

Malin Junestav

# Sjukskrivning som politiskt problem

## – Sociala normer, institutionell förändring och det politiska språket

Under 2000-talet har frågan om bedömning av arbetsförmåga blivit en central politisk frågeställning i ljuset av de höga ohälsotalen. Denna problematik hänger också samman med ökade aktiveringskrav inom socialpolitiken som helhet. Ekonomiska ersättningar och bidrag har i stigande utsträckning handlat om att definiera och omdefiniera såväl rättigheter som skyldigheter inom de sociala transfereringssystemen.

Socialförsäkringarnas institutioner (regelverk) har genomgått en lång rad förändringar och justeringar, men flera grundfundament som formades redan under 1900-talets mitt ligger fortfarande fast. I denna artikel avser jag att undersöka hur politiska idéer manifesteras i språket. Det politiska språket är viktigt då det – åtminstone i förlängningen – får konkreta konsekvenser för människors liv och vardag. Frågeställningen är om det har skett någon väsentlig förändring av politiska idéer och sociala normer om sjukskrivning och sjukförsäkring, och hur denna förändring i så fall ser ut.

Malin Junestav, FD i ekonomisk historia, forskare, Uppsala universitet (tidigare IFAU) samt Mälardalens högskola  
malin.junestav@ekhist.uu.se

Den centrala frågan i denna studie är alltså hur sjukskrivning<sup>1</sup> har definierats och diskuterats som ett politiskt problem i debatter och lagförslag från huvudsakligen 1990-talets andra halva fram till 2006. Definitionen av

---

Denna artikel är en förkortad version av en längre text som kommer att ges ut i IFAU:s rapportserie inom kort. Studien ska ses som ett utkast till vidare studier kring språkbruk och politisk och institutionell förändring med hjälp av textanalys. Inom samhällsvetenskaperna utgör denna ansats en tämligen obruten terräng.

---

<sup>1</sup> Man skulle kunna tänka sig andra motsvarande termer, såsom "sjukfrånvaron", "ohälsan", "ohälsotalet", och så vidare. Efter genomgången av riksdagsdebatt, utredningar och politiska dokument, såsom propositioner och utskottsutlåtanden, med hjälp av kvantitativ mätning (datorbaserad textanalys), har jag dock funnit att det mest stabila och återkommande begreppet är "sjukskrivning".

det centrala begreppet är tämligen oproblematiskt då det inte kan anses betydligt så mycket annat än ”frånvarande från arbete/arbetsmarknaden på grund av sjukdom”. Samtidigt kan ”sjukskrivning” (som politiskt problem) beskriva ett fenomen som i princip bara är politiskt betydelsefullt i en välfärdsstatlig kontext – det är endast i ett system med offentligt bekostade socialförsäkringar som det kan bli ett ekonomisk-politiskt problem.

### Sjukskrivning som politiskt problem

Under de senaste tio till femton åren har det i politiska debatter, liksom i ett flertal offentliga utredningar, frekvent framhållits att alltför många försörjs av olika former av bidrag eller ersättningar samtidigt som alltför få deltar i arbetslivet (se till exempel proposition 2004/05:21 samt direktiv, Socialdepartementet 2008:11). Arbetslösheten började stiga kraftigt 1991 (SCB: AKU 2005:1) och fram till 1996 skedde i det närmaste en femdubbling av de absoluta arbetslöshetstalen.<sup>2</sup> Antalet vakanser på arbetsmarknaden minskade dramatiskt och den totala arbetslösheten har en bit in på 2000-talet legat på 5-6 procent, eller drygt 300 000 öppet arbetslösa (SCB 2005). Arbetslösheten blev ett av de mest centrala politiska problemen under framför allt 1990-talets första hälft.

Även sjukskrivningarna, eller det som numera ofta kallas ”ohälsotalet”<sup>3</sup>, bedöms ha nått alarmerande nivåer under de senaste femton åren. Sjukskrivningstalen steg från och med andra hälften av 1990-talet enligt i princip samma branta kurva som arbetslöshetstalen hade gjort i början av decenniet, och har sedan dess hamnat på en högre nivå än den ekonomiskt och politiskt önskvärda (SOU 2006:86.). Vad som ses som politiskt önskvärt kommer till uttryck i målskrivningar (ofta angivna i procent och rörande arbetslöshet, inflation, med mera), i politiska debatter, propositioner och beslutsunderlag (se till exempel proposition 2003/04:100).

I den politiska debatten har frågan varit ständigt aktuell om vilka krav som bör ställas på den som tillfälligtvis eller under en längre tid inte har klarat av att försörja sig själv genom eget arbete. De politiska debatterna och förslagen har utmynnat i en rad lagändringar (institutionell förändring), förändrad byråkratisk praxis och policy på socialförsäkringarnas och sysselsättningspolitikens områden (Johansson 2001, Junestav 2004, Thorén 2008, Salonen och Ulmestig 2004).

Hermansson och Johnsson (2007) konstaterar att debatten om sjukfrånvaron alltmer kommit att handla om överutnyttjande och fusk, och att man kan skönja en starkt framväxande överutnyttjandediskurs, såväl inom media som inom ramen för myndighetsutövningens styrdokument (Försäkringskassan) och offentliga statliga utredningar (Socialförsäkringsutredningen) (Hermansson och Johnsson 2007). Denna diskurs har på flera sätt manifesterats med tillsättanden av olika

<sup>2</sup> En ökning i absoluta tal från cirka 75 000 till 134 000, vilket motsvarar en ökning på cirka 79 procent.

<sup>3</sup> I detta ingår även sjuk- och förtidspensionerade samt partiell arbetskraft.

utredningar som har fått det specifika uppdraget att utreda det så kallade fusket och komma med förslag om hur man ska motverka ”felaktiga utbetalningar” från trygghetssystemen. Ett exempel på detta var FUT-delegationen (Delegationen mot felaktiga utbetalningar) som inrättades hösten 2005 med uppdrag att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I uppdraget ingick att ”mäta omfattningen av felaktiga utbetalningar och föreslå åtgärder för att minska dessa” (<http://www.rattochriktigt.se>).

Ett antal studier om inkomstförsäkring och sociala normer visar hur institutionerna påverkar viljan att arbeta alternativt välja ”fritid” (jämför Esser 2005). Det finns alltid, menar flera forskare, ett element av *moral hazard* i relationen mellan medborgaren och offentliga försäkrings- och stödsystem. Teorin går ut på att individen anpassar sitt beteende som ett resultat av att hon är försäkrad. Beteendet ifråga om sociala normer påverkas dessutom av hur många i individens omgivning som har sin försörjning från olika ersättningssystem snarare än från arbete (Lindbeck m fl 1997, Lindbeck och Persson 2006, Larsson m fl 2005).

