

Modern som välfärdssubjekt

Hur medborgare formas inom amerikansk välfärdsstyrning

Abstract

The Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1996 dramatically reformed the U.S. welfare system. The new federal law became a fundamental change in the structure and goal of cash assistance to welfare recipients. This thesis is looking at the liberal strategies that are directed towards the citizens involved in the welfare system in the U.S. Using the theoretical perspective of governmentality, the thesis aims to highlight strategies of shaping individuals into citizens within the reform of 1996. The study is made through a textual analysis of the reform act and its policy implementation family caps. A framework constructed of the dichotomies of dependency and independency is used to analyze the material and illustrate citizen-shaping technologies. The findings in the analysis show a great emphasis on initiative building strategies and creation of norms around citizenship. A clear opposition between the understandings of dependency and independency are made visible through constructions of desirable and undesirable citizen subjects discursively. Targeting the welfare recipients own will to empower, these strategies exemplify non-interventional modes of liberal governing.

Nyckelord: välfärdsreform, USA, medborgare, socialbidragstagare, dependency
Antal ord: 9360

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte och frågeställning	2
1.2 Inledande terminologi	2
1.3 Tidigare forskning.....	3
1.3.1 Genealogi av begreppet beroende.....	3
2 Bakgrund: välfärdsreformen 1996 i USA	5
2.1 The Personal Responsibility and Work Reconciliation Act of 1996	5
2.2 Family Caps	6
3 Teori	8
3.1 Medborgarskapande	9
3.2 Beroende och familjebildning i USA.....	10
3.3 Reproduktiva och sexuella rättigheter	12
4 Metod och material	13
4.1 Val av fall och avgränsning	13
4.2 Empiriskt material.....	14
4.3 Kvalitativ textanalys och analysstrategi.....	15
5 Analys	17
5.1 Oberoende	17
5.1.1 Självförsörjning	17
5.1.2 Äktenskapet	19
5.1.3 Reproduktiva beslut	20
5.2 Beroende	21
5.2.1 Socialbidragstagare	21
5.2.2 Det ensamstående moderskapet	22
5.3 Resultat och sammanfattning av analysen	23
6 Slutdiskussion	25
7 Referenser	27

1 Inledning

”The end of welfare as we know it”. Det välkända citatet av Bill Clinton hänvisar till det dramatiska skiftet i amerikansk välfärdspolitik som skedde den 22 augusti 1996. Den nya välfärdslagen ”The Personal Responsibility and Work Reconciliation Act of 1996“ (PRWORA) trädde då i kraft med nya uppsatta mål för välfärdsområdet i USA. Reformen ersatte det sextio år gamla bidragsprogrammet ”Aid to Families with Dependent Families” med det nya programmet ”Temporary Assistance for Needy Families” (GAO, 2001).

Den nya välfärdsreformen framhävde tydligt en tillfällig syn på bidragsstöd och betonade hur fattiga familjer själva ska förbättra sin situation genom att gå ifrån bidrag till arbete (Mink, 2006:155). Välfärdsområdet i USA skiljer sig på många plan i jämförelse med andra utvecklande industriländer. När andra länder talar om sitt välfärdssystem med stolthet, så är associationerna till välfärd i USA ofta mycket negativa (Cassiman, 2008). Att vara socialbidragstagare innebär ofta en stigmatiserad roll i USA i kontexten av en politisk retorik som historiskt präglats av individualism och självständighet.

Under det senaste decenniet har det välfärdspolitiska området i USA fått utstå stora nedskärningar i koppling till nyliberala politikåtgärder, vilka PRWORA hade en stor roll i (Brush, 2006:183). Reformen innebar en förändring ifrån ett universellt berättigande av bidragsstöd i USA till att bli villkorlig genom bland annat uppsatta arbetskrav (RSF, 2007). Man förväntade sig att reformen skulle innebära nedskärningar inom de olika bidragsprogrammen med över 55 miljarder dollar under de sex första åren (NASW, 1996). Det grundläggande målet med införandet av TANF var ett minskat antal bidragsberoende familjer. Den officiella lösningen på problemet var att få in fler bidragstagare in på arbetsmarknaden. Men vid sidan av denna lösning så riktades även specifikt en stor del av de strategiska åtgärderna inom välfärdsreformen mot att minska antalet ensamstående mödrar i behov av socialbidrag (Mink, 2006:155). Införandet av TANF representerade därmed nya liberala styrningsstrategier inom området för nationell välfärdspolitik i USA och familjeplanering. Men i kontexten av det liberala styrningssätt som karaktäriserar amerikansk politik görs det intressant att försöka förstå hur de mål som välfärdsreformen satte upp skulle kunna realiseras utan tvingande politiska åtgärder. Hur skulle de medborgare som ingår i de sociala stödprogrammen kunna styras utan att man går över gränsen för deras fria vilja? I den här uppsatsen intresserar jag mig för hur en liberal styrning inom det komplexa välfärdsområdet i USA kan påverka och forma socialbidragstagande medborgare med icke-intervenerande medel.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna undersökning är att se hur politiska praktiker inom liberal styrning kan verka medborgarskapande på ett icke-intervenerande sätt. Inom kontexten för liberala styrningsstrategier syftar undersökningen till att se på hur individer konstitueras och regleras som medborgare. Syftet och frågeställningarna i denna uppsats bygger på Barbara Cruikshanks teori kring medborgarskapande. Medborgarskapande ses med detta perspektiv som den styrning som formar individer till medborgare genom individens fria vilja. Den liberala styrning som undersöks för att uppfylla studiens syfte är den amerikanska välfärdsreformen PRWORA. Då PRWORA representerar ett omfattande politikområde så har inte syftet med uppsatsen ambitionen att täcka in en helhetsbild av reformen. Istället fokuseras syftet med uppsatsen på de aspekter av reformen som behandlar området kring den socialbidragstagande modern genom att även belysa en av reformens policys kallad ”*family caps*”.

För att uppfylla mitt syfte ställer jag följande frågeställningar;

- På vilka sätt sker medborgarskapande genom olika styrningsmedel inom välfärdsreformen PRWORA i USA?
- Vilka medborgarsubjekt produceras genom detta medborgarskapande?

1.2 Inledande terminologi

För att förenkla förståelsen för området som diskuteras i uppsatsen så kommer här en kortare redogörelse för hur viktiga begrepp och termer i uppsatsen förstås och används. Två nyckelbegrepp inom kontexten för välfärdsområdet i USA är de engelska begreppen ”depenency” och ”independency”. Inom detta område förstås begreppen som den situation medborgare i behov av statligt bidragsstöd befinner sig i respektive en situation av statlig oavhängighet. I denna uppsats används de svenska översättningarna ”beroende” och ”oberoende” för att adressera dessa begrepp. Det ska göras tydligt att de då relaterar till ett statligt försörjningsberoende respektive oberoende gentemot staten, och inte beroende av andra slag.

Policyn *family caps* som används som empiriskt underlag i studien benämns med dess engelska titel då det inte kunde hittas en relevant svensk översättning.

1.3 Tidigare forskning

Undersökningen och de analytiska resultat som presenteras i studien kan kopplas till tidigare forskning kring de strukturella förändringar som PRWORA och TANF inneburit för välfärdsområdet i USA. Denna undersökning faller inom ramen för det forskningsområde som fokuserar på representationen och politiska retoriken av de bidragmottagare som påverkades och fortfarande påverkas av reformen.

Den stora omfattningen av forskning som har bedrivits efter reformen kom till 1996 har representerats av många kritiska undersökningar. Bland annat har bilden av lagen som en framgång kritiserats med hänvisningar till bristen på verklighetsbaserade bevisunderlag. Forskningsområdet kring reformen har dels inneburit analyser av den politiska historia som ligger bakom PRWORA samt reformens anknytning till fattigdom, familjefrågor, och rasism i USA (Kilty & Segal, 2006).

Mitt arbete förhåller sig särskilt till den tidigare forskning som behandlat framställningarna av den socialbidragstagande modern i kontexten av reformen. En som kritiskt analyserat detta är Gwendolyn Mink, som skriver om hur reformen 1996 underminerar det ensamma moderskapet genom de policys och uppmaningar som skett (Mink, 2006.) Mihnea Panu belyser samma problemområde genom sin bok "Contextualizing Family Planning: Truth, Subject and the Other in the U.S. Government". Hans arbete delar samma teoretiska och empiriska utgångspunkt som denna studie då han skriver om hur den liberala styrningen skapar bilder av både verkligheten och medborgarsubjekteten i koppling till vad som är "rätt" och "fel". Han menar att dessa identitetsskapande praktiker från staten definierar en specifik grupp människor som "de andra" i relation till en uppsatt samhällsnorm. Hans arbete fokuserar på bilden av den avvikande och beroende modern som personifierar målgruppen för reformens socialpolitik och därmed hjälper till att legitimera reformen (Panu, 2009).

