

Jörgen Lundälv och Rafael Lindqvist

Aktivering till anställningsbarhet eller modernt arbetstvång? En analys av fas 3 i svensk dagspress

Artikeln behandlar hur centrala policymål i aktiveringspolitiken riktad till långtidsarbetslösa och sjuka återspeglas i mediedebatten. De alternativa problemdefinitioner som förs fram i medierna rör brister i arbetsrehabilitering, aktiveringsinsatsernas innehåll, låg ersättning i stället för ökad anställningsbarhet. Reformen beskrivs också som problematisk vad gäller koordinering och samverkan mellan involverade aktörer. Medierapporteringen karakteriserades av ett starkt kritiskt perspektiv till den nuvarande aktiveringspolitiken, vilket indikerar att reformen står inför legitimitetsproblem.

Jörgen Lundälv, docent i socialt arbete, Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet
jorgen.lundalv@socwork.gu.se

Rafael Lindqvist, professor i sociologi, särskilt funktionshinderforskning, Sociologiska institutionen, Uppsala universitet
rafael.lindqvist@soc.uu.se

De senaste årens aktiverings- och sjukförsäkringspolitik riktad till långvarigt arbetslösa och sjuka har inneburit att rätten till ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen har blivit en villkorad rätt som avgörs av individens potentiella arbetsförmåga och anställningsbarhet. Den som uppbär ersättning måste ställa upp på de jobbsökaraktiviteter, den utbildning, coaching och sysselsättning som Arbetsförmedlingen erbjuder. Jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), och särskilt fas 3 eller sysselsättningsfasen som den kallas från

Vetenskapsrådet har finansierat denna delstudie som ingår i forskningsprojektet *Det sociala medborgarskapets nya innebörder – om aktivering och medikalisering i sjukförsäkringen* (Dnr 421-2010-3307).

2012, är därmed en bland flera insatser som bidragit till en förskjutning i synen på det sociala medborgarskapets innebörd. Förskjutningen har skett i riktning mot inskränkt ekonomisk grundtrygghet kombinerad med ett mer eller mindre uttalat arbetstvång i samband med arbetslöshet och funktionsnedsättning. Frågan har rönt stor uppmärksamhet i den dagspolitiska debatten och i medierna. I den här artikeln analyseras hur medierna speglar en av de insatser som ingår i den nu aktuella aktiveringspolitiken, nämligen JOB, och särskilt då den så kallade fas 3 som omfattar personer som varit arbetslösa under en längre tid. Frågan blir därför: Hur har medierna använt sin makt att sätta agendan på detta område givet att medierna i allmänhet inte spelar någon passiv roll vid genomförandet av reformer? I vilken grad återspeglar mediedebatten centrala policymål i aktiveringspolitiken riktad till långvarigt arbetslösa med funktionshinder – och i vilken utsträckning framförs alternativa problemdefinitioner? I det sammanhanget blir det också intressant att analysera vilka aktörer som ges utrymme i medierna i samband med rapporteringen om fas 3 och vilka aspekter som uppmärksammas och kritiserar av dessa.

Arbetslöshet: från strukturell risk till personligt ansvar

Under det senaste decenniet har det skett en märkbar förskjutning i den officiella synen på arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik. Den inriktning på omlokalisering, utbildning och stimulering av utbudet av kvalificerad arbetskraft till expanderande, högproduktiva sektorer som dominerade för ett par decennier sedan, har förbytts i en syn som fäster större vikt vid medborgarnas personliga ansvar för sin arbetslöshet och skyldighet att göra sig anställningsbara (Bengtsson & Berglund 2012, s 22; Furåker & Blomsterberg 2009). Aktivering för att motverka passivisering via de sociala trygghetssystemen, antingen via morötter eller piska, har blivit den typ av offentlig intervention som har ökat mest under senare år. Samtidigt har yrkesutbildningar och förberedande utbildningar minskat. Bengtsson och Berglund (2012, s 32) sammanfattar policyutvecklingen sedan 1990-talet och menar att två typer av arbetsmarknadspolitik betonats: ”dels åtgärder som ska förstärka arbetsincitament för bidragstagare, såsom skattelättnader, bidrags-sänkningar och skärpta arbetskrav, dels åtgärder som platsförmedling, subventionerade jobb, rådgivning och jobbsökarprogram”.

Begreppet anställningsbar är centralt i sammanhanget. Det hänger samman med ökad rörlighet på arbetsmarknaden, och det faktum att lönearbetet blivit mindre standardiserat och individualiserat i både tid och rum: genom ökad andel tidsbegränsade anställningskontrakt och genom olika varianter av hemarbete och egenföretagande (Allvin 2004). Arbetslösheten betraktas inte längre som en kollektiv social risk, individen förväntas i hög grad hantera den risken själv genom att göra sig anställningsbar. Anställningsbar anses den vara som

har starkt självförtroende, visar handlingskraft, tar ansvar och kan arbeta i team samt snabbt lära nya färdigheter (Garsten & Jacobsson 2004). En viktig del i den aktiveringspolitik som tillämpats sedan drygt tio år tillbaka är således att individen måste ta ett större ansvar för sin egen försörjning genom att stärka sina färdigheter, sin funktionsförmåga och arbetsmoral och att detta utgör ett villkor för ekonomiska bidrag (se till exempel Lødemel & Trickey 2001, Johansson 2001, Giertz 2004, Hvinden & Johansson 2007, Junestav 2009). Detta är en central tankegång i flera arbetsmarknadspolitiska program och i sjukförsäkringen. Rätten till ekonomiska bidrag prövas mer strikt, bidragen har sänkts eller tidsbegränsats och individen förväntas ta vilket jobb som helst för att undvika bidragsberoende. Att individen måste ta ansvar för sin anställningsbarhet gäller också den grupp långtidssjuka personer som utförsäkras från sjukförsäkringen. Den rehabiliteringskedja som regeringen införde 2008 och som innebär att arbetsförmågan och rätten till sjukpenning prövas vid fasta tidpunkter medför att sjukpenning utbetalas i 365 dagar och i undantagsfall två och ett halvt år. Därefter överförs personen till Arbetsförmedlingen och erbjuds stöd i form av arbetslivsintroduktion (Prop 2007/08: 136).