Lotta Vahlne Westerhäll har tagit upp den juridiska problematiken kring arbetsförmåga respektive arbetsoförmåga i rättspraxis och tillämpning. Hennes poäng är att medborgaren är försäkrad i den allmänna försäkringen i *befintligt skick* och att betoningen på arbetsförmåga i lagstiftningen innebär en ökad rättsosäkerhet för den enskilde, i synnerhet sedan införandet av rehabiliteringskedjan. Vad det i stor utsträckning handlar om är en precisering av rättigheter och att dessa rättigheter ska vara rimligen utkrävbara, vilket innebär att det på juridisk väg ska gå att bedöma om den försäkrade får sina rättigheter tillgodosedda i en sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess (Vahlne Westerhäll 2003, 2008).

Stressforskaren Peter Währborg har i sammanhanget påtalat att själva sjukdomsbegreppet har kommit att kopplas till arbetsförmågan och socialförsäkringssystemet, vilket har gett hela frågan en politisk och ekonomisk dimension: ”sjukdom blev liktydigt med nedsatt arbetsförmåga, eller omvänt, är arbetsförmågan inte nedsatt är man inte sjuk” (Währborg 2002, s 286). Den medicinska definitionen av sjukdom sammanfaller därmed inte alltid med den politiska.

### **Politiska idéer, sociala normer och institutionell teori**

Termen institution definieras som den struktur människor sätter upp för mänskligt samspel och som därigenom påverkar och begränsar aktörernas handlingsutrymme och valmöjligheter (North 1990). Enligt institutionell teori formas aktörernas<sup>4</sup> uppfattningar om det politiskt, moraliskt eller socialt möjliga av befintliga institutioner. Institutionerna antas därmed fungera normgivande samtidigt som de ger det politiska och sociala livet stabilitet och förutsägbarhet (jämför Pierre

<sup>4</sup> Med aktörer avses de organisationer, politiska partier, intressegrupper, korporationer, företag, personer, politiker, och så vidare, som deltar i debatten och påverkar eller har potentiell möjlighet att påverka utvecklingen av institutioner och politik.

och Rothstein 2003, Berge 1995). Ett exempel på en social norm som är adekvat för vårt samhälle är arbetsnormen (Elster 1989). Denna innefattar bland annat principen att man inte ska "leva på andra" och en betoning på att var och en ska försörja sig genom eget arbete, vilket manifesteras genom regler inom arbetslöshetsförsäkring, socialtjänst och i ökande utsträckning även inom socialförsäkringen och specifikt sjukförsäkringen (se vidare i Junestav 2004).

Politiska idéer kan kopplas till politikens innehåll på ett specifikt område, och påverkar rådande institutioner, men begränsas eller stöds också av desamma (Berman 1998). I förklaringsmodeller som bygger på antaganden om institutioners betydelse för aktörernas handlingsutrymme finns emellertid en tendens att avfärda idéer som exogena i analysen av politiska processer. Den teoretiska utgångspunkten för denna studie är att politiska idéer uppstår i och formas av den politiska processen och av de rådande institutionerna (jämför Ostrom 2005).

Om vi vill förklara institutionell förändring (det vill säga regel- eller systemförändringar) på till exempel socialförsäkringens område bör vi studera de idéer som kommer till uttryck i politiska debatter, och framför allt de debatter som föregår sådana förändringar. I en analys av politisk och institutionell förändring är det svårt att komma ifrån att det har betydelse vilka idéer som kommer till uttryck och hur de formuleras. Nästa fråga blir vilka idéer som "vinner" (och hur) och formar grunden för det samhälleliga kontraktet. I denna studie har jag avgränsat mig till riksdags- och utskottsdebatter samt riksdagspropositioner och motioner. Jag har valt att studera perioden 1989-2006 därför att det under denna period skett ett stort antal förändringar politiskt och institutionellt på sjukförsäkringens område. I detta material söker jag centrala begrepp som kan kopplas till institutionernas innehåll (regelverk). De politiska debatter och dokument som föregått avgörande politiska beslut och institutionell förändring utgör materialet för en datorbaserad textanalys (innehållsanalys), som dels mäter olika ords och begrepps förekomst (frekvens), vilket har betydelse för en jämförelse över tid, dels visar hur olika ord och begrepp förekommer i relation till varandra. Däremot utgör riksdagsdebatterna (inklusive propositioner och motioner) kärnan i min textanalys, eftersom det är där politiska idélinjer bryts och kommer till ytan. Statliga utredningar (SOU och Ds) har mer använts som bakgrundsmaterial, även om också de kan befinna sig i diskursens fokus.

I *tabell 1* redogörs för de olika nivåer som en idé- och diskursanalys kan omfatta. I denna studie rör sig analysen från en programmatisk kognitiv nivå (övre vänstra rutan) till den normativa nivån, där politiska idéer formar symboler för ett specifikt tankemönster i förhållande till det aktuella problemet (sjukskrivning). Detta påverkas dock av föreliggande institutioner, en formaliserad form av politiska idéer.

**Tabell 1: Kategorier av idéer och dess inverkan på politikskapande.**

	<i>Begrepp och teorier i (på ytan av) den aktuella politiken</i>	<i>Grundläggande idéer i politiska debatter och antaganden</i>
<b>Kognitiv nivå</b>	<i>Program</i> Idéer som vägleder politikskapare (beslutsfattare) att dra upp linjerna för en specifik kurs mot policyhandling (till exempel "jobbgaranti").	<i>Paradigm</i> Idéer eller grundläggande antaganden som begränsar den kognitiva räckvidden i fråga om tänkbara lösningar – alternativ – för de politiska beslutsfattarna (skapar hegemonier).
<b>Normativ nivå</b>	<i>Restriktioner, ramverk</i> Idéer som symboler och koncept som vägleder politikskapare att legitimera politiska lösningar inför allmänheten (till exempel "arbetslinjen").	<i>Allmänna/ "folkliga" opinioner</i> Idéer ("publika föreställningar") som avgränsar den normativa räckvidden och legitima lösningar till hands för politikskapare.

Källa: Tabellen delvis hämtad från Campbell (1998). Tillägg, översättning och omformuleringar är författarens egna.