När det kommer till tidigare forskning som berör just välfärdsdiskursen i USA så kan Linda Gordon och Nancy Frasers genealogiartikel nämnas som ett viktigt bidrag. Deras artikel undersöker förståelsen och användningen av begreppet beroende historiskt inom en amerikansk kontext. Jag har fått stor inspiration och nytta av deras resonemang kring begreppets funktion inom välfärdsområdet, vilket har en stor relevans för den här uppsatsen. En kortare redogörelse av deras slutsatser ges för att få en ökad förståelse av hur dikotomin beroende/oberoende är två nyckelbegrepp i mitt empiriska fall av välfärdsområdet.

1.3.1 Genealogi av begreppet beroende

Linda Gordon och Nancy Fraser är författarna bakom artikeln "A Genealogy of Dependency: Tracing a keyword of the U.S. Welfare State". Deras artikel

behandlar användandet av begreppet beroende inom den amerikanska välfärdsdiskursen. Frågor som behandlas handlar bland annat om varför debatter kring fattigdom och ojämlikhet i USA vägleds genom ord som välfärdsberoende samt varför begreppet associeras med en starkt negativ betydelse. Fraser och Gordon framlägger beroende som ett nyckelord inom det amerikanska välfärdsområdet genom att rekonstruera dess genealogi.

I sin artikel ser de på de större historiska förändringarna i användandet av begreppet, samt vilka associationer det har idag, exempelvis inom debatter kring välfärd, könsroller och fattigdom. Gordon och Fraser hävdar att begreppet beroende är en ideologisk benämning som innehar känsloladdade och visuella associationer. Inom amerikansk policydiskurs syftar man oftast beroende till den situation som möter fattiga kvinnor med barn som förlitar sig på statligt bidragsstöd. Författarna menar att ofta uppfattas den beroendesituation som möter fattiga medborgare som individuella problem, skilda från staten (Fraser & Gordon, 2004:311). Gordon och Fraser kritiserar bland annat den personifierade framställningen av begreppet beroende som en ung, mörkhyad, ogift kvinna med okontrollerad sexualitet. För att motverka makten denna stereotypbild innehar hävdar författarna att de underliggande associationerna av begreppet måste belysas och problematiseras.

Författarna skriver om hur begreppet beroende gått ifrån att benämna alla sociala relationer som innefattar en underordnad position, till att mena bidrags- eller välgörenhetsbehövande. Från att ha varit ett socialt accepterat och normal situation ses beroende idag som en starkt stigmatiserande status. Den nuvarande synen på beroende tar idag en stor plats inom välfärdsdiskursen, där statusen även förstås som personlighetsdrag (Fraser & Gordon, 2004:331). I sin analys skriver de hur uppkomsten av individualistisk retorik och industriell kapitalism skapade en skarp dikotomi av ekonomiskt beroende respektive oberoende. De menar att rädslan för beroende inrättade ett ideal kring en oberoende personlighet vilken kontrasterar mot de ”avvikande” beroende. En viktig aspekt av dikotomin handlar om hur den hegemoniska synen på arbete som ideal nedvärderat kvinnors obetalda arbete i hemmet och med omvårdnad. Motsättningarna mellan beroende/oberoende kan därmed kopplas till ytterligare motsatsbegreppspar som maskulint/feminint, offentligt/privat, arbete/omvårdnad och ekonomi/familj (Fraser & Gordon, 2004:332).

2 Bakgrund: välfärdsreformen 1996 i USA

När välfärdslagstiftningen ”The Personal Responsibility and Work Reconciliation Act of 1996” signerades kom socialbidragssystemets struktur i USA att förändras markant. I de följande två styckena redogörs det för både PRWORA som reform och dess policyimplementation *family caps* vilka utgör de empiriska underlagen för uppsatsens undersökning.

2.1 The Personal Responsibility and Work Reconciliation Act of 1996

PRWORA innebär ett nytt kapitel i välfärdssystemet genom att avsluta den federala bidragsgarantin för fattiga i USA till att flytta över det större ansvaret för välfärdsområdet till delstaterna själva (Heger, 2001). I och med dess etablering beordrade nu det nya systemet arbetsysselsättning i utbyte mot en tillfällig finansiell assistans. Förändringen innebar slutet på det berättigande och icke-tidsbegränsade bidragsstödet till att få en maximal begränsning på fem över en livstid (Levin-Epstein, 2003). Välfärdsreformen 1996 ersatte de tidigare stödprogrammen *Aid to Families with Dependent Children*, *Job Opportunities and Basic Skills Training*, samt *Emergency Assistance* i USA med ett enda kombinerat program; *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF) (Heger, 2001). TANF som socialt program regleras och genomförs på delstatlig nivå med finansiering genom federala anslag. För att få erhålla bidrag genom TANF infördes det arbetskrav för mottagarna att uppfylla, vilka bland annat kräver att familjer övergår från socialbidragsförsörjning till arbete efter maximalt två år av assistans.

TANF skapades med syftet att göra kraftiga förändringar i USA:s välfärdssystem genom att få fler mottagare i arbete och att göra välfärd till tillfälliga stödprogram. Lagens resultatmål innehar ett stort fokus på att försäkra den kortsiktiga aspekten av välfärdsinvolvering för mottagare för att nå självförsörjning. PRWORA som lag sätter inga exakta regler för hur delstater ska designa sina TANF-program, utan uppmanar delstatsanpassade utformningar. Dock så hålls delstaterna själva ansvariga för att uppnå målet om att förflytta socialbidragstagande familjer till självförsörjning (HHS, 1999). Med hjälp av federala finansieringsbidrag så syftade man till att delstaterna aktivt ska arbeta för att minimera bidragsberoende för familjer och att de ska ta sig ur fattigdom. På

federal nivå fastslogs fyra övergripande ändamål som skulle verka styrande för TANF som program; 1. Tillhandahålla stöd till behövande familjer, 2. Avsluta beroendet för behövande familjer genom att främja arbetsträning, arbete och äktenskap, 3. Förhindra och minska utomäktenskapliga graviditeter, 4. Uppmuntra bildandet och upprätthållandet av familjer med två föräldrar (CBPP, 2012).

2.2 Family Caps

I början på nittiotalet började delstater i USA införa politiska åtgärder som svar på den påstådda misstanken om en koppling mellan bidragstagande och barnafödande. Redan innan välfärdsreformen lagstiftades började dessa delstater söka federalt tillstånd att implementera policys vilka nekade tilläggsstöd till familjer eller ensamstående kvinnor vilka skaffade fler barn medan man tog emot socialbidrag. Policyn kom till att kallas för ”*family cap*”.

I och med PRWORA införde delstater inte bara nya tidsbegränsningar och arbetskrav för bidragstagare, utan reformen innebar även att delstater inte längre behövde söka tillstånd på federal nivå för att införa *family caps*. Denna policy riktades mot att påverka de sexuella och reproduktiva beteendena hos fattiga kvinnor vilka är inskrivna i TANF (Romero & Agénor, 2009). Det tillåtna införandet av *family caps* förändrade därmed det tidigare systemet där familjens storlek inverkade på hur mycket finansiellt stöd som gavs. I det gamla systemet berättigades med andra ord större bidragssummor till familjer med större antal familjemedlemmar. I majoriteten av de stater med *family caps* sker därmed ingen ytterligare förhöjning av den månatliga bidragssumman när kvinnan får ett till barn. Det enda undantaget är om kvinnan har utsatts för våldtäkt, sexuella övergrepp eller incest. *Family caps* ansågs av delstater som ett verktyg för att uppnå TANF:s mål om att minska utomäktenskapliga födslar och förespråka självförsörjande (GAO, 2001).

Family caps som policy är mycket kontroversiell och har därför fått utstå mycket kritik. Förespråkare av *family caps* menar att policyn skapar ett ekonomiskt initiativ för föräldrarna att avstå sexuellt umgänge, alternativt se över sitt användande av preventivmedel medan man erhåller socialbidrag (Levin-Epstein, 2003). Med detta förhållningssätt så syftar *family caps* till att lösa fattigdomsproblematik genom att begränsa kvinnors sexuella aktivitet och barnafödande (Romero & Agénor, 2009). Motståndare av policyn kritiserar *family caps* på flera olika punkter. Man menar dels att policyn driver kvinnor till att utföra aborter och att de negativa konsekvenser som det reducerade bidraget leder till i största utsträckning drabbar välmåendet av barnen till den familj som drabbas (Levin-Epstein, 2003). Feministisk kritik har även belyst hur policyn innehar sexistiska och rasistiska undertoner. Man hänvisar till kopplingen *family caps* har till det historiska förtrycket av fattiga färgade kvinnors reproduktiva

självständighet i USA. Mellan 1996 och 2010 så hade 24 delstater i USA implementerat *family caps* som en policy inom deras delstatliga TANF program (Romero & Agénor, 2009).