JOB

JOB som infördes i juli 2007 är ett inslag i den nya aktiveringspolitik som gör anspråk på att göra individen mer anställningsbar. Insatsen riktar sig till personer som stått utanför arbetsmarknaden under en längre tid, bland annat personer som på grund av funktionsnedsättning inte kunnat eller fått möjlighet att arbeta. Syftet med insatsen ”är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete” (SFS 2007: 414). JOB var vid slutet av 2010 den största arbetsmarknadsåtgärden med drygt 64 000 deltagare (Arbetsförmedlingen 2011, s 32). En knapp tredjedel av dessa deltagare uppskattades ha någon form av funktionsnedsättning (Martinsson 2010). Programmet bestod, när denna studie genomfördes, av tre faser. Fas 1 omfattar som längst 150 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och innehåller i huvudsak aktiviteter som kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coachning och förberedande (vägledande) insatser. Fas 2 omfattar tiden därefter, det vill säga maximalt 300 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och innehåller i huvudsak arbetspraktik, arbetsträning och förstärkt arbetsträning. Dessa insatser är förlagda till en arbetsplats och anordnas av de arbetsgivare som har en överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Fas 3 inträder efter 450 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för dem som inte funnit arbete under fas 1 och 2. Deltagare i fas 3 ska sysselsättas högst två år med individuellt utformade insatser (med viss möjlighet till förlängning) hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen (Riksrevisionen 2009, s 22). I

motsats till fas 1 och fas 2 innebär fas 3 enbart sysselsättning hos en anordnare. Detta har dock ändrats så att deltagarna från 2013 kan delta i Arbetsförmedlingens alla program och insatser.

Kritik har riktats mot att JOB inte är effektiv på grund av otydliga direktiv och riktlinjer för antalet deltagare och att programmet inte följs upp och utvärderas och att handläggarna inom Arbetsförmedlingen har fått alldeles för många deltagare att ansvara för. Var femte arbetsförmedlare har fått ansvar för 100 deltagare eller fler personer (Riksrevisionen 2009). Det finns dock studier som visar att en majoritet av deltagarna var nöjda med JOB (Rosén 2010). En uppföljningsstudie konkluderar att aktiveringsgraden i reformen är låg och ”inte motsvarar vad som är föreskrivet” (Mörk 2011, s 40; Martinson & Sibbmark 2010).

Fas 3 i medierna: material och metod

Mediernas rapportering av samhällspolitiska frågor och sociala frågor generellt har stor betydelse för hur medborgarna upplever den förda politiken och i vilken mån denna politik åtnjuter legitimitet (Howitt 1982, Berkowitz 1997, Earl m fl 2004, Kellner 2004). Detta sker i ett dynamiskt sammanhang i vilket medierna bestämmer agendan (*agenda setting*) och deltar i den reformpolitiska debatten genom att torgföra de krav och motkrav som aktualiseras (Golding & Middleton 1982, s 326). I Sverige har flera studier genomförts som fokuserat på nyhetsrapporteringen av olika socialpolitiska frågor som berör till exempel äldrevård (Lindblom & Torres 2011, Markström m fl 2011), långvarig sjukskrivning och rehabilitering (Johnson 2010). Några studier som belyser medierapporteringen av JOB känner vi inte till.

Det datamaterial som vår studie baseras på avser ett totalurval av medierapporteringen 2009–2011. Det är under 2011 som rapporteringen om fas 3 kulminerat med 354 artiklar, medan motsvarande tal för 2010 var 16. Urvalet består av totalt 370 artiklar som publicerats i tryckt form i totalt 83 svenska dagstidningar (storstadspress och landsortspress) under den undersökta perioden. Materialinsamlingen har skett med hjälp av sökningar i de båda nationella och elektroniska mediedatabaserna Mediearkivet och PressText. En majoritet av artiklarna var publicerade i landsortspress. Endast en mindre del av artiklarna var publicerade i tidskriftspressen. Datamaterialet utgörs i huvudsak av fem typer av artiklar: nyhetsartikel, notis, reportage, opinion (insändare, debattartiklar) och ledare. Ledarartiklar tillsammans med debattartiklar och insändare var vanligast förekommande under den studerade perioden med drygt hälften av artiklarna. Denna bredd i datamaterialet är väl ägnad att fånga in de olika teman som förekommer vad gäller aktivering, funktionsnedsättning och anställningsbarhet.

