Folk vet sin roll i samhället och vad som förväntas av dem. Livet blir stabilt och förutsägbart och det är stabiliteten, varaktigheten och kontinuiteten som ger människor en känsla av tillhörighet, identitet och medborgarskap. Det kommunitära medborgarskapsbegreppet är en kritik mot det oberoende medborgarskapet eftersom det oberoende medborgarskapet söker medborgarskap i en marknadsomgivning och inte har någon tillhörighet eller ansvarsanknytning. Marknaden skapar en etik av konkurrerande individualism, av personliga strävanden utan att ta hänsyn till vilken effekt det har på det omgivande samhället. På marknaden finns ingen solidaritet. Det kommunitära medborgarskapets nyckelord är lokal förankring, rättigheter och

skyldigheter, ansvar och tillhörighet.

Till den första modell av olika medborgarskapsformer som Butcher och Mullard utvecklade 1993, har Mullard i senare forskning lagt till ytterligare en form av medborgarskap – *konsument medborgaren* (Mullard 1997). Han hävdar att i det post-moderna samhället är konsument medborgaren inte längre bunden till samhället, traditioner, auktoritet eller institutioner. Konsument medborgaren lever i ett post-traditionellt, post-brist samhälle, där livspolitik ersätter modernitetens frigörande politik. Det är en konstant föränderlig värld av önsknings och begär – det finns inget fastlagt väsentligt utan bara ett pågående ifrågasättande och självreflektion. Konsument medborgaren är den som har tillfälliga och frivilliga kontrakt, av tillfällig tillhörighet medan man söker efter känslomässig demokrati och sanna förhållanden. Konsument medborgaren hanterar problemen med att leva i ett samhälle av främlingar där det inte finns någon gemenskap men där utmaningen är att leva med osäkerhet. I konsument medborgarskapet ligger en underförstådd kritik av det konstruerade begreppet den kommittära medborgaren, eftersom detta innebär ett sätt att fylla det post-moderna vakuumet av osäkerhet och uppdykande pluralism med det pre-moderna samhällsbegreppet, och med den pre-moderna uppfattningen av familj, gemenskap och auktoritet. Det finns också kritik mot det offentliga medborgarskapet. Konsument medborgaren ersätter den emanciperade politiken med livspolitik. I ett konsumentssamhälle skapas identiteten kring konsumentprodukter som vi har eller äger. Kläderna vi bär, bilen eller fritidssysselsättningen eller fot-

bollsklubben vi stöder ger oss identitet. Mullard konstaterar att det i detta sammanhang även finns en kritik både mot det som kännetecknar den offentliga och den oberoende medborgaren.

The consumer citizen retreats to private because in the 1990s the private sphere is more secure while the public is less secure. There is little room for negotiations and compromise, no room for compassion or for listening to others. The consumer citizen is the response to the limits of the entitled citizen. The lived experience of those dependants on social security is that of dependency shaped by the language of prejudice, of politicians creating images of the deserving and the undeserving poor and of public bureaucracies dispensing benefits. ... The life politics of the consumer citizen seek to replace welfare dependency with a generative approach to welfare, where individuals are valued and where intervention is justified if it empowers and enabled individuals to secure the autonomy and choice (Mullard 1997:248ff).

Nyckelord för konsumentmedborgarskapet är post-tradition, post-bristsamhälle, livsprojekt, tillfälliga och frivilliga kontrakt, identitet genom konsumtion.

Mullard benämner dessa fem medborgarskapsformer för medborgarskapsbarometern och konstaterar att antalet återspeglar det ifrågasatta medborgarskapsbegreppet och bristen på överenskommelse om vad som ska inbegripas i det. Hans argument är att medborgarskapsbegreppet behöver vara förankrat i folks vardagsliv och att det måste kontinuerligt vara aktuellt för att ges mening här och nu. Medborgarskap reflekterar förändringar i människors förväntningar och hopp och måste liksom demokratibegreppet återskapas och återde-

finieras (Mullard 1997:251).

Är olika dimensioner av medborgarskap ett sätt att spegla verkligheten?

Från teori till empiri

Kan dessa medborgarskapsteorier vara användbara analysredskap för att granska välfärdsolitik med fokusering på handikappolitik och dess utfall?