3 Teori

Uppsatsens syfte och frågeställning bygger på ett teoretiskt resonemang kring hur individer formas till medborgare genom medborgarskapande praktiker. Inspirationen till studien kommer från Barbara Cruikshanks teori som behandlar produktionen av medborgarsubjekt inom ramen för liberal demokratisk styrning. Det är hennes teoribildning som utgör den teoretiska utgångspunkten för uppsatsen. Cruikshanks medborgarsubjektsteori utgör det övergripande teoretiska ramverk och används därmed som det huvudsakliga analysperspektivet i undersökningen.

För att undersöka det som Cruikshank menar är medborgarskapande så används det empiriska fallet med välfärdsreformen PRWORA i USA. Det empiriska fallet har valts ut då det utgör ett tydligt exempel på den liberala styrning som Cruikshank resonerar kring i sin teori. Cruikshank använder sig ofta själv av just välfärdsområdet i USA för att ge empiriska belägg för sin teori. Då det empiriska fallet berör sammanvävningen av välfärd och familjeplaneringspolitik i USA så används även två kompletterande teorier i studien då de berör viktiga aspekter av detta område. Integreringen av de kompletterande teorierna har funktionen att de ökar förståelsen av det empiriska området samt underlättar kopplingen och diskussionen av det övergripande teoretiska ramverket i relation till empirin. Som redogjorts för i avsnittet för tidigare forskning så är beroende ett nyckelbegrepp inom det välfärdspolitiska området i USA. Martha Albertson Finemans teori berör den politiska retoriken kring beroende och självständighet i koppling till familjebildning i USA, och tas därför med som kompletterande teori då den har hög relevans för det aktuella ämnet. Det specifika fokus som uppsatsen riktar sig mot inom välfärdsreformen handlar om den socialbidragstagande modern och hennes reproduktion och därför används även Sonia Correa och Rosalind Petcheskys teoretiska resonemang kring reproduktiva och sexuella rättigheter för kvinnor som kompletterande teori. Dessa två teoribildningar används i analysen för att diskutera de resultat som framkommer inom ramarna för mitt övergripande medborgarsubjektsteoretiska perspektiv.

3.1 Medborgarskapande

Barbara Cruikshanks teori kring medborgarskapande bygger på idén att individer görs till medborgare i ett samhälle genom vad hon kallar ”medborgarskapsteknologier”. Dessa teknologier kommer till uttryck inom bl.a. politiska diskurser och program som har aktivt politiskt deltagande och självstyre som målsättning. Cruikshank ser på teknologierna som olika medel för att åtgärda sociala problem genom att konstituera och reglera medborgare. Medlen sker dock på demokratiska och icke-tvingande sätt. Genom att förespråka självförsörjning och självhjälp, så kan staten indirekt styra individer som anses maktlösa och i riskpositioner utan att ta till tvång. Cruikshanks teori tar ett feministiskt och poststrukturalistiskt perspektiv i en kritisk diskussion av demokratisk teori, medborgarskap och ojämlika maktförhållanden. I hennes ögon så förstås demokratisk teori bäst som konstituerande diskurser, vilka medverkar till att befästa vad som är möjligt att göra, säga och tänka som medborgare. Hon menar att det tydligaste målet med hennes teori är att visa på hur även de mest demokratiska styrningssätten innehar maktförhållanden, vilka fungerar både frivilligt och tvingande. Ett av huvudargument för detta är att demokratiska styrningsformer producerar och reproducerar medborgare vilka har kapacitet att styra dem själva samt att agera i egenintresse och i solidaritet med andra. (Cruikshank, 1999:1ff). Cruikshank argumenterar att medborgare inte föds, utan aktivt skapas genom dessa styrningsteknologier. Hon relaterar sina teoretiska resonemang till vad Michel Foucault benämner som ”governmentality”, vilket innebär de maktförhållanden och handlingsformer som syftar till att vägleda och skapa hur subjekt agerar. Maktförhållandena representeras av olika strategier som syftar att påverka hur individer agerar utifrån deras egen vilja.

Barbara Cruikshank sätter upp följande åtskillnad i hennes teori. Hon menar att när medborgare lyckas med att agera på ett rationellt och självuppfyllande sätt så innebär detta handlingsätt en frihet för individen och sätter upp gränsen för den liberala styrningen. Governmentality och styrningsteknologier är främst fokuserade till de fallen då individen anses vara likgiltig till sin egen utveckling som medborgare. Det uppfattas då legitimt för staten att intervensera över gränsen till individens frihet. Detta kan ske genom riktade medborgarteknologier som förespråkar självständighet, politisk delaktighet och självförsörjning. I dessa fall vill man med andra ord hjälpa människor att hjälpa sig själva, vilket sker genom frivillighet från medborgarens håll. Viktigt att bemärka är att Cruikshank inte menar att styrningsteknologierna spelar ut medborgarens självständighet, utan snarare är teknologierna ett medel som verkar genom deras egen vilja. Medborgarnas agerande regleras därmed efter en uppsatt ram av mål som ska forma ens handlingar, vilket gör hen till både ett instrument och resultat av ett liberalt, demokratiskt styrelsesätt (Cruikshank, 1999:4).

Cruikshank bygger sin teori på argumentet att medborgare och subjekt inte står i motsatsförhållande till varandra. Hon menar att medborgare är något som skapas och därmed blir föremål för makt även som medborgare. Hon använder sig

av begreppet ”medborgarsubjekt” för att indikera att medborgaren officiellt sett är fri, men att dess frihet är ett villkor för utövandet av makt. Cruikshank intresserar sig främst för hur begreppet inbyggs inom välfärd och sociala reformer. I detta område integrerar hon ett resonemang kring diskurs. Hon menar exempelvis att välfärdsdiskursen påverkar välfärdsmottagaren genom att strukturera olika möjliga sätt att handla (Cruikshank, 1999:23). Diskursen får en enorm makt i och med på vilket sätt den framställer medborgare som subjekt, något som därefter får följderna för politikens utformning. När en individ benämns som exempelvis beroende, så ställer man den emot ett normativt ideal av medborgarskap (Cruikshank, 1999:23f).

Diskursen kring demokratiskt medborgarskap resulterar därmed i en tendens att sätta ramar för hur man ska agera som medborgare. Välfärd innebär för Cruikshank ett styrningsätt som riktar sig emot medborgarens kapacitet att agera på egen hand. Ett demokratiskt styre kan inte påtvinga sina intressen på mottagaren utan måste engagera en frivillig medverkan av individer, i strävan efter att uppfylla styrets mål och syfte. Hon kopplar dessa resonemang kring utövandet av makt till samma linje av det som Foucault kallade ”bio-power”. Denna sorts makt söker att förena individens intressen med samhällets intressen i stort. Bio-power blir en produktiv makt som framhåller subjektivitet och verkar för att ge medborgaren en uppsättning mål för att kunna få dem att frivilligt medverka i program och projekt som ska ”hjälpa” dem (Cruikshank, 1999:40f)

I kontexten av det liberala samhället så lägger Cruikshank en stor vikt på att förstå innebörden av begreppen egenintresse och självhjälp som styrningsteknologier. I sin teori ser Cruikshank självhjälp som ett medel för att förverkliga och maximera egenintresset för fattiga i samhället. Självhjälp är enligt henne en politisk relation och teknik för att lösa politiska problem som fattigdom och klasskonflikter. Genom att inte kräva statliga insatser så blir självhjälp en lösning på samhällsproblem som samtidigt minskar behovet av interventioner. Eftersom den liberala staten inte direkt kan styra sina medborgare så används därför implicita tekniker för att få dem att styra sig själva, bland annat genom uppmuntran till eget självförverkligande. Individens vilja och frihet att agera anpassas till vad man anser är det gemensamt goda i samhället. Barbara Cruikshank menar därför att den liberala staten kan lyckas med att styra utan tvång genom att koordinera individens intressen med samhällets intressen. Även i det fria civilsamhället i en demokrati så är medborgarna enligt henne konstanta föremål för makt (Cruikshank, 1999:54-58).