I vår studie har vi använt oss av benämningen på själva insatsen i reformen, det vill säga ”fas 3” som sökord. Artiklarna har därefter kodats. Vi har använt oss

av så kallad riktad innehållsanalys som metod eftersom vi har en redan existerande teori- och begreppsram som inrymmer ett antal i förväg bestämda teman (funktionsnedsättning, aktivering, anställningsbarhet och reformens organisering) (Hsieu & Shannon 2005). En fördel med riktad innehållsanalys är att man kan validera eller begreppsligt utvidga en teoretisk referensram. Redan existerande teori och begrepp kan bidra till att fokusera de valda frågeställningarna om hur medierna speglar aktiveringspolitiken och föreställningar om anställningsbarhet och i vilken mån medierna har en egen agenda för att spegla hur den aktuella reformpolitiken förs. De nackdelar eller fallgropar som finns med direkt innehållsanalys är att forskaren sannolikt blir mer benägen att finna data som ger stöd för teorin än icke-stödjande iakttagelser. Genom att existerande teori och begrepp betonas finns också risken att forskaren blir blind för kontextuella aspekter som kan tänkas sätta det studerade fenomenet i ett annat ljus än det förväntade. Vi har hanterat detta så att vi haft en öppenhet för att nya aspekter av de förutbestämda kategorierna kan framträda i data, det vill säga data som inte är i linje med det som varken tidigare forskning eller policyutvärderingar av reformverksamheten har kommit fram till.

Som framgår av *tabell 1* var följande teoretiska teman/begrepp centrala: funktionsnedsättning, aktivering, anställningsbarhet samt JOBs organisering. Utifrån dessa förutbestämda huvudteman kodade vi alla passager i tidningsartiklarna enligt ett särskilt kodschema. Såväl kodningsprinciper som genomförda avgränsningar i kodningsarbetet har diskuterats kontinuerligt under arbetets gång (jfr Cresswell 2009, Lindblom & Torres 2011). Data som vid en första genomläsning inte passade in i någon förutbestämd kod analyserades ytterligare en gång för att vi skulle se om de representerade en ny kategori – eller en underkategori av ett existerande tema. Det initiala kodschemat kompletterades med koder som gjorde det möjligt att registrera de underteman som gradvis trädde fram. En utmaning i samband med kodningen har varit att det i en och samma artikel kan förekomma fler än ett tema, vilket gör det svårt att entydigt koda artikeln. Efter att båda författarna läst igenom artiklarna fann vi att 160 artiklar inte gick att koda entydigt. Där har vi hanterat problemet så att vi hänfört artikeln till det tema som framträder tydligast.

De i förväg bestämda temana anknyter inte bara till tidigare forskning utan också till JOBs syfte att vara en hjälp för personer med långvarig arbetslöshet och funktionsnedsättning. Vi förväntade oss därför finna underteman som sjukskrivning, sjukvård och arbetsrehabilitering i textmaterialet. Vi förväntade oss också att aktivering i form av ”individuell utformad sysselsättning” med handledning och introduktion och varierande grad av meningsfullhet skulle ha uppmärksamats, och att detta relaterades till möjligheten att så snart som möjligt få ett arbete (anställningsbarhet). Att insatsen riktar sig till dem som stått utanför ar-

betsmarknaden under lång tid innebär att flera myndigheter och organisationer behöver samverka för att utforma och genomföra insatsen. Det motiverar fokus på samverkan, (bristande) myndighetsansvar för att sysselsättningen är meningsfull, att kontakter med och uppföljning av anordnare sker. Ersättningsnivån i fas 3 är också en central aspekt av JOBs organisation och administration.

Tabell 1. Teman och underteman. Absoluta tal.

Tema	Funktionsnedsättning, rehabilitering	Aktivering	Anställningsbarhet	JOBs organisering, administration
Underteman	Sjukdom Vård/behandling Sjukskrivning/ arbetsrehabilitering	Sysselsättning Förvaring Motivation Personlig utveckling	Introduktion Handledning Gratis arbetskraft Vinstmaximering Utnyttjande	Samverkan Rundgång Kontroll Uppföljning Ersättningsnivå
Antal artiklar	19	111	86	154

Kritik mot JOB

En uttalad kritik mot JOB och dess fas 3 återfinns i de publicerade texterna. Nästan varannan artikel (174) hade en negativ laddning vilket innebär att kritik uttalats mot utformning och konsekvenser. Kritiken, mestadels företrädd av oppositionspartiernas företrädare och fas 3 deltagare, har gått ut på att arbetsgivare får gratis arbetskraft och 5 000 kronor per månad för den som sysselsätts. Andra aspekter av kritiken handlar om påstått meningslösa aktiviteter (fas 3-jobben får inte ersätta reguljära arbeten) som inte leder någonvart, dålig kontroll från Arbetsförmedlingens sida av de aktuella anordnarna och arbetsplatserna, bristande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra involverade aktörer samt låg ersättning till deltagarna i fas 3. Av artiklarna hade 144 en neutral värdeladdning vilket innebar att fördelar och nackdelar med fas 3 balanserades mot varandra. Endast 52 artiklar beskrev fas 3 i positiva ordalag, det vill säga framhöll fördelar med att de som varit arbetslösa lång tid och som hade låg eller inaktuell utbildning hade sysselsättning och struktur i sin vardag. De positiva artiklarna, i vilka vanligtvis allianspartiernas företrädare har ordet, betonade också att deltagarna fick kompetensutveckling på sina arbetsplatser. I *tabell 2* återfinns artiklarnas värdeladdningar.

Tabell 2. Artiklarnas värdeladdningar (positiv, negativ, neutral) om fas 3 i JOB. Absoluta tal.