I en traditionell idéanalys utgör analysobjektet ofta någon eller flera politiska ideologier, alternativt en speciellt viktig fråga/debatt där man avser rekonstruera de olika idéer som förekom (jämför Tingsten 1967). Steget från idéanalys till textanalys består i att man går från en kvalitativ analys av "idéer" (tolkning av idéers innebörd och betydelse) till en mer kvantitativt inriktad analys av själva texten där idéer kommer till uttryck (Bergström och Boréus 2000). I denna studie har jag valt en öppen metod i textanalysen, vilket innebär att jag inte förkodat eller i ingångsskedet valt att söka speciella ord eller begrepp i materialet. I ett andra steg har jag utifrån de frekvenser som kommit ut av den datorbaserade textanalysen sökt specifika ord och begrepp för att se var dessa hamnar i ett kluster i relation till andra, mer vanligt förekommande ord och begrepp.

Till skillnad från en mer traditionell diskursanalys försöker jag i och med val av denna metod (datorbaserad textanalys) få ut mer "hårda data" som kan användas för att få fram en bild av hur ett större textmaterial kan analyseras. Detta kan i sin tur ge en grund för en mer ingående kvalitativ analys. I den textanalys som görs i denna studie söker jag ord och begrepp som kringgärdar begreppet "sjukskrivning". Poängen med detta är att se hur begreppet förflyttar sig mellan olika politiska problemfält.

### **Sjukförsäkringens historiska kontext**

Den allmänna obligatoriska och statliga sjukförsäkringen introducerades 1955. Sedan dess har ett stort antal mindre ändringar införts i fråga om täckningsgrad, villkor, tidsomfång, nivåer och karensdagar. Under 1970-talet lades ett flertal förslag fram i syfte att bredda täckningsgraden i de generella skyddsnetten. En bärande idé var att man skulle få bort så mycket som möjligt av behovsprövning och särskiljning och gå mot ett mer allomfattande socialförsäkringssystem. Såväl under 1950-talet som under 1970-talet diskuterades ofta socialförsäkringssystemet

i relation till socialhjälp/socialbidraget. Speciellt arbetarrörelsens företrädare har i sammanhanget med eftertryck poängterat skillnaden mellan bidrag och ersättningar (som kopplas till *rättighet* i betydligt högre utsträckning). Vidare upprätthölls en rågång mellan vad som ansågs tillhöra den arbetsmarknadspolitiska (ekonomiska) sfären (arbetsmarknadspolitik, a-kassan) och å andra sidan socialpolitiken. Inom socialpolitiken upprätthölls vidare skillnaden mellan den kommunala socialvården och å andra sidan socialförsäkringarna (Junestav 2004).

Lagen om allmän försäkring (AFL) som infördes 1962 innebar att flera tidigare genomförda författningar fördes samman. Vad det sena 1960- och 70-talets socialpolitiska utredningar och diskussioner ledde fram till i institutionellt avseende var i första hand en ny sociallagstiftning (SoL 1980) och ett försök till breddning av socialförsäkringen (SOFT), varav den senare aldrig kom att genomföras. Några av tidens centrala begrepp var ”behov” och ”generell”. ”Arbete” är ett ord som har hållit en hög profil under alla perioder av debatter och dokument rörande sjukförsäkringen. Det har allmänt kopplats samman med rättigheter men också med ”bidrag”. I allmänhet förekommer då ”arbete” och ”bidrag” som motsatta variabler. Över en längre period (från slutet av 1930-talet fram till 2006) framträder en förskjutning från ”behov” och ”generell” till ”krav” och ”aktivering” i det politiska språket då det handlar om ersättningar och bidrag.

### **Sjukskrivning blir ett politiskt problem**

Krispolitiken under 1990-talet kom att kännetecknas av åtstramningar (eller åtminstone återhållsamhet) i de offentliga finanserna och bekämpning av en arbetslöshetskris som tycktes skena vilt under några år. Centrala frågor under 1990-talet skulle komma att handla om arbetslösheten och besparingar inom de sociala stödsystemen. När den värsta arbetslöshetskrisen tycktes vara över under decenniets andra hälft skulle ”ohälsan”, manifesterad i ökningen av långtids-sjukskrivningar, komma att bli föremål för diskussioner om nivåer, villkor och försörjningsansvar. Detta ledde också till att de olika trygghetssystemens inbördes avgränsningar och beroendeförhållanden kom i skarp belysning; inte minst gränsdragningarna mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen.

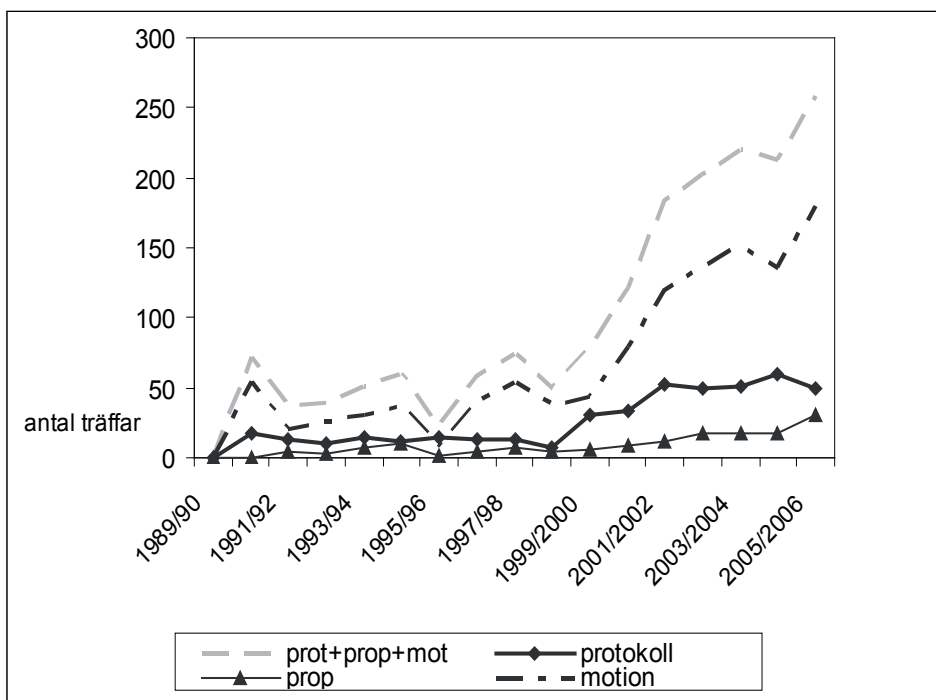
I en SCB-rapport 2004 pekade man på att utvecklingen av sjukfrånvaron under de senaste tio åren bör ses mot bakgrund av de stora förändringar som skett på arbetsmarknaden, inom samhällsekonomin och i transfereringssystemen. Vidare framhölls att transfereringarna fungerar som ”kommunicerande kärl”, vilket innebär att förändrade regelverk för ersättningar i en del av systemet ofta innebär en överflyttning av försörjningsansvaret till ett annat ersättnings- eller bidragssystem (SCB 2004:3).