3.2 Beroende och familjebildning i USA

I Martha Albertson Finemans bok ”The autonomy myth: a theory of dependency” så lyder ett av huvudantagandena att sättet man tänker kring och eftersträvar självständiga individer och familjer starkt begränsar hur man ser på

jämlikhet. Denna begräsning menar hon delvis skapats av normativa idéer kring självförsörjning och självständighet, men kritiserar även synen på marknaden som någonting genomgående gott. Marknadens framställning som lösningen på samhällsproblem ger då kontrasten att statliga åtgärder beläggs som negativa och överflödiga. Fineman menar att detta har orsakat att familjen och inte offentliga institutioner idag får det huvudsakliga ansvaret för olika aspekter av beroende (Fineman, 2004:13f) Även privatiseringar ses ofta som legitima lösningar till sociala problem som fattigdom och ojämlikhet. Retoriken inom välfärdsdebatter menar hon inte sällan handlar om uppmaningar att flytta tidigare offentliga åtgärder till den privata sfären. Fineman bygger upp sin teori kring ett motargument genom att förespråka ett kollektivt och offentligt ansvar för de beroende i samhället. Fineman diskuterar kritiskt hur diskurserna inom politik och nationell ideologi kopplar ihop självständighet med självförsörjande. Hon argumenterar för att en sådan förståelse hamnar i konflikt med en mer substantiell uppfattning av jämlikhet då en individualistisk retorik försvårar kravställande för gemensamt ansvar. Hon exemplifierar denna problematik i hur det bland annat försvårar försäkringen av en lägsta inkomstnivå samt socialbidrag till ensamstående mödrar. (Fineman, 2004:16)

Fineman betonar hur språkbruket hos politiker i USA grundar sig i en retorik kring individuellt ansvar och därför underminerar den politiska viljan och förmågan att formulera lösningar för ett mer jämlikt samhälle. Som individ ses man ansvarig för ens egen situation och eventuella beroendeställning vilket Fineman vidare hävdar grundar sig i en ekonomisk grundtanke. Hon kritiserar denna syn på självständighet vilken hon menar kolliderar med aspirationen om jämlika möjligheter och tillgång till samhällstjänster för medborgare (Fineman, 2004:9). Ideal kring oberoende och självförsörjning har historiskt sätt varit integrerade inom den politiska diskursen i USA. Sammankopplade med begreppet självständighet så har det skapats politiska och kulturella praktiker som verkar för att stigmatisera och straffa de människor i samhället som anses tillhöra kategorin beroende enligt Fineman. I och med detta ses beroende som ett samhällsproblem som behöver hjälpande åtgärder. Författaren kopplar dessa resonemang till välfärdsområdet och mer specifikt till fattiga ensamstående mödrar på socialbidrag. Hon menar att den situation som dessa mödrar befinner sig i ofta framställs som självförvållade och därmed deras eget ansvar att förändra (Fineman, 2004:32).

I Finemans teoribildning för hon även ett resonemang kring hur den dominerande bilden av den rättfärdiga, äktenskapliga familjen inom politisk diskurs påverkar debatten kring statlig styrning. Genom att se den äktenskapliga familjen som grunden till den sociala strukturen riskerar ansvaret för beroendeproblematik att förskjutas till denna privata enhet (Fineman, 2004:140f). Äktenskapet förstås därför ofta som en socialpolitisk lösning till fattigdom, vilket synliggörs i välfärdsdebatten i USA. För att uppnå jämlika socialpolitiska mål menar Fineman att man måste omvärdera äktenskapets roll i samhället och även erkänna alternativa familjekonstellationer som legitima (Fineman, 2004:121ff).

3.3 Reproduktiva och sexuella rättigheter

I antologin ”Feminist theory reader: local and global perspectives” bidrar Sonia Correa och Rosalind Petchesky med teoretiska resonemang kring kvinnlig reproduktion och sexuella rättigheter, som bygger på existerande feministisk teori. Correa och Petchesky tar sin teoretiska utgångspunkt i förståelsen av reproduktiva och sexuella rättigheter som olika former av makt och resurser. Innebörden av makt inom detta område handlar för dem om att kunna ta välgrundade beslut rörande sin egen graviditet, familjeplanering och sexuella aktivitet samt att ha tillgång till resurser för att kunna genomföra dessa beslut på ett säkert sätt. Med anknytning till tidigare feministisk teori menar de att jämlikhet mellan män och kvinnor endast kan uppnås i respekten för kvinnors självständighet i beslut som rör deras kroppar och sexualitet. Författarna hävdar att dagens strukturella samhällsförhållanden inom ekonomiska, sociala och politiska områden, i större utsträckning påverkar och begränsar fattiga kvinnors reproduktiva och sexuella beslut. Friheten att ta beslut ser inte likadan ut för alla individer, utan olika faktorer medverkar till att påverka kvinnors beslut i olika riktningar. Faktorer som sociala ojämlikheter och skillnader i resurser bestämmer till stor del vilka valmöjligheter som kvinnor får utöva sina rättigheter inom (Correa & Petchesky, 1994:134ff).

Correa och Petchesky utvecklar ett etiskt ramverk som används för att problematisera de ekonomiska och sociala faktorerna som kan påverka och tvinga kvinnors reproduktiva beslut. Författarna menar att för att kvinnors beslut ska anses vara helt fria från påverkan så krävs vissa grundläggande förutsättningar. Ramverket som de lägger fram framhåller därmed kvinnors rätt att ta reproduktiva och sexuella beslut. Fyra etiska principer föreslås i ramverket som författarna argumenterar underbygger kvinnans sexuella rättigheter; kroppslig integritet, individualitet, jämlikhet och mångfald. De menar vidare att dessa principer närsomhelst kan kränkas genom intervenering från både offentlig auktoritet eller familjemedlemmar (Correa & Petchesky, 1994:138f). Den kroppsliga integritetsprincipen innebär rätten till att kontrollera sin egen kropp, vilket utgör kärnan av reproduktiv och sexuell frihet. Kroppslig integritet menar Correa och Petchesky inkluderar både ”en kvinnas rättighet att inte bli avskärmad från hennes sexuella och reproduktiva kapacitet” samt hennes rätt till integriteten till hennes fysiska kropp. Individualitetsprincipen belyser rättigheten till självbestämmande, vilket låter kvinnor vara huvudaktörer inom reproduktivt beslutsfattande. Policies som använder sig av materiella incitament för att påverka främst fattiga kvinnor till fertilitetskontroll anser författarna vara att träda emot principen om individualitet och självständigt beslutsfattande. Principerna om jämlikhet och mångfald belyser hur aspekterna kring ojämlika resurstillgångar och skillnader mellan kvinnor kulturellt och socialt måste tas i akt och respekteras inom familjeplaneringspolitik (Correa & Petchesky, 1994:139ff).

4 Metod och material

I detta kapitel beskrivs upplägget för hur studiens analys av välfärdsreformen PRWORA genomförs i koppling till det teoretiska ramverk som redogjorts för ovan.

4.1 Val av fall och avgränsning

Det empiriska fall som används för att uppfylla studiens syfte är välfärdsreformen PRWORA som gick igenom 1996 i USA. Undersökningen formas som en fallstudie, då analysen bara tittar på just denna reform och inte har komparativa ambitioner.

Reformen valdes ut som empiriskt fall då den utgjorde ett markant skifte inom välfärdspolitiken i USA och innebar stora konsekvenser för landets socialbidragstagare. PRWORA är ett mycket intressant problemområde att undersöka. Detta i och med hur lagen dels förändrade bidragssystemets struktur i USA, men även då reformen fått utstå mycket kritik för det kontroversiella sättet man vände sig emot socialbidragstagare. PRWORA innebar en stor mängd nya regleringar inom välfärdsområdet och utgör därför ett omfattande politikområde. Analysen ämnar därför inte att undersöka reformen som helhet, utan avgränsas genom att fokus främst läggs på de aspekter av reformen som behandlar den socialbidragstagande kvinnans reproduktion och hur man vill påverka denna. Avgränsningen sker ytterligare i undersökningen genom att policyn *family caps* inom TANF även fokuseras som empiriskt aspekt av reformen. *Family caps* är en intressant komponent av TANF då den representerar konkreta ekonomiska sanktioner som riktas emot reproduktiva beslut av socialbidragstagare. *Family caps* utgör ett mycket bra undersökningsunderlag för min uppsats syfte då den utgör en av de mest debatterade och kontroversiella komponenterna av TANF i och med hur den vänder sig till samt porträtterar socialbidragstagare i USA och då främst kvinnor.

Trots att uppsatsen är en studie av en reform från 1996, ser jag ändå ett stort värde i att undersöka de olika aspekterna och konsekvenserna av den. Det är högst relevant att kunna använda sig av och koppla denna studies resultat till den större politiska kontexten i USA. Detta då de strukturella regelförändringar reformen innebar inom socialbidragsområdet fortfarande är gällande. De förståelser för hur medborgarskapande praktiker existerade inom reformen 1996 kan fortfarande idag anses vara viktiga att förstå och belysa inom problematiken för hur socialbidragstagare stigmatiseras och stereotypiseras i USA.

4.2 Empiriskt material

Det empiriska material som används för att utföra fallstudien och besvara studiens frågeställningar är två offentliga policydokument berörande PRWORA.

Det offentliga lagdokumentet för PRWORA från 1996 har valts som material i denna studie. Detta då det är den huvudsakliga handlingen som berör det empiriska fallet och är dess primära källa. Valfärdslagen PRWORA består av en redogörelse av samtliga beståndsdelar av TANF som program då det ersätter de tidigare programmen inom amerikansk välfärd. I lagens inledning presenteras den statistik och iakttagelser som kongressen anser ligger till grund för de förändringar som reformen innebär. Med hänvisning till uppsatsens syfte att belysa de styrningsmedel som verkar medborgarskapande så kändes det självklart att använda detta primära material. Detta då det som uttrycks som sanning och önskvärt i materialet reflekterar uppfattningar ifrån det högsta politiska forumet i USA. Jag har valt att avgränsa mig inom detta dokument då lagen utgörs av 247 sidor med juridiska redogörelser. Dels av tidsutrymme, men främst av relevansargument så avgränsas analysen av materialet till att omfatta de inledande sektionerna 101, 102,103 samt 401. Jag anser att dessa övergripande sektioner som behandlar målsättningen med reformen, argumenten till varför reformen behövs samt utvald statistik, utgör en tillräcklig och relevant empirisk grund för att uppfylla studiens syfte.