Artikel/värdeladdning	Nyhet	Notis	Reportage	Opinion	Ledare	Totalt
Totalt	114	28	22	158	48	370
Positiv	23	7	2	10	10	52
Negativ	44	10	12	85	23	174
Neutral	47	11	8	63	15	144

I 86 av de 370 artiklarna är det politiker på riksplanet eller lokal nivå vars röst hörs; i 83 artiklar är det främst den arbetslöses röst som hörs, och i 16 artiklar har handläggare inom Arbetsförmedlingen (och i viss mån Försäkringskassan) ordet. Det är alltså politikerna eller de arbetslösa som ges mest utrymme i opinionsbildningen om JOB, såsom detta återspeglas i de undersökta artiklarna, och i mindre grad handläggare och fackföreningsrepresentanter.

Temat i medierna om fas 3

Resultatet av vår studie visar att JOBs utformning, organisation och administration var det vanligaste temat (i 154 av artiklarna). Därefter kom aktiveringsperspektivet med dess betoning på sysselsättning, vare sig den uppfattades som meningsfull eller meningslös (111 artiklar) följt av temat anställningsbarhet med undertemat gratis arbetskraft, vinstmaximering och utnyttjande av arbetslösa i fas 3 (86 artiklar). Det minst frekvent förekommande temat var rehabilitering av personer med funktionsnedsättning och långvarig sjukskrivning (19 artiklar). I *tabell 3* redovisas artiklarnas värdeladdningar på de fyra temana.

Tabell 3. Artiklarnas värdeladdningar fördelade på respektive tema (positiv, negativ, neutral). Absoluta tal.

Artikel/värdeladdning	Funktionsnedsättning, rehabilitering	Aktivering	Anställningsbarhet	JOBs organisering, administration
Totalt	19	111	86	154
Positiv	0	36	3	11
Negativ	13	35	58	83
Neutral	6	40	25	60

Det är de negativa värdeladdningarna som framträder mest. Den kritik som handlar om långtidsarbetslösa i fas 3 med funktionsnedsättning fokuserar bristen på anpassad sysselsättning och frånvaron av rehabiliteringsstrategier, medan de positiva exemplen utgörs av lyckade exempel. Andelen negativa värderingar är störst vad gäller temat anställningsbarhet. Dessa knyts framför allt till beskrivningar av fas 3 som gratis arbetskraft, utnyttjande och att anordnarna tjänar

pengar på att ta emot deltagare i fas 3. I aktiveringstemat är det relativt jämn fördelning mellan positiva och negativa synpunkter. De positiva betonar värdet av aktivitet (sysselsättning) i allmänhet – och de negativa fokuserar att den aktuella sysselsättningen är meningslös, att jämställa med förvaring, vilket inte motiverar den enskilde eller bidrar till personlig utveckling. Reformens organisering kritiserar också i merparten av texterna: de försiktigt positiva kommentarerna uttrycker att det allmänt sett är en viktig och svår uppgift att administrera detta program, medan de negativa synpunkterna är mer konkreta och skjuter in sig på brist på samverkan, rundgång, bristande kontroll av hur anordnarna sköter sitt uppdrag och den låga ersättningsnivån.

Funktionsnedsättning, rehabilitering

De underteman som förekommer vad gäller rehabilitering av personer med funktionsnedsättning är i första hand stress och dåligt anpassade stödåtgärder. Det kan vara personer med fysiska eller psykiska problem eller missbruk som inte är redo för näringslivets hårda krav. ”Vi har högre tolerans för viss sjukfrånvaro. Man behöver inte vara hundra procentig på alla håll och kanter” säger en handledare (*Nyhetstidningen Arbetarskydd* 2011-10-24). Flera artiklar handlar om långvarigt sjuka som blivit utförsäkrade från sjukförsäkringen och som hänvisats till Arbetsförmedlingen och JOB. Av de 19 artiklarna gav 13 en negativ beskrivning av fas 3 och 6 artiklar var neutrala. ”Stress är min värsta fiende” säger en kvinna om sin mardrömssituation. Hon känner sig jagad och Arbetsförmedlingens insatser är hon ytterst tveksam till (*Örnsköldsviks Allebanda* 2011-06-20). I en annan artikel beskrivs en man som skadade sig för 11 år sen. Han fick avslag på sin ansökan om sjukpenning och ”efter några turer hos socialen och arbetsförmedlingen hamnade han i det så kallade fas 3 och fick ett jobb som fastighetsskötare ... men det var ett städjobb. Jag jobbade tre veckor, men sen pallade inte ryggen, det gick inte. Och nu? Jag har ingenting” (*Göteborgs-Tidningen* 2011-04-12).

En tredje artikel som handlar om en kvinna som blivit utförsäkrad från sjukförsäkringen vittnar om stress och oro: ”Jag är inte friskare, snarare sämre på grund av all oro, först för utförsäkring från sjukförsäkringen, sen för att få igång aktivitetsstödet och nu för vad som ska hända” (*Sundsvalls Tidning* 2011-04-11). Kvinnan som artikeln handlar om uppgav att kontakterna med Arbetsförmedlingen innehöll mycket noggranna instruktioner om hur blanketter skulle fyllas i, men lite om själva innehållet i de aktiviteter som erbjöds. I en av de publicerade artiklarna uttrycker dock en tjänsteman: ”Kvar i programmet blir en överrepresentation av personer med funktionshinder och äldre. Vi lyckas inte tillräckligt bra med att lyfta fram personer exempelvis med funktionsnedsättning” (*Göteborgs-Posten* 2011-02-14). I artikeln beskrivs att Arbetsförmedlingen är självkritisk till detta faktum. En arbetsförmedlare konstaterar också att ”en tredje-

del har funktionsnedsättningar och ... har varit arbetslösa minst sju av de senaste tio åren. Även i en högkonjunktur är det mycket svårt för människor med sådana erfarenheter i ryggsäcken att få jobb. Desto viktigare då att insatserna i fas 3 är inriktade på att på allvar försöka bryta det hopplösa läget" (*Folkbladet* 2011-08-03). När rehabiliteringstemat förekommer är det mer i betydelsen av en aktivitet som deltagarna måste medverka i när sjuk- eller arbetslöshetsersättningen upphört. Det beskrivs inte som ett led i en utveckling mot ökad anställningsbarhet.