Utflödet av människor från arbetskraften till olika typer av ersättnings- eller bidragsförsörjning kan ändå uppfattas som ett problem; antingen som ett sam-

hällsekoniskt, ett socialt eller moraliskt eller alla dessa samtidigt.

I *figur 1* presenteras förekomsten av "sjukskrivning" såsom politiskt problem i riksdagsdebatten 1989-2006 (riksdagens protokoll, motioner och propositioner/skrivelser).

**Figur 1:** Antal träffar på "sjukskrivning" i riksdagstryck 1990-2006.



Notering: Diagrammet baseras på sökresultat i Sveriges riksdags databas, dokument.

Hur kan dessa variationer i intresset för, eller snarare behovet av, att uttrycka sig i politiska sammanhang kring "sjukskrivning" förklaras? Ökningen i fråga om frekvenser startar kring år 2000, så någon direkt koppling till regerings- skifte finns inte. Däremot kan vi se att det är i motionerna som begreppet ökar starkast, vilket kan ge en fingervisning om att det är den politiska oppositionen som driver frågor kring problemet. Statsvetaren Henrik Oscarsson har visat att frekvensen av begreppet arbetslinjen i riksdagstryck samt mediearkiv ([www.henrikoscarsson.com/2009/04/arbetslinjen-och-sprakets-makt.html](http://www.henrikoscarsson.com/2009/04/arbetslinjen-och-sprakets-makt.html)) ökar under perioden enligt en liknande kurva, något som stämmer väl överens med mina egna slutsatser (Junestav 2007). Oscarsson knyter uppgången till alliansens framryckning. Jag menar att man snarare kan se en ideologisk eller

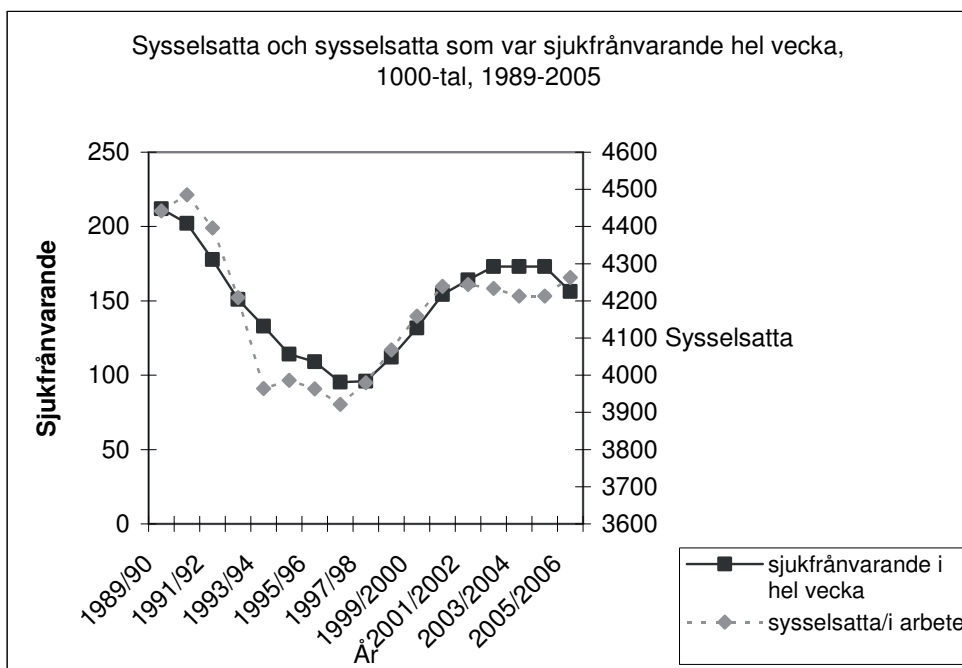
idémässig förskjutning redan under socialdemokratiskt styre under det sena 1990-talet som tycks mer eller mindre oberoende av de traditionella politiska skiljelinjerna. Framför allt har jag pekat på att definitionen av begreppet har varierat över tid och mellan aktörer i samtid, så att det kan vara vanskligt att dra en slutsats genom att endast se till hur frekvent begreppet förekommer (Junestav 2004).

Sjukskrivningsfrågan blev mer intensivt debatterad från och med början av 2000-talet. Från att inte ha förekommit alls i den politiska debatten vid slutet av 1980-talet skedde en ganska kraftig uppgång redan vid 1990-talets början, som sedan sjönk en aning för att från 1996/97 åter öka. Något som kan tänkas hänga samman med frågans intensifiering är om det har varit valår eller inte. Inte så mycket tyder på att valår har haft någon större effekt på förekomsten av sjukskrivning som politiskt problem i riksdagsdebatten. Den stora uppgången i frekvens sker 1999/2000 för riksdagsdebatten och 1995/96 för motioner.

Detta ger en grov överblick när det gäller hur sjukskrivningsfrågans betydelse har varierat som politiskt problem. Hur ser då de reella sjukskrivningstalen ut under denna period? I diagrammet nedan (*figur 2*) presenteras antalet sysselsatta och sysselsatta som hade sjukfrånvaro hel vecka i 1000-tal. Jämför vi dessa värden med den nivå som sjukskrivning hade under perioden, kan vi konstatera att i decennieskiftet 1989/90 var sjukskrivningstalet högre än det var under 2000-talets första hälft, samtidigt som det politiskt tycks ha varit en icke-fråga. Vi kan vidare tydligt se att sysselsättningsgraden och sjukfrånvaron tycks följa ungefär samma utvecklingslinje, med en brant nedgång av såväl antal sysselsatta som sjukskrivningar i mitten av 1990-talet. År 1992 sjönk sysselsättningsnivån i snabbare takt än sjukskrivningstalen och i början av 2000-talet steg sjukskrivningstalen i förhållande till sysselsättningsnivån, som sjönk något.