Det andra policydokumentet är ett utredningsbetänkande av *family caps* från 2001. Rapporten "*Welfare Reform: More research needed on TANF Family caps and other policies for reducing out-of-wedlock births*", skrevs av den statligt tillsatta byrån "U. S Government Accountability Office" (GAO) på uppdrag av kongressen i USA. Rapporten utgör en redogörelse av hur *family caps* struktureras som policy och vilka effekter och resultat som den gett inom de delstater som sedan 1996 har infört policyn. Dokumentet syftar även att ge rekommendationer kring resurser för vidare forskning kring policyn till departementet för hälsa och socialtjänster (Secretary of Health and Human Services) (GAO, 2001). Rapporten används som material då jag ansåg att den utgör ett tydligt redogörande för vilken bakgrund och ambition som ligger bakom policyn. I dokumentet beskrivs det hur *family caps* fungerar i relation till TANF och hur man vill adressera mottagarna genom policyn. GAO som ligger bakom rapporten arbetar för kongressen i syfte att utreda och informera inom olika federalt politiska områden. Rapporten tillsammans med lagen används som det empiriska material som används i undersökningens kvalitativa textanalys som redogörs för nedan. Materialet kommer inte att analyseras separat, utan undersökningen behandlar båda samtidigt. Referensen till "texten" och "materialet" i analysen syftar därför på hela det empiriska material som studerats. De citat som används i analysen är

översatta till svenska och det ska tydliggöras att det är min egen översättning som används i samtliga citat.

4.3 Kvalitativ textanalys och analysstrategi

Den metod som används för att besvara uppsatsens syfte och frågeställning är en kvalitativ textanalys av de ovan nämnda policydokumenten. Esaiasson m.fl. förklarar att den kvalitativa textanalysen vill ta fram det relevanta innehållet i texten genom en närgående läsning av dess olika delar samt ett hänsynstagande till textens kontext. Denna metod bygger på tanken om att det man är ute efter i texten inte redogörs explicit, utan framkommer av att man intensivt studerar olika passager i texten som har mest betydelse för det man vill undersöka. Det finns olika tillvägagångssätt att utforma en kvalitativ textanalys genom. Ett sätt att använda metoden på är att utgå ifrån förhandsdefinierade kategorier för att strukturera analysen (Esaiasson m.fl.,2012:233-240). I denna analys används detta sätt att arbeta med materialet på.

Mina frågeställningar handlar om hur medborgarskapande sker inom kontexten för reformen och vilka medborgarsubjekt som produceras. För att besvara dessa frågor är textanalysen ute efter att synliggöra exempel på detta i det valda materialet. För att strukturera textanalysen så har jag utformat ett analytiskt ramverk som utifrån förutbestämda kategorier hjälper mig att analysera mitt material. Barbara Cruikshanks teoribildning om medborgarskapande utgör mitt huvudsakliga analysperspektiv och därmed påverkat hur jag valt att bygga upp mitt analytiska ramverk. Bakgrundstanken till ramverket handlade om att hitta ett analytiskt verktyg för att ha en struktur att utgå ifrån när jag noggrant arbetade igenom mitt material. Ramverket kategoriserar in texten efter valda begrepp som relaterar till det empiriska området, för att sedan analyseras utifrån Cruikshanks teoribildning. I min analys så utgår jag ifrån uppfattningen om att begreppsdiotomin beroende/oberoende är central för min studie. Förståelsen för detta antagande hämtar jag från tidigare nämnda Gordon och Fraser, som i sin genealogianalys belyser beroende som ett nyckelbegrepp inom välfärdsområdet i USA (Fraser & Gordon, 2004) Mitt övergripande teoretiska perspektiv bygger på resonemanget att inom liberal styrning så formas individer till medborgare, bland annat genom olika vägledande diskurser och program som syftar till att göra individer självstyrande (Cruikshank, 1999:4). Jag kommer att utgå ifrån förståelsen att denna teoretiska uppfattning exemplifieras i mitt empiriska fall, genom att man i de offentliga policydokument som behandlar reformen, språkligt

framställer vad som är en ideal medborgare samt vilka grupper av medborgare som inte lever upp till denna idealbild.

Jag kopplar sedan detta till uppfattningen om att dikotomin beroende/oberoende i mitt fall representerar eftersträvansvärd respektive icke-eftersträvansvärd medborgare i USA. Det analytiska ramverket kategoriseras därför utifrån begreppsparen oberoende/beroende samt självförsörjning/socialbidragstagare. Genom att undersöka hur dessa begrepp produceras och reproduceras i texten så kan jag belysa medborgarskapande och vilka välfärdssubjekt som framställs. Materialet går igenom utifrån dessa begreppskategorier för att se vilka sektioner i texten som berör de olika begreppen och därmed hur man språkligt i offentliga handlingarna framställer bilden av den normativa respektive problematiska medborgaren i USA. Jag har sedan analyserat mina resultat utifrån mitt teoretiska perspektiv.

Även fast min analys i stor utsträckning handlar om att belysa de språkliga framställningarna av socialbidragstagare i USA så är det inte en renodlad diskursanalys som görs utifrån etablerade premisser. I denna studie har jag valt att strukturera min textanalys efter eget analytiskt ramverk som jag studerar texten och språket genom. Jag gjorde detta metodologiska val då jag ansåg att denna form av textanalys var den mest relevanta för mig i och med den teoretiska utgångspunkt studien har. Jag fann även att utformandet av detta ramverk skulle ge mig ett bättre verktyg för att få svar på de teoretiska frågor jag skulle behöva ställa till texten för att kunna besvara mina frågeställningar. Jag är medveten om att analysen påverkas av den förförståelse jag har som forskare om ämnet, något som kan influera resultatet. Jag anser ändå att uppsatsen struktureras efter tydliga ramar som motverkar denna subjektivitet, då det empiriska material som används är primär samt att jag tydliggör det teoretiska perspektiv som analysen utgår ifrån.

5 Analys

För att empiriskt undersöka hur politiska praktiker inom liberal styrning kan verka medborgarskapande görs en kvalitativ textanalys av välfärdslagen PRWORA samt utredningsbetänkandet för *family caps* i detta kapitel. Först redogörs det för hur begreppen oberoende och självförsörjning reproduceras i materialet och därefter begreppen beroende och socialbidragstagare.

5.1 Oberoende

Avsnittet delas in i tre sektioner utefter de huvudbegrepp som urskiljs i texten i relation till begreppet oberoende; självförsörjning, äktenskapet och reproduktiva beslut.

5.1.1 Självförsörjning

Oberoende produceras i texten främst genom begreppen självständighet och självförsörjning. Oberoende i kontexten av välfärdsreformen förstås i texten dels som en ekonomisk aspekt och dels som en idé om ett individuellt ansvarstagande bort från statligt involvering. Detta exemplifierar tydligt Fraser och Gordons beskrivning av hur självständighet står som motpol till begreppet beroende inom den politiska retoriken i USA (Fraser & Gordon, 1994:332).

I både rapporten och välfärdslagen återkommer begreppen självförsörjning och självständighet frekvent. Den individuella aspekten av självständighet belyses redan i titeln på välfärdsreformen: ”Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996” (H.R. 3734, 1996). Det personliga ansvaret som titeln tar upp synliggörs bland annat i hur man beskriver utformningen av TANF på delstatsnivå. Man framlägger att det stöd som ges till behövande familjer ska leda till arbete, vilket resulterar i att familjerna kan lämna stödprogrammet och bli självförsörjande (H.R. 3734, 1996). Målet för socialbidragstagande medborgare är självförsörjning och vägen dit bygger på att det finansiella stödet som ges ska betalas tillbaka genom ett personligt ansvar över arbete och familjebildning. Värdet av den kortsiktiga aspekten av bidragstagande betonas genom att uppmuntra självständighet som en önskvärd egenskap som medborgare. Ekonomiskt oberoende läggs fram som det man främst vill att

behövande familjer ska uppnå i och med de förändringar som PRWORA innebär (GAO, 2001).

Begreppet oberoende reproduceras med andra ord genom ett språkbruk som framhäver självständighet, personligt ansvar och individualism som eftersträvansvärt för medborgarna. Detta värderande sätt att tala kring medborgare stämmer överens med Barbara Cruikshanks ide om hur en viss diskurs kan förstås som ett styrningsmedel som ämnar göra medborgare självstyrande. Det förespråkande för självförsörjning i relation till oberoende som framläggs i materialet kan därmed förstås som diskursivt konstituerande. Detta i den mening att det implicit styr individers sätt att tänka kring dem själva som medborgare och vidare vägleder dess agerande. Då texten lyfter egenskaper som självförsörjande och självständighet som positiva skapas ett eftersträvansvärt subjekt som ska uppfylla dessa kvalitéer. Enligt Cruikshanks perspektiv så bygger de reproduktioner av oberoende i materialet till stor del på en icke-tvingande makt som genom språket kring socialbidragstagare vill forma individer till att agera utifrån egen vilja (Cruikshank, 1999:1ff). Genom att produktionen av den normativa medborgaren som framkommer i texten kring välfärdsreformen så kan man förstå hur styrningen bygger på att medborgaren själv ska vilja verka för att leva upp till detta ideal.