Aktivering

Aktivering framstod som huvudtemat i 111 av de 370 artiklarna. Av dessa hade 36 en positiv värdeledning, 35 negativ och 40 neutral. De underteman vi fann handlade om sysselsättningens art, sysselsättning som förvaring och bristande motivation och personlig utveckling relaterad till den anordnade sysselsättningen. De som från politiskt håll försvarat fas 3 betonar att man lyckats bryta trenden med passivitet och onödig förtidspensionering: "Genom bland annat fas 3 har många människor som tidigare gömdes och glömdes nu fått en meningsfull sysselsättning och kontakt med arbetsmarknaden" (*LO-tidningen* 2011-05-20). "Fler långtidsarbetslösa hittar nu en väg tillbaka till arbete samtidigt som fler förtidspensionärer väljer att återvända till arbetsmarknaden och ohälsotalet sjunker" skrev *Gotlands Tidningar* (2011-03-30). Ett annat argument bland de positiva rösterna går ut på att det är ett svårt arbete att få människor tillbaka i arbete: "Anställningsbarheten försvinner fort. Den som blir arbetslös får sämre ekonomi och tappar dessutom i många fall sociala kontakter. De kommer in i en ond spiral" (*Tidningen Folket* 2011-03-31). De artiklar som var positiva var det i generella termer; sysselsättningens innehåll och karaktär betonades inte. I ett par artiklar beskrevs dock innehållet i sysselsättningen i positiva ordalag. Det gäller deltagare som gått utbildning till "klassmorfar eller klassmormor" och som innebär att personen blir ett extra stöd i skolan i tillägg till den ordinarie personalen (*Dala-Demokraten* 2011-08-18). Ett annat positivt exempel gäller en man som fått i uppgift att katalogisera material till ett idrottsmuseum (*Falu Kuriren* 2011-10-06).

I de negativa artiklarna beskrevs den aktuella sysselsättningen som mer eller mindre meningslös, vad gäller innehåll, och som förvaring. Det var ytterst sällsynt att den beskrevs som kompetensutveckling, ökad anställningsbarhet och som ett steg på vägen mot ett reguljärt arbete. Kritiker däremot har beskrivit åtgärden som "en rutschkana bort från arbetsmarknaden" (*Aktuellt i politiken* 2011, nr 4, s 12–13). Tanken bakom fas 3 är att dessa arbetsuppgifter inte ska tränga ut reguljära arbeten, det vill säga jobb som skulle ha utförts i annan form. I den meningen får fas 3 inte innebära meningsfull sysselsättning. Här finns en "risk att vissa arbetsuppgifter upplevs som meningslösa, och att de som är meningsfulla bryter mot intentionerna i fas 3" (*Piteå-Tidningen* 2011-02-10). Många artiklar ger

exempel på arbetsuppgifter som uppfattats som meningslösa: ”Vi drack kaffe och pratade hela dagarna. De brydde sig inte om vad vi gjorde så länge de fick sina pengar. En del sitter och stickar hela dagarna” (*LO-tidningen* 2011-02-18). ”I Motala målar arbetslösa om felfria stolar, i Linköping får de ’telefonträning’, i Stockholm gör de mätningar på en mångfaldsbarometer. Bemanningsföretaget LTB låter de arbetslösa syssla med att öka förståelsen för och medvetenheten om Fjärde storstadsregionen som ett samlande begrepp för kommuner inom regionen” (*Tidningen Folket* 2011-02-10).

En av de största anordnarna, Jobbfabriken, hade 2011 drygt 600 arbetslösa som fas 3-sysselsatta. Deltagarna får ägna sig åt olika projekt. Ett av de vanligaste var enligt *LO-tidningens* reportage (2011-02-18) att skriva en ”livsbok” som ”går ut på att intervjua en gammal människa som berättar om sitt liv”. Det ansågs stärka deltagarnas skrivförmåga, datakunskaper, förmåga att planera och ge stärkt självförtroende.

Förvaringstemat återfinns i flera artiklar. I en artikel i *Tidningen Folket* (2011-02-18) konstaterar en fas 3-deltagare att det är ”en slutförvaring av arbetslösa ... från att ha varit lönearbetare är du nu ute i kylan. Nu handlar det om tvångsarbete”. Personen ifråga konstaterar också att från att ha haft a-kassa kan man tvingas arbeta med socialbidrag som enda inkomst. I artikeln konstateras också att ”istället för att ge människor chans att utvecklas genom att ge dem utbildning, så får de åka ruschbana ner i ett låglöneträsk”. Kritik från en facklig representant i Kommunal: ”Det finns en risk att personer i fas 3 blir nästan som livegna. De får ingen vidareutbildning och ersättningen är usel. Det handlar mest om förvaring, ett sätt att gömma undan arbetslösa i statistiken” (*Upsala Nya Tidning* 2011-03-09). Ytterligare en aspekt som relaterar till aktiveringstemat är att sysselsättning i fas 3 upplevs som kränkande och att det är oacceptabelt att tvinga människor att arbeta utan lön. Argumentet utvecklas i en artikel i *Gotlands Tidningar* (2011-03-23): ”Kanske borde vi istället se fas 3 för vad det egentligen är: att försätta den arbetslöse i en tillräckligt obekvämlig situation så att man gör vad som helst för att komma därifrån. I så fall har i och för sig målet uppnåtts, om än på tivelaktig grund.”