Denna utveckling sammanfaller dessutom med ett märkbart avtagande intresse för sjukskrivning som politiskt problem under samma period. Ett rimligt antagande skulle vara att det var ett annat politiskt problem som upptog det största intresset vid 90-talets mitt, nämligen arbetslöshetsfrågan.



**Figur 2:** Diagram över sysselsatta och sjukfrånvarande 1989-2005.

Källa: SCB Statistik 2007

Det förekommer en rad olika antaganden när det gäller det sammanfallande mönstret för sjukskrivningar respektive sysselsättningsnivå. Ett antagande består i att när de mer "lågpresterande" eller "konkurrenssvaga" försvinner från arbetsmarknaden, sjunker sjukskrivningarna som en direkt följd av "kvaliteten" på den kvarvarande arbetskraften (till exempel Larsson m fl 2005). En annan förklaring består i att de som blir kvar i arbete under en arbetslöshetskris blir mindre benägna att sjukskriva sig av rädsla för att bli av med jobbet. Konkurrensnivån på arbetsmarknaden är högre totalt sett när utbudet av arbetskraft (kraftigt) överstiger efterfrågan (se till exempel Aronsson m fl 2009).

### Textanalys av den politiska debatten 1990-2006

Sjukskrivning som politiskt problem relaterat till arbetsmarknad och sysselsättning har undersökts med hjälp av textanalys. Textanalysen måste också sättas in i sin kontext och relateras till relevant diskurs för att hela analysen ska vara meningsfull. Den diskurs som är relevant i detta sammanhang är den som berör reformer på socialförsäkringarnas och sysselsättningspolitikens områden. Det kan vara riksdagsdebatt, regeringens propositioner, statliga utredningar, debatt i media, samhällsvetenskaplig debatt, och så vidare. Den centrala frågan är sjukskrivning

som ett politiskt problem, vilket innebär att sjukskrivning problematiseras ur ett samhälleligt perspektiv eller ur ekonomiska perspektiv, rättviseperspektiv eller moraliska perspektiv.

Vad handlade den socialpolitiska debatten om under 1990-talet? I ett yttrande i riksdagen 1991 från folkpartiets Sigge Godin kopplas socialförsäkringssystemet samman med ”arbetslinjen”:

Folkpartiet liberalerna anser att det bör finnas inslag av självrisk i sjukförsäkringen. Både arbetstagarna och arbetsgivarna måste ges incitament att medverka till sänkta sjuktal. När sjuklön nu äntligen införs får arbetsgivarna bära utgifterna för höga sjuktal. Därmed skapas starka incitament för arbetsmiljöförbättringar och i många fall en ändrad arbetsorganisation i företagen. De sänkta ersättningarna är en självrisk som innebär att det alltid är mer lönsamt att gå till arbetet. [...] Hela paketet av insatser inom sjukförsäkringsområdet – sänkta ersättningsnivåer, sjuklön, arbetsskadeförsäkringen – är insatser som är nödvändiga för att skapa ett bättre socialförsäkringssystem som stimulerar arbetsmiljöinsatser och arbetslinjen. (Riksdagens protokoll 1990/91:129, anf 39)

Detta var ett av de tidigaste inläggen i den politiska debatten som underströk nödvändigheten av att minska sjuktalet, eller framför allt kostnaderna för dessa. Detta skulle göras genom att skapa incitament för såväl arbetsgivare att förbättra arbetsmiljön, som för arbetstagarna genom en förtydligad självrisk (sänkta ersättningsnivåer). Betoningen av det ”aktiva” fick sitt genombrott i den politiska debatten under denna period. Ingela Thalén (s) slog i en riksdagsdebatt 1991 fast att socialförsäkringspolitiken måste få en mer aktiv utformning:

Ser man på politikområden kan man säga att arbetsmarknadspolitiken sedan länge har varit inriktad på just arbetslinjen. [...] Socialförsäkringen måste få samma självklara, aktiva utformning som arbetsmarknadspolitiken. Detta är vår utgångspunkt. (Riksdagens protokoll 1990/91:119, anf 50)

Dessa citat är tidiga men tidstypiska exempel från 1990-talets debatt kring socialförsäkringar och välfärdspolitik som helhet (se vidare Junestav 2004). Pierson (1996) menar att välfärdspolitiken från och med 1990-talet fått en avsevärt ny inriktning mot tillbakadragande av statens ansvar (*retrenchment*). Delvis är detta ett resultat av att man ”gör nytta av en nödvändighet”. Det som är anmärkningsvärt är hur tydligt det politiska språket kring välfärdspolitiken ändrar karaktär under 1990-talet över hela den partipolitiska skalan. I en tid då förväntat impopulära beslut måste tas utvecklas en ny diskurs och en ny samling av nyckelord koppla-

de till välfärdspolitiken. Inom såväl arbetsmarknadspolitik som socialförsäkringarna och den kommunala socialpolitiken blev ett begrepp i stigande utsträckning kännetecknande: aktivering (se bland andra Junestav 2004, men även Johansson 2001, Salonen och Ulmestig 2004). Medan debatten under 1960- och 70-talen i stor utsträckning hade handlat om att möta behov och att göra systemen mer heltäckande och generella, så byttes nu ledorden ut och det kom i ökad utsträckning att handla om ”aktivt” och ”aktiverande”, ställt mot det som tidigare varit alltför ”passivt” och ”passiviserande”.

Poängen är inte att begreppet sjukskrivning som sådant är nytt i politisk debatt, utan snarare att begreppet eller ordet kombineras med andra begrepp och ord och hamnar därmed i andra sammanhang under 1990-talet. Sjukskrivning blir problematiskt på ett nytt sätt. Det positiva i ”aktiv” och ”aktivering” står ut som kontrast till det i allra högsta grad negativa i ”passiv” och ”passivisering”, oavsett det handlar om arbetslösa ungdomar eller rehabilitering av sjukskrivna.