Analysen med hjälp av medborgarskapsteorier kan ske på olika nivåer – utifrån ett lagligt perspektiv, ett organisatoriskt perspektiv och utifrån ett implementeringsperspektiv. Medborgarskap kan ses som både en status och en process och kopplat både till rättigheten till en insats och till konsekvenserna av hur denna insats implementeras hos den enskilde.

Utgångspunkten för diskussionen är dels den klassiska indelningen i Marshalls politiskt, civilt och socialt medborgarskap dels Butchers och Mullards dimensioner av medborgarskap kopplade till välfärdsområdet. I detta sammanhang är det endast det sociala medborgarskapet som analyseras.

Att mäta välfärd är förenat med många svårigheter. Väststånd kan lätt mätas på olika sätt, men inte välfärd. Inom välfärdsforskningen finns ingen enighet om vad välfärd är och hur den ska mätas. Det finns dock två huvudinriktningar. Den ena poängterar att man ska använda sig av objektiva faktorer för att beskriva välfärd och då beskriva välfärden som innehav respektive avsaknad av en viss resurs. Detta är egentligen väststånd. Den andra huvudinriktningen tar fasta på

människors upplevelser av välfärd – den subjektivt upplevda situationen som ett mått på välmående.

När det gäller att analysera välfärd för personer med funktionshinder är både den objektiva och den subjektiva komponenten lika viktiga. Om en person har stöd av samhällets alla generella och individuella åtgärder men ändå inte upplever livskvalitet, finns det egentligen ingen välfärd.

De välfärdsaspekter som kan analyseras i relation till medborgarskap är de lagliga rättigheterna och dess implementering hos gruppen funktionshindrade och de konsekvenser som de och den organisatoriska ramen ger hos den enskilde brukaren.

Om man betraktar sociala medborgarskapsrättigheter som en status/ett tillstånd utgör den sociala välfärdens lagliga omfattning gränserna för dessa rättigheter. De sociala rättigheterna ska, enligt Lewin (1998) bl.a. skydda individen från marknadens osäkerhet. Eftersom förverkligandet av sociala rättigheter innebär kostnader som finansieras mestadels genom skatter, blir de sociala rättigheterna sårbara i ekonomiskt kärva tider. I Sverige har funktionshindrade precis som alla andra medborgare sina sociala rättigheter genom socialtjänstlagen men dessutom tillkommer för vissa väl definierade grupper av funktionshindrade en pluslag, LSS, som ger speciella rättigheter till de som omfattas av lagen. Skillnaden i de rättigheter som ingår i det sociala medborgarskapet mellan de som tillhör den personkrets som omfattas av LSS jämfört med de som inte kan indefinieras i denna personkrets blir avsevärd. För de som tillhör LSS personkrets är det sociala medborgarskapet starkt enligt de lagliga rättigheterna. Däremot kan

man konstatera att kommunernas bristande förmåga till implementering av vissa fattade beslut i praktiken har urholkat medborgarskapet (Socialstyrelsen 1997).

Sedan föregående år finns en lag mot diskriminering på arbetsmarknaden – funktionshinder ska i sig inte utgöra något hinder för arbete. I praktiken är tillträdet till arbetsmarknaden och tillgången på utbildning och arbete en stor stötesten för väldigt många personer med olika former av funktionshinder. Attityder och fördomar, tillgång till lämpliga arbetsplatser och arbetsuppgifter, anpassade lokaler och stelbent regelsystem utgör några av hindren. Rätten till arbete som ingår i det sociala medborgarskapet är således inte uppfyllt för alla (Gynnerstedt 2000; Ebersold, Gynnerstedt, Locke 2000).

Om man ser medborgarskapet som en process över tid, finner man också en dubbelhet. Å ena sidan har handikappolitiken haft en stark utveckling, speciellt för personer med svåra funktionshinder, medan de med lindrigare funktionshinder drabbats av de allmänna nedskärningarna inom den sociala sektorn. Problemen är störst för de som ligger i »gråzonen« till att tillhöra målgruppen för vissa speciella insatser och för de som hamnar mellan olika verksamheters ansvarsområden. Bristerna i de medborgerliga rättigheterna är inom flera områden i praktiken uppenbara oavsett vad den officiella politiken än är (Bengtsson & Gynnerstedt 2001; Gynnerstedt & Blomberg 2001).