Det finns också ett nedbrytande inslag i JOB enligt en ledarskribent: ”fas 3 är misshandel av de arbetslösa. Deras självkänsla knäcks. Detta i stället för att stärka dem så att de kan konkurrera om jobben på arbetsmarknaden. Det handlar mer om att bryta ner i stället för att bygga upp” (*Piteå-Tidningen* 2011-02-10). En annan fas 3-deltagare som skrivit en anonym insändare visar på deltagarnas utsatthet: ”Vi har inga rättigheter, ingen riktig lön, ingen riktig semester och ingen som förstår hur bedrövt allting känns. ... Man blir mindre värd i andras ögon” (*Tidningen Folket* 2010-07-13).

Det övergripande mönster som framträder vad gäller aktiveringstemat är att sysselsättningen mestadels beskrivs som tämligen meningslös, inte särskilt individuellt utformad och inte ägnad att öka deltagarnas motivation, personliga utveckling och anställningsbarhet. Medierna beskriver inte aktivering i fas 3 som ett steg mot anställningsbarhet.

Anställningsbarhet

Den logik som arbetsgivare normalt följer går ut på att den anställde ska göra en produktiv insats (presterar) som åtminstone motsvarar den lön som utbetalas, eller att den anställde bidrar till att verksamheten bedrivs så resurssnålt och kostnadseffektivt som möjligt. I samband med fas 3 förhåller det sig inte så. Deltagaren i programmet får inte någon lön, arbetsuppgifterna får inte vara av den sorten att de undantränger anställda som normalt skulle ha utfört dessa arbetsuppgifter, och anordnaren får ett bidrag av staten (Arbetsförmedlingen) för att sysselsätta och handleda deltagaren. Anordnarens motiv i sammanhanget knyts således till möjligheten att få gratis arbetskraft som utför mer eller mindre meningsfulla, men inte nödvändiga arbetsuppgifter – eller att helt enkelt tillgodogöra sig det statliga bidraget mot att sysselsätta den arbetslösa personen. De underteman som kodningen genererade var introduktion, handledning, gratis arbetskraft, utnyttjande och vinstmaximering. Totalt 86 artiklar behandlade dessa teman varav endast 3 var positiva, 58 negativa och 25 neutrala vad gäller värdeaddering.

Det mest framträdande undertemat var att arbetsgivaren erbjöds gratis arbetskraft och ett bidrag om 5 000 kronor för att täcka kostnader för handledning. Ett vanligt förekommande budskap i artiklarna var att arbetsgivarna utnyttjade de arbetslösa. Detta ställdes ofta i kontrast till det faktum att deltagare fick 65 procent av a-kasseersättningen eller ett aktivitetsstöd om 223 kronor per dag. En aspekt som ofta lyfts fram är att vissa anordnare satt i system att ha ett stort antal sysselsatta deltagare och att man därigenom kunnat tillgodogöra sig betydande ekonomiska belopp från Arbetsförmedlingen:

Fas 3 känner de flesta till. Det innebär att arbetsgivaren får 5000 kr av staten för att de anställer en person som av olika anledningar inte har jobb och dessa tvingas jobba under det vidriga förhållandet att när det inte längre utgår ersättning för den anställde, får han gå. Visst, det finns seriösa arbetsgivare men det stora flertalet är det inte (*Kristianstadsbladet* 2011-01-29).

Ett annat exempel hämtas från *Nya Wermlands-Tidningen* (2011-03-22): ”mäniskor som haft otur att vara arbetslösa en längre tid och som hamnar i det märkliga som heter fas 3 där oseriösa arbetsgivare tillåts häva in pengar utan

att erbjuda något som ens på håll kan kallas möjlighet till arbete”. ”Värst är arbetsgivarnas utnyttjandegrad av många fas 3-arbetare” (*Västerbottens Folkblad* 2011-06-11). En fas 3-deltagare (man 60 år, volontär på ett äldreboende) uttryckte följande kritik:

Man kan säga att jag är sällskapsdam till de gamla och jag har inget emot det, jag gör nytta. Men det känns dumt att arbetsgivaren ska få 5 000 kronor i månaden för att de tar hand om mig, de bara utnyttjar systemet. Själv får jag knappt 10 000 kronor i aktivitetsersättning före skatt att leva på, det blir inte mycket och definitivt lär det inte leda fram till någon anställning (*Svenska Dagbladet* 2011-05-11).

Arbetslöshet kan således enligt medierna vara en lysande affär för en driftig entreprenör som lärt sig hur bidragssystemet fungerar.