Eftersom PRWORA är en lag inom familjepolitik så uppkommer begreppen självständighet och självförsörjning inte bara i koppling till hur arbete ska leda till ekonomiskt oberoende. Begreppen används frekvent i relation till delmålet inom reformen om att minska de utomäktenskapliga födslarna. I rapporten för *family caps* framläggs det hur vägen till självförsörjning kan ske genom två olika medel. Dels genom att man införlivar arbetskrav som tydliga incitament för bidragsmottagarna, men även att reformens mål att minska utomäktenskapligt havandeskap i sig ska uppmuntra till självförsörjning för de bidragstagare man riktar sig till (GAO, 2001). Oberoende som normativt ideal för medborgarna produceras i texten bland annat genom att förklara hur man genom *family caps* vill ge incitament för det individuella ansvaret. Det beskrivs hur delstater ”implementerade *family caps* baserat på målet att rekommendera föräldrar att planera för trygghet och ta ansvar för sina barn”(GAO, 2001).

Det som framkommer ur läsningen av både rapporten och välfärdslagen är hur incitamentskapandet för medborgarna att nå oberoende sker genom både tvingande och frivilliga sätt. De stater som infört *family caps* implementerar konkret ett ekonomiskt sanktionerande system som straffar de bidragstagande kvinnor som väljer att skaffa ett ytterligare barn. Samtidigt sker den frivilliga aspekten genom retoriken kring införandet av *family caps*, vilken hänvisar till det personliga ansvaret och hur man som individ själv ska vilja verka mot att uppnå självstyre. En medborgarskapande effekt av *family caps* synliggörs med andra ord i texten och exemplifieras i hur man formar medborgare genom incitamentet att få dem att ”hjälpa dem själva” ut ur fattigdom (Cruikshank, 1999:4).

5.1.2 Äktenskapet

Ett mycket viktigt begrepp i texten vid sidan av självförsörjande som reproducerar den önskvärda bilden av en oberoende medborgare är äktenskapet. Det är redan i det första antagandet i inledningen för välfärdslagen som begreppet "äktenskap" behandlas. Med det simpla men starkt värderande påståendet "Äktenskapet är grunden för ett lyckat samhälle" (H.R.3734, 1996), inleds lagen som låg till grund för ett av det största skiftet i välfärdssystemet i USA genom tiderna (Heger, 2001). Det efterföljande påståendet lyder "Äktenskapet är en viktig institution i ett lyckat samhälle som främjar barnens intressen." (H.R. 3734-6, 1996). Med den introduktionen fastslås i texten direkt en normativ bild av äktenskapet som den familjeinstitutionella grunden till ett framgångsrikt samhälle. Äktenskapet som rättfärdig institution vägleder sedan för hur man redogör för iakttagelser och statistik under hela första sektionen 101. Vikten av begreppet äktenskapet i välfärdslagen och dess koppling till oberoende går inte att undkomma. Detta tydliggörs i hur negativ statistik kring bland annat socialbidragstagare och barnomsorg ofta ställs i relation till kvinnans status som ogift (H.R. 3734, 1996). För att förstå varför äktenskapet förespråkas samt står som ett nyckelbegrepp i materialet så måste man placera begreppet i en större kontext inom amerikansk politik. Martha Albertson Fineman förstår relationen mellan statlig styrning och en hegemonisk bild av den äktenskapliga familjen som mycket inflytelserik, där äktenskapet historiskt ses som ideologi och social struktur i USA (Fineman, 2004:140). Äktenskapet som institution lyfts fram i texten inom ett av de fyra syftena med TANF som program. Äktenskapet beskrivs inom ett av dessa mål som lösning för att minska antalet människor som är i behov av bidrag. Man vill "Få slut på behövande föräldrars beroende av statligt bidragsstöd genom att främja arbetsförberedelse, arbete och äktenskap"(H.R.3734-9,1996). Begreppet äktenskap används i texten dels som ett förespråkande av ett önskvärt civilstånd som innehar ett egenvärde, men även som ett produktivt medel för att uppnå självförsörjande. Detta överensstämmer med Finemans beskrivning av hur äktenskapet idag förstås som institutionen där huvudansvaret för att hantera olika sorters beroende hamnar. Förskjutningen av beroende till inom ramarna för äktenskapliga familjen avsäger då samtidigt det statliga ansvaret för problematiken (Fineman, 2004:140f). Detta ger därmed en förståelse för hur styrningen bakom välfärdsreformen legitimerar den politik man för genom en äktenskapsförespråkande diskurs. Det sättet man beskriver äktenskapet på som en väg till oberoende i policydokumenten, kan även här förstås genom Cruikshank som ett sätt att forma medborgarsubjektet. Individen får nu ytterligare en eftersträvansvärd dimension av medborgarskapet att förhålla sig till. Detta genom en tydlig förståelse om att hela välfärdsreformen bygger på den idealistiska synen på familjebildning inom äktenskapet. Vägen till självstyre belyses i texten frekvent som genom äktenskapet. Incitamentskapandet för äktenskapet inom kontexten för reformen kan därför ses som en del av en uppsatt ram av mål som ska forma medborgaren (Cruikshank, 1999:4).

5.1.3 Reproduktiva beslut

En viktig aspekt av hur både oberoende och självförsörjande reproduceras i texten är genom områdena reproduktiva beslut och familjekonstellationer. Tvåsamheten inom familjebildningen produceras som normativ och sätts i kontrast till riskerna med ett ensamt moderskap. I båda dokumenten synliggörs en värderande åtskillnad mellan det ensamma moderskapet och kärnfamiljen. Formen av ens familjekonstellation förstås i många sektioner i materialet som vitalt för huruvida man som individ kan ta sig ur fattigdom och bidragsberoende eller inte. Tidigt i lagen så lyfts flertalet negativa konsekvenser fram som kommer ur reproduktiva beslut utanför äktenskapet. Lösningarna på många av dessa konsekvenser hänvisar till begreppet faderskap och man ser det som nödvändigt med en närvarande fader för att kunna adressera samhällsproblematiken på en intim familjär nivå. I välfärdslagen synliggörs detta genom att belysa hur frågan om ansvarsfullt faderskap måste integreras i en strategi för att ”bekämpa” tonårsgraviditeter (H.R. 3734, 1996). I texten så framgår det tydligt att man framhåller traditionella familjer i samhället som eftersträvansvärda och önskvärda. Målande exempel på detta är hur ett av TANF:s huvudmål är att ”förespråka formationen och upprätthållandet av familjer med två föräldrar” (H.R. 3734, 1996). Den heterosexuella familjebildningen som norm refereras till kontinuerligt. Man talar bland annat om att det är kombinationen av ansvarsfullt faderskap och moderskap som utgör lyckad barnuppfostran och välmående för barnen (H.R. 3734, 1996). Begreppet familjebildning blir därmed betydelsefullt i texten att ge en bild utav hur medborgare ska leva sina liv på ett önskvärd sätt. Denna bild av den önskvärda familjebildningen reproducerar därmed i texten den normativa diskursen som Cruikshank menar att en liberal styrning använder sig av för att forma medborgare.

Genom framställningen av den heterosexuella familjebildningen som det ansvarsfulla och goda ger det samtidigt effekten att det ensamstående moderskapet produceras som oansvarsfullt. Medborgarskapande perspektivet att självstyre står som lösning till sociala problem (Cruikshank, 1999:1ff) kan appliceras på denna aspekt av oberoende. En förståelse kan då vara att intentionen bakom framhållandet av den traditionella familjebildningen är att maximera chanserna till självstyre hos socialbidragstagarna. Detta kan även kopplas till Finemans resonemang om att retoriken kring ansvarstagandet inom den familjära sfären egentligen bygger på en ekonomisk aspekt från statens sida. Genom den syn på självständighet som ges uttryck för i texten så ställs inte samma krav på att staten måste komma med lösningar för hjälpande samhällstjänster för behövande medborgare (Fineman, 2004:9).

5.2 Beroende

Följande avsnitt delas in i två sektioner utefter de huvudbegrepp som urskiljs i texten i relation till begreppet beroende; socialbidragstagare och det ensamstående moderskapet.