Det nyinvalda Ny Demokrati framförde följande ståndpunkt i välfärdsdebatten i riksdagen vintern 1992:

Sjukskrivning, vård av sjukt barn, arbetsskada, arbetslöshet, garantilön vid konkurser – alltihop måste in i samma system, där det inte finns en möjlighet att få full ersättning utom när man arbetar, och där man skiljer på dem som är passivt frånvarande och dem som aktivt försöker komma tillbaka. [...] Jag är övertygad om att folk är med på att ge mer till dem som arbetar, att det finns en morot. Det är väl inte så särskilt märkvärdigt. Även en sjuk människa, tror jag, unnar den som arbetar något slags dricks för det. (Riksdagens protokoll 1992/93:48, anf 36 av Ian Wachtmeister)

Här tonar vissa ord fram och bildar markörer: passivt signalerar i negativa ordalag något som är motsatsen till det goda, eftersträvansvärda och värdehöjande som är aktivt; liksom även morot (detsamma som incitament, en vedertagen metafor). En annan tendens i den välfärdspolitiska debatten som också kommer fram här är idén att allt är samma, eller att all välfärdsstatlig politik bör samordnas i ett gemensamt system. Denna idé utvecklades så småningom till en diskurs om samordning eller samverkan (Hörnemalm 2008). Samordning diskuterades redan under 1930-talet då den stora Socialvårdskommittén (1938-1951) utredde hela det socialpolitiska området. Då gick skiljelinjen mellan socialdemokrater och borgerliga, men även mellan politiker och ämbetsmän i frågan kring i vilken utsträckning de olika socialpolitiska ersättningssystemen skulle finnas under samma tak organisatoriskt och juridiskt. Under 1990-talet aktualiserades åter samordningens fördelar i fråga om ekonomiska ersättningar, bidrag och aktiveringsåtgärder.

Det går att urskilja en allt starkare betoning av *aktivering* – åtminstone i det politiska språkbruket – under denna period, som inte tycks kopplad till någon speciell politisk ideologi (det är åtminstone inte uteslutande företrädare för någon speciell politisk ideologi som använder aktiveringsspråket). Speglar språkbruket i de politiska debatterna en pågående glidning i inställningen till välfärds-systemens legitimitet och en förestående omvandling?

Fairclough (2000) sammanfattar att politiska olikheter alltid har konstituerats som skillnad i språkbruk, politiska strider har alltid till en del varit strider om det dominerande språket, och den politiska retorikens teori och praktik har en historia som går tillbaka till forntiden (fritt översatt från Fairclough 2000). Det som är slående i 1990-talets debatter är snarast en likriktning av språkbruket hos de olika ideologiska lägren. Såväl borgerliga politiker som socialdemokratiska talar om aktiverande insatser för att minska sjukskrivningstalen och poängterar det passiverande med kontantersättning. För att tala i termer av hegemoni, det vill säga makten över det politiska språket och problemformuleringarna, sker helt klart en förskjutning mot en aktiverings- och kravinriktning. Det är däremot inte helt uppenbart vilken ideologisk hemvist denna förskjutning av språket har sitt ursprung i genom att endast studera riksdagstrycket.

### *Sammanfattning textanalys; diskussion kring metodens begränsningar*

Vad man inte kan göra med hjälp av det använda textanalysprogrammet är att sammanfoga de olika dokumenten. Därför har varje dokument analyserats separat och de resultat som redovisas ska ses som en sammanfattande analys av hela diskursen, där vissa exempel lyfts fram som specifika eller representativa. I regeringsproposition 1996/97:24, som innefattar kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension, utläses fyra tydliga kluster av ord: "arbetsförmåga", "bedömning" och "ersättning"; "återgå" och "arbetslinjen"; "rehabilitering" och "sjukpenning" samt "grund" och "sjukdom". Propositionens förslag går i stora drag ut på att förstärka arbetslinjen inom sjukförsäkringen genom ökad fokus på rehabilitering och en prövning av arbetsförmågan.

I regeringsproposition 2000/01:96, *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*, får vi det enda tydliga klustret innehållande "inkomstrelaterad" och "sjuk". Ord förekommande närmast "sjukskrivning" var "allmän" och "inkomster". Klustren ger ingen närmare indikation på vad som egentligen händer i den aktuella texten. I närheten av "arbetslinjen" förekommer "sjukpenning" respektive "ålderspension": vad förslaget gick ut på var att byta ut förtidspension mot sjukersättning på olika nivåer. Detta innebar en formell institutionell förändring i syfte att understryka aktiveringskravet och att lyfta ur långa sjukdomsrelaterade ersättningar från pensions- till sjukförsäkringssystemet.

I proposition 2002/03, *Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet*, framträder tre kluster bestående av "medicinska" och "sjukskrivning", "arbete" tillsammans med "sjukfall" och "rehabilitering" samt "arbetsförmåga" och "arbetslinjen".

I proposition 2003/04:1, *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp*, märks några drag tydligare i textanalysen. Ett tydligt kluster består av "aktivitets-", "sjukbidrag", "arbetsgivare", "ansvar", "samverkan" och "arbetslinjen". "Sjukskrivning" återfinns i sammanhang med "ökning" och "samordning". Vad propositionen handlar om är ett förslag på ett utökat ekonomiskt arbetsgivaransvar.

I studiet av riksdagsdebatter som handlar om sjukskrivning märker vi mer disparata mönster, men också mer ideologiskt färgade formuleringar. Ett kriterium för mitt urval är att "sjukskrivning" nämns i debatten. Vissa riksdagsprotokoll är så pass omfattande att det har varit nödvändigt att endast ta ut den del som handlar om sjukskrivning i någon väsentlig mening. Ord som "trygghet" och "valfrihet" förekommer också mer rikligt än vad som är fallet i de mer strikta (från början) skrivna dokumenten. I kammarens protokoll om sjukskrivning 1993/94:99 innefattar centrala kluster "aktiv" och "rehabilitering", "ansvar" och "arbetslinjen". I kammarprotokoll 1995/96:82 är "aktivt" respektive "passivt" de vanligast förekommande relevanta orden. "Arbeta", "vilja" och "tillbaka" hamnar intill varandra i ett kluster, liksom "aktivt", "passivt" och "sjukskrivning". Det är också i riksdagsdebatterna som eventuella motsättningar kring politiska beslut kommer upp till ytan – vilket troligen bidrar till ord av mer värdeladdad karaktär än vad som är fallet i propositioner och lagförslag. I regeringspropositionerna anges å andra sidan de politiska programförklaringar som anger inriktningen på politiken för den närmaste framtiden. Statliga utredningar och utskottsutlåtanden ses som produkter av längre processer och med andra aktörer inblandade än de som slutligen utformar politiken. Det kan vara intressant i sig att en viss utredning tillsatts under en viss period, liksom de direktiv som getts utredningen (se till exempel Socialförsäkringsutredningen 2004-2006).