JOBs organisering och administration

Mycket av den kritik som gäller formerna för aktivering och arbetsgivarnas roll i sammanhanget har relevans för JOBs organisering och administration. Bland de 154 artiklarna var 11 positiva, 83 negativa och 60 neutrala. Den kritik som specifikt rör fas 3 och dess utformning handlar om bristande samverkan med framför allt arbetsgivare, rundgång mellan olika stödformer, bristande kontroll från Arbetsförmedlingens sida av anordnare av sysselsättning, dålig ersättning till fas 3-deltagare, samt känslor av rättslöshet i förhållande till både anordnare och Arbetsförmedlingen. Kritiken mot utformningen av fas 3 har bland annat tagit fasta på att deltagarna förlorar möjligheten att ta del av många av de instrument som finns i Arbetsförmedlingens olika program som till exempel utbildning, praktik, starta-egget-bidrag och coachning. Andra aspekter som behandlats är att kontakterna mellan deltagare, Arbetsförmedling och anordnare inte fungerat väl och att olika involverade myndigheter inte samverkat. En insändarskribent ansåg att ”när man väl får en praktikplats i fas tre så struntar arbetsförmedlingen fullkomligt i en. De är bara lättade att få en mindre på sin lista” (*Blekinge Läns Tidning* 2011-08-05). ”Det verkar som om ingen har tid, säger en insändarskribent och pekar på papper där det står att handläggaren ska höra av sig inom ett par veckor” (*Örnsköldsviks Allehanda* 2011-06-20). ”När man väl hamnat i fas 3 finns ingen möjlighet till praktikplats”, konstaterar en arbetslös person och fortsätter: ”innan jag hamnade i fas 3 hade jag haft åtta eller nio handläggare på Arbetsförmedlingen” (*Borås Tidning* 2011-08-24). Andra kritiska röster i insändare uttrycker: ”Från att varit hoppfull 2007 är jag idag besviken på att ha kastats hit och dit mellan olika handledare. Ett jobb är det enda jag vill ha. Jag vill kunna försörja mej och kunna göra rätt för mej. Jag vill ha ett jobb” (*Östgöta-Correspondenten* 2010-04-03).

Men kritiken har också uppmärksammat Arbetsförmedlingens bristande kontroll i samband med att externa anordnare anlitas, och då inte minst det faktum att den sysselsättning som erbjudits inte uppfyller kraven och att handledning inte fungerat. Ett budskap i de fåtaliga röster från Arbetsförmedlingens anställda är att ”vi gör så gott vi kan. Utifrån dom förutsättningar vi har så tycker jag att vi gör det bästa av situationen” (*Ölandsbladet* 2011-04-30). Den bristande kontrollen av anordnarna antas kunna avhjälpas av Arbetsförmedlingen; ”självlklart är det inte ok om deltagarna bara sitter av tiden. De ska erbjudas en konkret sysselsättning och en verksamhet” säger en chef vid Arbetsförmedlingens programenhet (*LO-tidningen* 2011-02-18).

Den låga ekonomiska ersättningen har varit ett genomgående tema i pressen. ”Helt klart är emellertid att dessa långtidsarbetslösa människor som hamnat i fas 3 fått se sin ekonomi kraftigt försämrats på grund av de försämringar som Alliansen genomfört i arbetslöshetsförsäkringen” (*Kristianstadsbladet* 2011-05-31). Många röster från enskilda deltagare vittnar också om hur svårt det är att klara sig på den ekonomiska ersättning som ges.

Ytterligare aspekter i mediernas behandling är den låga ersättningen och upplevelser av rättslöshet i den mån deltagarna kritiserat sin sysselsättning hos anordnare. Utöver den låga ersättningen hävdades att ”man får ingen lön, ingen övertidsersättning, ingen semesterlön och ingen avtalspension. Man är rättslös, eftersom kollektivavtal bara gäller mellan arbetsgivare och arbetstagare ... Det är kränkande och man känner sig fruktansvärt utnyttjad. Inga rättigheter, bara skyldigheter” (*Blekinge Läns Tidning* 2011-08-05). En annan aspekt som lyfts fram i en ledarartikel går ut på att fas 3-deltagare befinner sig i en maktlös situation. Om de protesterar kan de ganska lättvindigt bli avstängda från sin sysselsättning och ersättning eftersom grunderna för ”återkallelse” är vaga (*Expressen* 2011-10-10).

Diskussion

JOB och i synnerhet dess tredje steg, fas 3, har stått i mediernas fokus på ett markant sätt under 2011. De röster som hörs i medierapporteringen är framför allt politiker och fas 3-deltagare; mycket sällan hörs arbetsförmedlare och Försäkringskassans personal, liksom arbetsgivare. Att döma av mediernas rapportering framstår fas 3 som en problematisk reform. Mycket av den kritik som rörde aktivering, sysselsättning och anordnarnas roll faller tillbaka på reformens utformning. Ansvariga politiker har svårt att få fram sina argument för reformen. Medierna avspeglar inte passivt reformens genomförande, utan ger en beskrivning utifrån en egen agenda genom att massivt rapportera om negativa och problematiska aspekter med reformen. Det som i policyformuleringar presenteras i positiva ordalag som aktivering, individuellt utformade insatser som bidrar till att arbetslösa kommer närmare arbetsmarknaden, beskrivs i medierna som mer

eller mindre meningslös sysselsättning, utnyttjande av gratis arbetskraft – något som inte ökar deltagarnas anställningsbarhet. Reformen beskrivs också som problematisk vad gäller koordinering och samverkan mellan involverade aktörer.