5.2.1 Socialbidragstagare

Begreppet beroende produceras i materialet genom den socialbidragstagare som PRWORA och TANF riktar sig emot. Socialbidragstagaren som subjekt i texten hamnar därmed in ett motsatsförhållande gentemot den självförsörjande medborgaren. De individer som figurerar i rapporten och lagen behandlar både behövande föräldrar och barn, men först och främst handlar texterna om kvinnan som moder. Den bidragstagande kvinnan som subjekt står som huvudaktör i dokumenten då en stor del av materialet och därmed välfärdsreformen riktar sig emot just kvinnans reproduktion och beslut. Målet med välfärdsprogrammet TANF och tanken bakom implementationen av *family caps* bygger till stor del på viljan att påverka havandeskapet hos gruppen bidragstagande kvinnor. (GAO, 2001).

I välfärdslagen slås det fast att "... det är Kongressens uppfattning att förebyggandet av utomäktenskaplig graviditet samt minskningen av utomäktenskaplig födsel är mycket viktiga regeringsintressen och att policyn... är avsedd att rikta sig mot krisen." (H.R. 3734, 1996). Genom att läsa texten förstår man att den beroende kvinnans reproduktion är en mycket viktig statlig angelägenhet som man riktar TANF som program emot. I rapporten och lagen ställs begreppen reproduktion, moderskap och födslar emot ord och meningar som "effektiva strategier", "etablera mål och vidta åtgärder" och självförsörjning. (H.R. 3734, 1996). Bilden av den fattiga kvinnans kropp och hennes reproduktion målas därmed upp som ett utrymme där staten legitimt bör intervensera. Begreppet beroende reproduceras därmed i texten på ett sätt som argumenterar för påverkan av subjektet som kopplas till begreppet. I rapporten belyser man bland annat hur bakgrunden till införandet av *family caps* byggde på misstanken om ett samband mellan socialbidragstagande och barnafödande (GAO, 2001). Detta misstänkliggörande av kvinnans reproduktiva intentioner förstärks ytterligare i hur rapporten beskriver att "en mindre majoritet av studier har dragit slutsatsen att bidragstagande har lett till en minskning i äktenskap och en ökning i barnafödande." (GAO, 2001).

Denna bild som skapas i texten av den beroende kvinnan blir därmed det subjekt som man riktar de ekonomiska sanktionerna av *family caps* mot. De ekonomiska sanktionerna ska därmed fungera som konkreta incitament vilka ska påverka det beroende subjektets reproduktiva beslut. Detta eftersom hon i texten

lyfts fram som en person som potentiellt tar reproduktiva beslut baserade på bidragets storlek. Intentionen med *family caps* kommer därmed i realiteten att verka som ett mer tvingande medel till att få kvinnan att ta det som anses vara det önskvärda beslutet, vilket är att inte skaffa mer barn. Resultatet av *family caps* intention kan därmed representera en mer påtvingande aspekt av medborgarskapande. Formandet och vägledandet av medborgarsubjektet sker här med tydliga styrningsriktlinjer från statens sida genom att beslut som inte går i statens intresse direkt straffar sig ekonomiskt. I texten beskrivs *family caps* dock på ett sätt som menar att dess funktion i grunden handlar om att vara ett incitament för familjer att bli självförsörjande (GAO, 2001). Trots att styrningen med *family caps* gentemot socialbidragstagare sker med en tvingande incitamentsstruktur så görs det med en retorik som Cruikshank menar anspelar på den ”fria viljan” till självförverkligande (Cruikshank, 1999:4).

5.2.2 Det ensamstående moderskapet

I välfärdslagen och rapporten produceras begreppet beroende dels genom aktören socialbidragstagare samt genom dess relation till aspekterna utomäktenskaplig graviditet och ensamstående moderskap. De problematiska aspekterna av beroende belyses genom referenser till negativa aspekter och statistik berörande just utomäktenskaplig familjebildning. I lagen tydliggörs detta i hur förebyggandet av utomäktenskapliga graviditeter ses som en mycket viktig statlig åtgärd för att kunna lösa den ”kris” som välfärdsberoende utgör i USA (H.R. 3734, 1996).

Språkbruket i texten kring utomäktenskapliga födslar samt det utrymme som ges kring området i materialet, visar på ett tydligt ställningstagande och motstånd. Bilden av de konsekvenser utomäktenskaplig födsel får läggs fram som mycket negativa och problematiska. Detta görs bland annat genom att påstå att de har en koppling till en förhöjd risk av välfärdsberoende och förlängd tid med bidrag (GAO, 2001). Produktionen av den ensamstående bidragsberoende modern i texten ges med andra ord egenskaper av oansvarighet i sin familjeplanering. Med hänvisning till citatet ”de negativa konsekvenserna av utomäktenskaplig födsel för modern, barnet, familjen och samhället är dokumenterade som följande...” (H.R. 3734, 1996) så förstår man att besluten hon tar inte bara är riskfyllda och problematiska för hennes egna barn, men även för samhället i stort. Genom det sätt som den beroende ensamstående modern beskrivs i texten så framställs hon som ett oansvarigt subjekt då hon tar illegitima beslut kring sin reproduktion. Denna illegitimitet ligger i hennes val att reproducera utanför äktenskapet och utan egen försörjning. Den behövande situation som möter ensamstående mödrar på socialbidrag menar Martha Albertson Fineman ofta ses som självförvållande vilket därmed faller på hennes eget ansvar att förändra (Fineman, 2004:32).

Välfärdsreformen ser sig ha en roll i att ”influera individers beslut kring barnafödande”. *Family caps* rapporten hävdar även att det är svårt att separera den

grad av påverkan som policyn har haft över kvinnors beslutsfattande ifrån andra policyprogram som infördes samtidigt (GAO, 2001). Det sättet man oproblematiskt talar om påverkan av reproduktiva beslut i materialet sätts i konflikt gentemot Correa och Petcheskys argument om kvinnans kroppsliga integritet och självbestämmande. *Family caps* som policy träder därmed emot kvinnans rättighet till opåverkat beslutsfattande då man använder sig av materiella incitament. Det sätt som reformen beskrivs ha intentionen att styra över den socialbidragstagande kvinnans reproduktion kan även förstås som aspekten att kvinnors resurstillgångar påverkar till vilken grad hon tillåts bestämma över sin egen kropp (Correa och Petchesky:139f). I materialet synliggörs hur en finansiellt beroende position leder till att kvinnans integritet inte respekteras i samma utsträckning som om hon vore självständig.

I kontrast till den oberoende medborgaren som reproduceras i texten genom normativa hänvisningar till självförsörjande, personligt ansvar och inomäktenskaplig familjebildning, så blir det beroende subjektet dess motpol. Identiteten av den beroende i texten hamnar därmed utanför vad Cruikshank menar är de ramar för hur man idealt sätt ska agera som medborgare (Cruikshank, 1999:40f). Den politik som förs i välfärdsreformen vill därför ”komma åt” de beroende subjekten genom att dels få dem att ingå en rättfärdig familjebildning med två föräldrar samt få socialbidragstagaren själv att tänka att det är fel beslut att skaffa fler barn i den situation som de befinner sig i (GAO, 2001). Den politiska retoriken kring socialbidragstagare skulle genom Cruikshanks perspektiv därmed anses fungera som vägledande diskurser. Genom dessa vill man påverka hur subjektet tänker kring sig själv och får därmed individen att handla i enlighet med samhällets intressen men genom ”den egna viljan” (Cruikshank, 1999:4). I materialet synliggörs detta i hur ensamstående moderskap framställs som riskabelt samtidigt som man uppmuntrar äktenskapet genom positiva associationer. Äktenskapet beläggs därmed i texten som en ett självhjälpsmedel som leder till den eftersträvaransvärda självständigheten.

5.3 Resultat och sammanfattning av analysen

Syftet med denna uppsats har varit att synliggöra praktiker som verkar medborgarskapande inom liberal styrning. För att uppfylla detta syfte har därför välfärdsreformen PRWORA från 1996 i USA undersökts som empiriskt exempel. Den metod som används har varit en kvalitativ textanalys som sett till hur begreppsparen oberoende/beroende och självförsörjning/socialbidragstagare reproducerats i det valda materialet för att kunna urskilja subjektproduktioner inom välfärdsområdet.

I den textanalys som genomförts har man kunnat se hur produktionen av en idealmedborgare i anknytning till begreppet oberoende framställs i kontrast till

begreppet beroende som den problematiska medborgaren. En spänning mellan dikotomierna oberoende/beroende reproduceras med andra ord i materialet i normativa respektive negativa associationer. I texten har begrepp som självständighet, äktenskaplig familjebildning och personligt ansvar lyfts fram som indikatorer på eftersträvansvärda egenskaper för medborgaren. Barbara Cruikshanks teoretiska perspektiv används för att förklara hur det normskapande som sker i texten kan förstås som ett sätt att forma individer till önskvärda medborgare. Genom det sättet som oberoende respektive beroende framställs i texten så skapas bilden av två olika subjekt som möter de olika framställningarna av beroende och oberoende. I materialet urskiljs även exempel på både implicita och explicita incitamentbildningar som används för att möta den normativa bilden av den oberoende medborgaren. *Family caps* som politiskt redskap förstås som ett explicit ekonomiskt incitament för socialbidragstagare att själva välja att inte skaffa fler barn utan egen försörjning. Den implicita incitamentskapandet i texten ses genom Cruikshanks perspektiv som de diskurser i materialet som bland annat hänvisar till vad som är ”rätt” och ”fel” handlingsmönster för medborgare. De språkliga framställningarna fungerar därmed styrande på ett frivilligt sätt då de syftar till att få individerna att agera i egenintresse för att nå bland annat självstyre och självständighet.