Utifrån Butcher och Mullards specificerade dimensioner av medborgarskap kan man konstatera att trots de ovan nämnda problemen svarar den officiella välfärds- och handikappolitiken mot det som de klassifi-

cerar som det offentliga medborgarskapet och det berättigade medborgarskapet. Handikappolitiken är ett offentligt ansvar med demokratiskt fattade beslut om lagliga rättigheter, förvaltningens öppenhet, kollektiv välfärd men insatserna beviljas efter behovsbedömning.

Välfärdsstatens nedmontering exemplifierat genom nedskärningar och besparingar har gett upphov till nya situationer, vars konsekvenser hittills inte analyserats i termer av medborgarskap. Olika slags lagar, olika utvecklade välfärdsnivåer och organisationsstrukturer i form av offentlig alternativt kooperativ, frivilligorganisationer eller privat vård kan ha betydelse för hur man tolkar, genomför och utformar service för dem som behöver den. Från 1980-talet och framåt har olika organisationsmodeller kommit att användas alltmer inom offentlig sektor. Bakom förändringar och reformer har den dominerande synen på vilken roll individen ska spela skiftat från att vara den politiskt aktive till av en individuell konsument (Montin & Elander 1995). Motiven har varit varierande i olika kommuner men det har inom det sociala verksamhetsområdet bl. a skett för att öka valfriheten för den enskilde brukaren. Andra skäl har varit att tillvarata personalens initiativkraft och kunskaper bättre, men också för att konkurrensutsätta den offentliga sektorn och på så sätt göra den mer effektiv. Cram och Richardsson konstaterade redan i början av 1990-talet, att trots att formerna för medborgardeltagande i Sverige nått en väl utvecklad nivå, och staten har antagit en mycket omfattande definition av medborgarnas rätt till välfärd och ekonomiskt välmående, har förändringar av medborgardel-

tagandet skett med ökad betoning på effektivitet, produktivitet och individuellt ansvar snarare än på demokrati som ett värde i sig själv (Cram & Richardsson 1992).

De organisatoriska förändringarna har bl.a. lett till att man infört beställar-utförarorganisation, att man infört resultatansvar, att man privatiserat olika delar, mm. Den offentliga servicens utförande har överlämnats till särskilda kommunala utförarenheter, privata företag, kooperativ, frivilligorganisationer eller enskilda. I vissa fall begränsas den eftersträvade valfriheten av att det finns enbart en enda utförare att välja, i andra fall lämnas brukaren en lista över en mängd befintliga utförare att själv välja mellan. Om kommunen lämnat över hela utförarverksamheten till ett privat företag skapas ingen valfrihet eller oberoende för den enskilde brukaren. Om det finns flera alternativ kan den brukare som har tillräcklig information och förmåga välja utförare och har då friheten att vara i det avseendet en oberoende medborgare. För den som anlitar en helt privat service (det finns tillfällen då kommunerna hänvisar funktionshinderade, som inte är berättigade till en viss kommunal service, att köpa tjänsten privat) är det marknadens regler som gäller. Detta ger då en situation som betyder att den funktionshinderade har valfrihet men inkomsten är barriären. Här finns då utrymme för insatser från familj och frivilliga organisationer att spela en roll. En situation som handikapporganisationerna strävat bort från sedan mycket länge. Insatser för att funktionshinderade ska kunna leva ett självständigt och jämlikt liv ska inte vara beroende av insatser från frivilliga organisationer – det ska vara en offentlig angelägenhet att tillgo-

dose dessa behov. Nyckelorden för denna form av organisation är valfrihet, konkurrens och oberoende av det offentliga och dessa stämmer väl in på det som kännetecknar det oberoende medborgarskapet.

Det kommunitära medborgarskapet kan beskrivas som rättigheten till service beslutad i en lokal, välkänd organisation på en plats där brukaren känner sig hemma och där brukaren får vara involverad och ta eget ansvar. Det ger ett liv där man har trygghet genom den kommunala servicen, familjen, frivilligorganisationer och det sociala nätverket. Detta är en verklighetsbeskrivning som många brukare känner igen sig i.