Vi har alltså att göra med rivaliserande problemdefinitioner; reformpolitikens företrädare har problemdefinitioner som skiljer sig från de som en bredare allmänhet har. I enlighet med den så kallade dagordningsteorin, som fokuserar masskommunikationens betydelse för allmänhetens föreställningar om olika samhällsfrågor, kan man förutse att de frågor som medierna diskuterar också blir frågor som allmänheten anser viktiga (McCombs 2006, se även Johnson 2010). Om medierna anser att fas 3 är en viktig fråga kommer allmänheten också att anse det. Vidare kan man anta att om den allmänna debatten om JOB, och särskilt fas 3, än mer framhåller de negativa aspekter som kommit fram i vår studie så kommer en liknande åsiktsförändring att märkas i samhället i övrigt. I förlängningen kan detta leda till ett legitimitetsproblem för den förda reformpolitiken.

Sett i en arbetsmarknadspolitisk kontext handlar kritiken i medierapporteringen i hög grad om en utbredd kritik mot det som kan beskrivas som en defensiv aktiveringsstrategi. Med andra ord används aktivering som en strategi för att motverka passivitet och framväxten av bidragskulturer genom att sätta press på arbetslösa med hjälp av låga ersättningar, sanktioner, tidsgränser och arbetskrav. I denna defensiva strategi ingår också platsförmedling, subventionerad sysselsättning, jobbsökarprogram och coachning som uttryck för att det ankommer på individen att minska risken för att (för)bli arbetslös genom att göra sig anställningsbar (Bonoli 2010) – och att dela den risk som arbetslösheten innebär. En offensiv hållning till aktiveringsåtgärder betonar i stället insatser i form av utbildning och kompetensutveckling för att öka chanserna på arbetsmarknaden (Torfing 1999). Medierna har i det sammanhanget ramat in sin rapportering av dagsaktuella händelser i ett perspektiv som är starkt kritiskt till en defensiv strategi för aktivering i och med att fokus så tydligt ligger på brister i den sysselsättning som erbjuds, att deltagarna utnyttjas som ”gratis arbetskraft” och brister i reformens tillämpning. Däremot har medierna i sin inramning inte fokuserat det faktum att många långvarigt arbetslösa också har en funktionsnedsättning som motiverar kontakter med sjukvården och arbetsrehabiliterande insatser som behövs för ett aktivt socialt medborgarskap.

Referenser

- Allvin M (2004): ”The individualization of labor.” I: Garsten C, Jacobsson K (red): *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world* (s 23–41). New York: Palgrave Macmillan.
- Arbetsförmedlingen (2011): *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Bengtsson M, Berglund T (2012): Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3)21–33.

- Berkowitz D (1997): *Social meanings of news: A text-reader*. London: SAGE.
- Bonoli G (2010): "The political economy of active labor-market policy." *Politics & Society*, 38(4)435–457.
- Creswell JW (2009): *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Earl J, Martin A, McCarthy J, Soule S (2004): "The use of newspaper data in the study of collective behavior." *Annual Review of Sociology*, 30, 65–80.
- Furåker B, Blomsterberg M (2009): "Arbetsmarknadspolitik". I: Berglund T & Schedin S (red): *Arbetslivet* (s 283–312). Lund: Studentlitteratur.
- Garsten C, Jacobsson K (2004): "Learning to be employable: An introduction." I: Garsten C, Jacobsson K (red): *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world* (s 1–22). New York: Palgrave Macmillan.
- Giertz A (2004): *Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden*. Doctoral thesis. Socialhögskolan. Lund: Lunds universitet.
- Golding P, Middleton S (1982): *Images of welfare. Press and public attitudes to poverty*. Oxford: Robertson.
- Howitt D (1982): *The mass media and social problems*. Oxford: Pergamon Press.
- Hsieu H-F, Shannon SE (2005): "Three approaches to qualitative content analysis." *Qualitative Health Research*, 15(9)1277–1288.
- Hvinden B, Johansson H (red) (2007): *Citizenship in Nordic welfare states: Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: Routledge.
- Johansson H (2001): *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.
- Johnson B (2010): *Kampen om sjukfrånvaron*. Lund: Arkiv.
- Junestav M (2009): "Sjukskrivning som politiskt problem. Sociala normer, institutionell förändring och det politiska språket." *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 15(4)9–27.
- Kellner D (2004): "The media and social problems." I: Ritzer G (red): *Handbook of social problems*. Thousand Oaks: Sage.
- Lindblom J, Torres S (2011): "Etnicitets- och migrationsrelaterade frågor inom äldreomsorgen: En analys av Svenska Dagbladets rapportering mellan 1995–2008." *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 18(3)222–243.
- Lødemel I, Trickey H (2001): *'An offer you can't refuse.' Workfare in International Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Markström C, Ljuslinder K, Sjöström S (2011): "Konsensus och personifierade konflikter – Problembeskrivningar av äldreomsorg i svensk dagspress." *Sociologisk Forskning*, 48(1)5–23.
- Martinsson A (2010): "Jobbgaranti ger klart resultat." *Svensk Handikapptidskrift*, (1)6, 12 februari 2010.
- Martinsson S, Sibbmark K (2010): *Vad gör de i utvecklingsgarantin?* IFAU-rapport 2010:5. Uppsala: IFAU – Institutet för Arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- McCombs M (2006): *Makten över dagordningen*. Stockholm: SNS förlag.
- Mörk E (2011): *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* Rapport 2011:6. Uppsala: IFAU – Institutet för Arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Prop 2007/08: 136: En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete. Stockholm: Socialdepartementet.
- Riksrevisionen (2009): *Jobb- och utvecklingsgarantin: En garanti för jobb?* Riksrevisionen 2009:22. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rosén E (2010): *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*, URA 2010:2. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- SFS 2007:414 om jobb- och utvecklingsgarantin.
- Torring J (1999): "Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state." *Journal of European Social Policy*, 9(1)5–28.