De resultat som framkommit i analysen har därmed kunnat besvara mina två frågeställningar. Medborgarskapande har urskilts i texten genom dels en normbildning som sätter ramar för hur man vill att den önskvärda medborgaren ska agera. Explicita ekonomiska incitament tillsammans med implicita incitament som synliggörs i texten som medel till att uppfylla denna norm, exemplifierar även de styrningsmedel som medborgare formas genom på ett icke-intervenerande sätt. De medborgarsubjekt som kunnat synliggöras inom kontexten av välfärdsområdet är det beroende subjektet som den socialbidragstagande kvinnan, oansvarig i sin familjplanering och därmed representerar den grupp av människor i samhället som staten legitimt kan intervensera mot genom reformen. Hennes motpol representeras av den oberoende medborgaren, som skaffar barn innanför äktenskapet och är självförsörjande. Genom att se på de resultat som framkommit i studien från ett teoretiskt medborgarskapande perspektiv synliggörs därmed olika styrningssätt som främst vänder sig emot medborgarens förmåga att agera på egen hand, inom de förhandsatta handlingsramar som sätts upp genom diskursen kring demokratiskt medborgarskap (Cruikshank, 1999:40).

6 Slutdiskussion

Det medborgarskapande som synliggjorts i uppsatsens analys bygger till stor del på tydliga framställningar av vad som är eftersträvansvärt samt icke-eftersträvansvärt som medborgare i USA. Undersökningens resultat har visat på hur normativa ramar som den liberala styrningen ställde upp i koppling till PRWORA, kan anses hjälpa till att skapa bilden av en stor grupp människor i samhället som avvikande.

Resultaten belyser en statlig maktutövning som tar sin utgångspunkt i ett språkligt konstituerande av medborgare. Framställningarna av medborgare som problematiska och avvikande gentemot normen kan på detta sätt förstås som makten att skapa syndabockar i samhället. Dessa människor får funktionen att utgöra målgruppen för de politiska åtgärder och program som reformen inför och därmed legitimera en ny och finansiellt åtdragen välfärdspolitik. Med dessa resonemang menar jag att den undersökning som gjorts har en stor relevans då den belyser att framställningar av medborgare kan förstås som statliga styrningsteknologier och därmed inte nödvändigtvis reflektera verkligheten.

Undersökningen har dessutom en viktig aktuell relevans då konsekvenserna av PRWORA fortfarande idag är mycket omdebatterade i USA. PRWORA har kritiserats för att ha varit en bidragande orsak till det kraftigt ökande antalet människor som lever i extrem fattigdom i landet idag. Svaren på de frågeställningar som ställs i undersökningen har bland annat visat på produktionen av den bidragsberoende, oansvariga och ensamstående modern som en samhällsrisk. Resultaten exemplifierar en vanlig stereotypiserande retorik som inte bara skadar socialbidragstagarna själva, men även förhindrar möjligheten till progressiva politiska förändringar för att komma åt en enorm samhällsproblematik i USA. Svårigheterna för dessa förändringar att ske bygger till stor del på den djupt rotade individualistiska ideologin och historien som präglar den amerikanska politiken. Det har varit en utmaning i arbetet med uppsatsen att försöka att inte bli alltför subjektiv i de tolkningar som gjorts. Detta då reformen som undersökts är kontroversiell i många olika aspekter. Forskningsresultatet av en kvalitativ textanalys kommer till en viss del alltid att färgas av forskarens förhandsförståelser och känslor kring ämnet som behandlas. En svårighet har även varit att hålla sig inom den avgränsning som gjorts inom det empiriska området. Reformens alla komponenter och konsekvenser för socialbidragstagare är ett stort och intressant problemområde. Med en större tidsram för detta arbete hade jag även integrerat feministisk teori kring intersektionalitet och rasism. Detta för att kunna analysera och diskutera *family caps* diskriminerande aspekter gentemot

färgade kvinnor i USA. En vidare forskning av det område som denna uppsats har behandlat hade kunnat utgå ifrån en delstatlig politisk nivå av TANF. Det hade varit intressant att undersöka huruvida utformningen av konkreta åtgärder inom TANF kan anses reproducera de stereotypbilder som själva lagen ger uttryck för, eller eventuellt aktivt motverka dessa.

7 Referenser

- Bergström, Göran & Boréus, Kristina., 2012. Diskursanalys. I Bergström, Göran & Boréus, Kristina (Red.), 2012. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text-och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Brush, Lisa D., 2006. Safety and Self-Sufficiency: Rhetoric and Reality in the Lives of Welfare Recipients. I Kilty, Keith M. & Segal, Elizabeth A., (Red). *The Promise of Welfare Reform: Political rhetoric and the reality of poverty in the twenty-first century* (s.183-192). Binghamton: The Haworth Press.
- Cassiman, Shawn A., 2008. *Resisting the Neo-liberal Poverty Discourse: on constructing deadbeat dads and welfare queens*. Sociology Compass, vol.2 (5): 1690-1700. doi:10.1111/j.1751-9020.2008.00159
- Center on Budget and Policy Priorities (CBPP). 2012. *Policy Basics: An Introduction to TANF*. Hämtad 2015-01-01, från URL: <http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=936>
- Correa, Sonia., & Petchesky, Rosalind., 1994. *Reproductive and Sexual Rights: A feminist perspective*. I Mccann, Carole., & Kim, Seung-kyung., 2013. *Feminist Theory Reader, Third Edition: local and global perspectives*. New York: Routledge
- Cruikshank, Barbara., 1999. *The Will to Empower – democratic citizens and other subjects*. New York: Cornell University Press.
- Esaiasson, Peter., Giljam, Mikael., Oscarsson, Henrik ., Wängnerud, Lena., 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Fineman Albertson, Martha., 2004. *The Autonomy myth: a theory of dependence*. New York: The New Press.
- Fraser, Nancy & Gordon, Linda., 1994. A Genealogy of Dependency: tracing a keyword of the U.S. Welfare State. *Signs* 19 (2): 309-336.
- Heger, David M., 2001. *Domestic Violence & Welfare Law*. St. Louis: National Violence Against Women Prevention Research Center, University of Missouri
- H.R. 3734. 1996. *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (PRWORA)*. Washington: Authenticated U.S. Government Information (GPO)
- Kilty, Keith M. & Segal, Elizabeth A., (Red), 2006. *The Promise of Welfare Reform: Political rhetoric and the reality of poverty in the twenty-first century*. Binghamton: The Haworth Press.
- Levin-Epstein, Jodie., 2003. *Lifting the lid off the Family Cap: States Revisit Problematic Policy for Welfare Mothers*. (CLASP: Childbearing and reproductive health series, 2003:01). Washington DC: CLASP

- Mink, Gwendolyn., 2006. Ending Single Motherhood. I Kilty, Keith M. & Segal, Elizabeth A., (Red). *The Promise of Welfare Reform: Political rhetoric and the reality of poverty in the twenty-first century* (s.155-168). Binghamton: The Haworth Press.
- National Association of Social Workers (NASW). 1996. *Personal responsibility and work opportunity reconciliation act of 1996: summary of provisions*. Washington DC: National Association of Social Workers
- Panu, Mihnea., 2009. *Contextualizing Family Planning: truth, subject, and the Other in the U.S. government*. New York: Palgrave Macmillan.
- Romero, Diana. & Agénor, Madina. 2009. *US Fertility Prevention as Poverty Prevention*. *Womens Health Issues*, vol.19 (6): s. 355-364. doi: [10.1016/j.whi.2009.08.004](https://doi.org/10.1016/j.whi.2009.08.004)
- Russel Sage Foundation (RSF). 2007. *Welfare reform and Political theory*. Hämtad: 2015-01-06, från URL: <https://www.russellsage.org/publications/welfare-reform-and-political-theory>
- United States General Accounting Office (GAO). 2001. *Welfare reform. More research needed on TANF Family caps and other policies for reducing out-of-wedlock births*. Washington DC: United States General Accounting Office.
- U.S Department of Health & Human Services (HHS). 1999. *About TANF*. Hämtad 2015-01-01, från URL: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/programs/tanf/about>
- U.S Department of Health & Human Services (HHS). 1999. *TANF Final Rule – Executive Summary*. Hämtad 2015-01-01, från URL: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/resource/exsumcl>
- U.S Department of Health & Human Services (HHS). 1999. *Major Provisions of the Welfare Law*. Hämtad 2015-01-01, från URL: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/resource/law-reg/finalrule/aspesum>
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise., 2000. *Diskursanalys – som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.