Utifrån utförda textanalyser på 50 dokument (riksdagsdebatter och propositioner) från perioden träder följande bild fram i *tabell 2*:

**Tabell 2:** Centrala ord i propositioner och debatter 1990-2006.

rätt/rättighet möjlighet/-er samhälle/-t nivå sjukskrivning omprövning sjukersättning	arbete makt anledning/grund vilja staten	ekonomi/ ekonomisk utveckling politik kostnader finansiering krav sjuka problem drabbas	arbetslinjen krav insatser arbetsmarknads- politik socialpolitik ersättning förstärka/-s arbetsförmåga
rehabilitering aktiv medicinsk sjukpenning	ansvar aktiva staten arbetsmarknaden arbetslinjen arbete samverkan eget/egna arbetsgivarna	sjukskrivning aktiv passiv rehabilitering skäl	behov trygghet social ekonomisk valfrihet

Notering: De dokument som ligger till grund för analysen återfinns i referenslistan.

De kluster av ord (varje ruta motsvarar ett kluster, där innehållande enheter, det vill säga ord, kan överlappa varandra) som presenteras ovan representerar sådana ord/begrepp som förekommer tillsammans i högst utsträckning i de undersökta debatterna och propositionerna. Samtliga kluster innehåller ord/begrepp med en sammanlagd hög frekvens i de analyserade dokumenten.<sup>5</sup> Det ger oss en snabb överblicksbild av dels vad debatterna handlar om, dels vilka ord och begrepp som är starkast länkade till varandra.

<sup>5</sup> Orden "arbetslinjen" och "sjukskrivning" har dock lagts till på inkluderingslistan i analysprogrammet.

Ytterligare kluster innefattar

- (i) sjukpenning + inkomstrelaterad + rehabilitering,
- (ii) arbetslivet + tillbaka,
- (iii) beroende + socialbidrag och
- (iv) generell + system

Vad säger oss denna bild och vad betyder det att ord och begrepp hamnar i kluster tillsammans? Om vi tar exemplet "sjukskrivning" ser vi att de starkast länkade orden är "aktiv", "passiv" respektive "skäl" och "rehabilitering". Detta kan framstå som högst rimligt och överensstämmande med den allmänna bilden av diskussionerna om sjukskrivning. Med utgångspunkt i vilka ord som finns i de andra klustren, skulle man kunna förvänta sig att "sjukskrivning" skulle vara starkare länkad (än vad som är fallet) till exempelvis "kostnader" eller "problem". Dessutom är det i flera förekommande fall så att ett och samma ord/begrepp förekommer i flera olika kluster, såsom "sjukskrivning" och "rehabilitering". Förklaringen till detta är att orden förekommer i olika diskurser samtidigt; till exempel en diskurs om sjukvården och en annan om arbetsmarknadspolitik och socialpolitik. Ett förhållande som framkommer genom textanalysen av dokumenten är att diskurserna om socialpolitik respektive arbetsmarknadspolitik ofta "flyter in i" varandra. De ord/begrepp som under det senaste decenniet verkar binda samman dessa fält är "aktiv" och "arbetslinjen".

Nya ord i debatten om socialförsäkring och sjukskrivning som uppkommer under denna period är *aktivt*, som ofta diskuteras som ett positivt laddat ord i motsats till sin motpart *passivt*. Detta avspeglar förhållandet att de centrala politiska idéerna förändrats och nästa fråga blir: Vad innebär detta i institutionellt hänseende? De social- och arbetsmarknadspolitiska förändringar som sammanfaller med eller följer på den diskursiva förändringen som här beskrivits är Aktivitetsgarantin (1999- 2001), Åtgärder för ökad hälsa i arbetslivet 2004 (SfU10), Nya regler för sjukförsäkringen 2006 (SfU12) och Rehabkedjan (2008/2009).

### Sammanfattande diskussion

Under 1990-talet kom sjukförsäkringen och sjukskrivningen i högre grad att förbindas med den princip som ditintills främst kopplats ihop med arbetsmarknads-/sysselsättningspolitik. Ord som "aktiv" och "arbetsförmåga" trädde in i diskussionen om sjukskrivning som politiskt problem. Den omedelbara bakgrunden till detta kan antas vara den betydande ökningen av sjukskrivningarna, framför allt de långvariga, som uppträdde under decenniets andra hälft. Begreppet "ohälsa" introducerades på bred front i sjukskrivningsdebatten och kom att stå för ett större problemkomplex som innefattade både arbetsmarknaden/arbetslivet, sjukvården, läkarnas beteende och de olika trygghetssystemens funktioner i stort. Socialförsäkringarna, och särskilt sjukförsäkringen, genomgick en betydande institutionell

förändring (ny lag 2001) och praxis för såväl sjukskrivande läkare som Försäkringskassans handläggare stramades upp (Socialstyrelsens lista över diagnoser 2007). Ökat fokus kom att hamna på den kvarvarande arbetsförmågan. Läkarnas uppgift begränsades därmed inte längre till att bota sjukdomar och att avgöra om sjukskrivning av patienten var påkallad, utan omfattade också att avgöra om och i vilken grad någon arbetsförmåga återstod, olika symtom till trots.

För att vi ska kunna förstå sambanden bör vi sätta in analysen i en teoretisk modell om politiska idéers koppling till institutionerna. Genom institutioners innehåll förmedlas moraliska koder och normer. Det kan därför vara en god idé att börja i den ände där idéer formuleras och förverkligas i form av policy och regelverk, om vi vill förstå mekanismerna bakom samhällsförändring och normförskjutning. Enligt Ostrom (2005) är det inte så givande att förklara förändring på samhällsnivå genom att studera människors agerande – särskilt då det uppfattas som mindre rationellt – om de kan antas agera utifrån vissa givna normer. Om man inte har kännedom om de institutioner som bär upp och påverkar sociala normer, riskerar man att förklara normer med att det finns normer, det vill säga man förklarar inte människors beteende. Det är istället genom att studera befintliga institutioner (*rules*) vi kan finna förklaringar till människors beteende. Dessa regler formas i stor utsträckning i politiska processer och den utformning av policy som pågår i det politiska samtalet, i debatterna.

En studie av det politiska språkbruket handlar också om vad språket uttrycker och representerar. Vad specifika ord och uttryck står för påverkas av vilka andra ord och uttryck som omger dem, liksom av den kontext och den diskurs de ingår i. Om ordet och beteckningen ”sjukskrivning” förekommer i en läkarjournal har det en annan signifikans än om det uppträder i en riksdagsdebatt. Ordet syftar i de olika fallen på olika fenomen: i läkarjournalen handlar det om vad en patient ordineras, medan det i den politiska debatten handlar om ett samhällsligt fenomen på makronivå.