I vissa situationer kan säkert drag av den konsumerande medborgaren kännas tydliga för alla medborgare i samhället. Alla utsätts för det reklamriktade samhället via media – köp detta, var med i detta, välj, välj. Den som vill och har kraft och förmåga kan välja/köpa sin service på marknaden och får därigenom ett oberoende medborgarskap (med minimal inblandning av samhället). Ett praktiskt exempel på detta är de svårt funktionshinderade som är berättigade till assistansersättning enligt LASS (Lagen om assistansersättning). Genom att direkt vända sig till försäkringskassan och efter beviljad assistansersättning antingen anlita ett privat företag, ingå i ett kooperativ eller driva assistansen i egen regi, behöver brukaren inte ha direkt kontakt med kommunen. Den information som kommunen behöver vidareförmedlas oftast via försäkringskassans handläggare. I de fall det endast finns en icke-offentlig marknad för behovsbeviljade serviceinsatser, blir brukaren utelämnad till marknadens krafter för att bli konsument av service. Om denna situation skapar ett obe-

roende medborgarskap eller konsumentinriktat är beroende av omständigheter och kontext. På vilket sätt den enskilde brukaren uppfattar situationen beror också på om den är självvald eller påtvingad. Den som mot sin vilja eller förmåga blir påtvingad ett annat alternativ än en kommunal utförare kan känna sig vanmäktig och utlämnad. Detta ger inte en känsla av oberoende medborgarskap, snarare blir det ett konsumentmedborgarskap.

Medborgarskap – ett användbart begrepp?

Att medborgarskapsbegreppet kunde användas för att klassificera välfärd konstaterade redan Marshall. Ett halvt sekel senare är det fortfarande användbart. Nackdelen med det sociala medborgarskapsbegreppet är att det är grovt och ospecificerat i det pluralistiska samhälle vi har idag. Välfärdens omfattning och inriktning skapar olika typer av välfärdsstater. En stor omfattning kan ge inriktningen frihetlig eller paternalistisk välfärdsstat. En annan omfattning kan skapa en fosterande stat eller en nattvaktarstat (Jfr Rothstein 1994: 266). Olika samhällsstrukturer och livsformer skapar olika former av medborgarskap – landbygd eller stad, ung eller gammal, infödd eller invandrare, funktionshindrad eller inte påverkar förutom de officiella strukturerna i ett samhälle vilken form av medborgarskap människor upplever. Det sociala livet – familjen, vännerna, aktiviteterna, den fysiska och psykiska till-

gängligheten – kombinerat med samhällets lagliga och organisatoriska strukturer, ger det medborgarskap den enskilde personen med funktionshinder upplever. För att kunna analysera dessa strukturer och deras påverkan på välfärdsfrågor behövs sofistikerade analysredskap. De tidigare beskrivna dimensionerna av medborgarskap ger oss möjlighet att kunna beskriva och analysera välfärdsutveckling både generellt och för specifika grupper med beaktande av olika faktorer som påverkar. Inom handikappforskningen kan dimensionerna empiriskt användas för att analysera effekterna av t.ex. organisationsförändringar med konsekvenser för den enskilde eller förändrad lagstiftning för målgruppen. Det gäller då att urskilja specifika avgörande faktorer och dess konsekvenser för brukaren och relatera dessa till de nyckelord som kännetecknar de olika dimensionerna. En fördel är att dessa dimensioner kan användas för såväl nationella som internationella analyser. Dimensionerna skulle också kunna användas prediktivt för att studera möjliga konsekvenser av politiska förändringsförslag eller kommunala organisationsförändringar och analysera dem ur ett medborgarskapsperspektiv. Man skulle då kunna bedöma om de, ofta slagordsbetonade, honnörsord som förs fram i politiska mål, är möjliga att uppnå. Det som krävs framöver är emellertid en vidareutveckling av begreppen allteftersom samhällets strukturer förändras och analysbehoven med dem.