Enligt förekommande forskning om hur det politiska språkbruket påverkar institutioner, normer, värderingar och tankemönster, är det möjligt att utläsa hur policy, institutionell förändring och språkbruk sammanfaller. Vi skulle kunna sluta oss till att pågående institutionell förändring avspeglas i språkbruket. Vad som sägs i politiska dokument (regeringspropositioner, motioner, utskottsutlåtanden och så vidare) och (riksdags-) debatter har en relation till de politiska aktörernas verklighetsuppfattning, men samtidigt avgränsas handlingsutrymmet av rådande institutioner och normer. Detta uppfattas troligen oftast inte som ett problem, om det inte står i vägen för en upplevd nödvändig förändring av ett tillstånd som upplevs vara *orsakade av* de rådande institutionerna eller normerna. Det är däremot svårt att visa att språkbruket *i sig självt* faktiskt påverkar institutionell förändring, även om centrala ord i en debatt ofta återkommer i



propositioner och principförslag efter det att de har konstaterats förekomma allt oftare i de politiska debatterna. Vad vi kan konstatera är att de förändringar som genomförts på sjukförsäkringens område har föregåtts av debatter där ”sjukskrivning” i ökande grad definierats som ett politiskt, samhällsekonomiskt eller moraliskt problem.

## Referenser

- Aronsson G, Gustafsson K, Mellner C (2009): ”Samband mellan sjuknärvaro, sjukfrånvaro och självskattad hälsa i den yrkesaktiva befolkningen”. Göteborg: Göteborgs universitet. *Arbete och hälsa*, 43(3).
- Berge A (1995): *Medborgarrätt och egenansvar: de sociala försäkringarna 1901-1935*. Lund: Arkiv.
- Bergström G, Boréus K (2000): *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Berman S (1998): *The Social Democratic moment. Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Campbell JL. (1998): ”Institutional analysis and the role of ideas in political economy”. *Theory and Society*, no 3, vol 27, pp 377-409.
- Elster J (1989): ”Social norms and economic theory”. *Journal of Economic Perspectives*, no 4, vol 3, s 101.
- Esser I (2005): *Why work? Comparative studies on welfare regimes and individuals' work orientations*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research (SOFI), Department of sociology, Stockholm University.
- Fairclough N (2000): *New Labour, New Language*. New York: Routledge.
- Hermansson A, Johnsson B (2007): *Överutnyttjandediskursen. En innehålls- och konsekvensanalys av diskursen kring överutnyttjande av sjukförsäkringen*. Arbetsliv i omvandling 2007:9. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Hörnemalm J (2008): *Samverkan är ett magiskt ord – Motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisaering*. Avhandling nr 2008:10, Inst för arbetsvetenskap. Luleå: Luleå tekniska universitet.
- Johansson H (2001): *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Lund: Arkiv.
- Junestav M (2004): *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Studies in Economic History 72. Uppsala: Uppsala universitet.
- Junestav M (2007): *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik*. IFAU rapport 2007:4. Uppsala: IFAU.
- Larsson L, Kruse A, Palme M, Persson M (2005): *En hållbar sjukpenningförsäkring*. Valfördrådet rapport. Stockholm: SNS.
- Lindbeck A, Nyberg S, Weibull JW (1997): *Social norms and economic incentives in the welfare state*. Working paper no 476. Stockholm: IEI.
- Lindbeck A, Persson M (2006): *A model of income insurance and social norms*. Working Paper No 659. Stockholm: IUI.
- North D (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Oscarsson H: Digital källa: <http://www.henrikoscarsson.com/2009/04/arbetslinjen-och-sprakets-makt.html>
- Ostrom E (2005): *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierre J, Rothstein B (red) (2003): *Välfärdsstat i otakt: om politikens oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö: Liber.
- Pierson P (1996): "The new politics of the welfare state". *World Politics*, 48:2, s 143-179.
- Rothstein B (1998): *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salonen T, Ulmestig R (2004): Nedersta trappsteget. Rapportserie i socialt arbete 1:2004, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete. Växjö: Växjö universitet.
- SCB 2004:3 *Sjukfrånvaro och ohälsa i Sverige – en belysning utifrån SCB:s statistik*. Stockholm: SCB.
- SOU 2006:86 *Socialförsäkringsutredningen, Mera försäkring och mera arbete: betänkande*.
- Thorén KH (2008): *Activation policy in action: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*, Doktorsavhandling, School of Social Service Administration. Chicago: University of Chicago.
- Tingsten H (1967): *Den svenska socialdemokratins idéutveckling 1-2*. Stockholm: Bonniers.
- Vahlne Westerhäll L (2008): Arbets(o)förmåga i ett mångdisciplinärt perspektiv. I Vahlne Westerhäll L (red): *Ability to work from a multidisciplinary perspective*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Währborg P (2002, 2009): *Stress och den nya ohälsan*. Stockholm: Natur och Kultur.

*Underlag för den datorbaserade textanalysen:*

Regeringens propositioner och skrivelser

1993/94:220 Vissa socialförsäkringsfrågor, m m.

1994/95:197 Vissa socialförsäkringsfrågor, m m.

1995/96:209 Försäkringsskydd vid sjukdom m m.

1996/97:28 Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension.

1996/97:63 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m m.

1997/98:1 Socialförsäkringssektorn vid sidan av budgeten.

2000/01:96 Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension.

2002/03:2 Vissa socialförsäkringsfrågor m m.

2002/03:89 Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet.

2003/04:1 *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp. Regeringens förslag till riksdagen*.

2004/05:21 *Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro*.

Direktiv, Socialdep. 2008:2008:11 *Översyn av begreppen sjukdom och arbetsförmåga samt en enhetlig bedömning av arbetsförmåga*.

1990/91:SoU12, Socialutskottets betänkande, "Socialpolitik inriktning och anslag".

Riksdagens protokoll 1990/91:19, 77, 96, 110, 116, 119, 128; 1992/93:48, 122; 1993/94:7, 15, 38, 99; 1995/96:8, 37, 82; 1997/98:12, 47; 1999/2000:29, 36, 43, 46, 53, 62, 64, 101, 127, 128; 2001/02:3, 13, 14, 31, 41, 55, 57, 88, 90; 2003/04:5, 13, 26, 34, 47, 65, 90, 96, 109, 128; 2005/06:9, 18, 46, 81, 88, 103, 124.