Litteratur

- Andén Gerd, Claesson Wästberg Inger, Ekensteen Vilhelm (1953) *Personlig assistans*. Täby: Larsson
- Andrews, Geoff (Ed) (1991) *Citizenship*. London. Lawrence & Wishart
- Barbalet J.M. (1988) *Citizenship*. Open University Press.
- Bengtsson, Hans (1998) *Politik, lag och praktik. Implementeringen av 1994 års handikappreform*. Lund: Studentlitteratur
- Bengtsson, Hans & Gynnerstedt, Kerstin (2001) Personlig assistans och statlig assistansersättning. En analys av kostnadsutvecklingen av LASS reformen. I RFV analyserar 2001:3 *Resurser för att leva som andra*.
- Butcher, H & Mullard, M 1993: Community Policy, citizenship and democracy in Hugh Butcher et al *Community and Public Policy*. London: Pluto Press
- Coenen Harry & Leisink Peter (ed)(1993) *Work and citizenship in New Europe*. Aldershot Edward Elgar
- Coote Anna (ed) (1992) *The welfare of the citizens. Developing new social rights*. London: Rivers Oram Press.
- Ebersold S, Locke M, Gynnerstedt K (2000) *Partners on the route to employment* The FairWind transnational project. Final evaluation report. Rapporten från Växjö Universitet nr 3 2001
- Gaunt, David (1992) *Shifting Welfare Mixes and Citizenship Rights*. International Expert Meeting Stockholm Sweden 3-5 April 1992. Conference Report. European Centre, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Berggasse 12, A-1090 Vienna, Austria
- Gynnerstedt, Kerstin (1999) *Democracy and disability – a question of citizenship*. The 3rd Nordic Disability Research Conference in Trondheim, Norway 9-11 September 1999 (stencil)
- Gynnerstedt, Kerstin (2000) *Från lokalt initiativ till självständig verksamhet. Utvärdering av ett arbetsmarknadsprojekt i Glimåkra*. Rapporten från Växjö Universitet nr 2 2001
- Gynnerstedt, Kerstin & Blomberg, Barbro (2001) *Medborgarskapibrytningstid-funktionshinder, makt och nätverk*. (Manuskript under publicering)
- Held, D (1991) Between state and civil society: citizenship. in Andrews Geoff (ed) *Citizenship*. London: Lawrence & Wishart
- Jakobsson, Annika (1996) *Röster från en okänd värld: hur människor med fysiska funktionshinder och omfattande hjälpbehov upplever sina existensvillkor*. Stockholms Universitet. Pedagogiska Institutionen. Diss.
- Kohlberg, Jon Eivind. (ed) (1992) *Between Work and Social Citizenship*. New York: M.E. Sharp, Inc.
- Kymlicka Will (1995) *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford Clarendon Press
- Lewin, Barbro (1998) *Funktionshinder och medborgarskap*. Uppsala. Socialmedicinsk tidskrifts skriftserie nr 55
- Marshall T.H., 1950 *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge at the University Press
- Montin Stig & Elander Ingemar (1995) Citizenship, consumerism and local government in Sweden. in *Scandinavian Political Studies* vol18- No 1 1995 p 25-51.
- Neergaard Anders & Stubbegaard Ylva (red) (2000) *Politiskt inflytande*. Lund: Studentlitteratur.
- Roche Maurice (1992) *Rethinking citizenship: welfare, ideology and change in modern society*. Cambridge Polity Press
- Rothstein Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Stockholm SNS Förlag
- Socialstyrelsen (1997) *Handikappreformen. Slutrapport 1997*. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1997:4.
- SOU 1991:46 Handikapp Valfärd Rättvisa
- SOU 1999:21 Lindqvists nio – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder
- Twine Fred (1994) *Citizenship and social rights. The interdependence of self and society*. London: Sage Publications
- van Steenberg B (ed) (1993) *The conditions of citizenship*. London Sage Publications

Summary

Citizenship theories – dimensions and concepts

Fifty years ago, Marshall found that the concept of citizenship could be used to analyse welfare issues. This is still useful, but we can also see that the concept is too broad and not sufficiently specified for the pluralistic society we have today. We have welfare systems of different kinds and contents. Different societal structures and life forms create different forms of citizenship – rural or urban areas, young or old, native or immigrant, disabled or able-bodied will have an impact, and the public structures in a society will also influence the kind of citizenship that is experienced by people. The question is whether the situation for people with disabilities can be described and analysed by means of citizenship theories. This article deals with the problem of analysing welfare issues, focusing especially on people with disabilities; it is based upon experiences from some research projects dealing with disability policy and its impact on living conditions for people with disabilities.

The starting point is Marshall's classical concept of citizenship – its theories and content – and the later development of the concept. A model from Butcher and Mul-lard is introduced with five dimensions of citizenship: the public citizen, the independent citizen, the entitled citizen, the communitarian citizen and the consumer citizen. The concepts are applied to the current situation in Swedish society and focused especially on Swedish disability policy. The final research question is whether these dimensions are useful tools for analysing welfare development issues. The result is that the dimensions give possibilities to describe and examine welfare development both generally and for specific groups, noticing different influencing factors. They can also serve as a complement to the concept of social citizenship, useful on different levels and in different contexts nationally as well as internationally.