



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Sjukskrivning som politiskt problem i välfärdsdebatten – det politiska språket och institutionell förändring

Malin Junestav

RAPPORT 2010:16

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Sjukskrivning som politiskt problem i välfärdsdebatten – det politiska språket och institutionell förändring^{*}

av

Malin Junestav[♦]

2010-09-08

Sammanfattning

Denna studie handlar om hur sjukskrivning har problematiserats och diskuterats i politisk debatt under efterkrigstiden. Genom textanalys undersöker jag hur man har talat om sjukskrivningar under drygt 50 år, främst med fokus på 1990-talet fram till 2006. I och med att ohälsotalet ökade under 1990-talets andra hälft blev sjukskrivning i stigande grad ett politiskt och ekonomiskt problem. Detta kommer till uttryck i de politiska debatter och dokument som analyseras i denna studie. Jämfört med debatter och utredningar om sjukförsäkring och sjukskrivning under tidigare perioder framstår sjukskrivning alltmer som ett omfattande problem och en onödig kostnad. De förändringar och reformer som genomförts under de senaste tio till femton åren har varit i en restriktiv riktning – något som också avspeglas i det politiska språkbruket.

* Författaren vill tacka Patrik Hesselius (IFAU), Martin Lundin (IFAU) och Mats Dahllöf (lektor i Lingvistik, Uppsala universitet) för kommentarer på denna rapport. Jag vill även tacka Per Johansson (IFAU), Eva Mörk (IFAU) samt FAS för uppmantran och ekonomiskt stöd till detta projekt.

[♦]Uppsala universitet och Mälardalens högskola, malin.junestav@mhd.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Syfte och forskningsproblem.....	3
1.2	Material och metoddiskussion.....	4
1.3	Teoretiska utgångspunkter.....	8
1.4	Studiens upplägg.....	10
2	Sjukskrivning som politiskt problem.....	11
2.1	Socialförsäkringsfrågan under tre perioder.....	11
2.2	1970-talet: krav på ökad social jämlikhet – och breddning av socialförsäkringens täckningsgrad.....	18
2.3	Sjukskrivning i kontext och text 1990–2006.....	23
2.4	Textanalys av det politiska språket 1990–2006.....	26
2.5	Sjukskrivnings- och ohälsoproblematiken i den politiska debatten.....	27
2.6	Sammanfattning: Vad kan det politiska språkbruket säga om sociala normer och institutionell förändring?.....	33
3	Avslutande diskussion.....	35
3.1	Det politiska språkbruket som bärare av idéer och betydelse för politik och institutioner.....	37
	Källor och litteratur.....	39
	Metodappendix.....	46

Language has always been important in politics and in government [...] Political differences have always been constituted as differences in language, political struggle have always been partly struggles over the dominant language... Language has therefore always been a relevant consideration in political analysis.

(Fairclough 2000, s. 3)

1 Inledning

Socialförsäkringens grundidéer gick under 1930–50-talen ut på att förebygga fattigdom och att verka preventivt. Den försäkringsmässiga lösningen med inkomstrelaterade ersättningar syftade dessutom till att inkludera breda samhällslager i ett trygghetssystem som gav mer än det allra nödvändigaste då arbetsinkomst av någon orsak uteblir. Under hela 1900-talet har frågan om var på den politiska kartan socialförsäkringarna hör hemma skiftat och detta kommer också till uttryck i det politiska språkbruket. Varje periods politiska aktörer har haft rådande system och institutioner att ta spjörn emot, och ibland har dessa stärkt och bekräftat dominerande politiska idéer. Vid andra tillfällen har samma system framställts som problematiska och något som borde ändras för att bättre passa tidens specifika omständigheter. I denna rapport har jag tagit fasta på hur politiska idéer manifesteras i språket¹ och diskuterar vad detta kan ha för betydelse för institutionell förändring eller avsaknad av förändring. Studien handlar om hur sjukskrivning har diskuterats i politiska debatter från 1950-talet fram till 2006.

1.1 Syfte och forskningsproblem

Socialförsäkringarnas institutioner (regelverk) har under efterkrigstiden genomgått en rad förändringar och justeringar, men flera grundfundament som formades redan under 1900-talets första decennier fram till 1950-talets mitt ligger fortfarande fast (Junestav 2004). Den centrala frågan i denna rapport är om det har skett någon förändring av politiska idéer om sjukskrivning och sjukförsäkring och om detta i så fall kan avläsas i det politiska språkbruket kring sjukskrivningsproblematiken. Studiens empiriska analys består i att undersöka vad som sägs och skrivs i politisk debatt och diskussioner och att ställa detta i relation till utformningen av institutioner och politik.

¹ Med språk avses här språkbruk, d.v.s. ords och begrepps innebörd och hur dessa förändras eller ges olika innebörd.

Ett antal studier om inkomstförsäkring och sociala normer pekar på hur institutionerna påverkar viljan att arbeta alternativt välja ”fritid” (jfr. 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 han eller hon är försäkrad. Beteendet påverkas dessutom av hur många i individens omgivning som har sin försörjning från olika ersättningsystem snarare än från arbete (Lindbeck m.fl. 1999, 2003; Larsson m.fl. 2005). Skillnaden mellan studier som ur en teoretisk modell härleder antaganden i fråga om individens beteenden och nyttokalkyler, och denna studie, är att jag inte utgår från någon i förväg formulerad teori på individnivå. Istället undersöker jag de regelverk (institutioner) som anger ramarna, dels för det politiska beslutsutrymmet, dels för enskilda individers beteende och beslut. Enligt institutionell teori formas aktörernas² uppfattningar om det politiskt eller socialt möjliga g^{iv}et befintliga institutioner. Institutionerna antas därmed fungera normgivande samtidigt som de ger det politiska och sociala livet stabilitet och förutsägbarhet (jfr. Pierre och Rothstein 2003; Berge 1995).

Denna studie, som har karaktären av en utökad pilotstudie ifråga om metod (datorbaserad textanalys) med en koppling till det teoretiska ramverket (institutionell teori i kombination med idéanalys), ska ses i ljuset av ett forskningsfält som fokuserar på hur institutioner formas. Den belyser också betydelsen av politiska idéer och institutioner i politisk vetenskaplig analys (North 1990; Weir 1992; Steinmo, Thelen och Longstreth 1992; Rothstein 1998; Fairclough 2000; Ostrom 2005; McCloskey 2007).

1.2 Material och metoddiskussion

De huvudsakliga källorna utgörs av riksdagsdebatt, policydokument, utredningar och utredningsmaterial. Det jag analyserar är text vars innehåll kan förväntas ge uttryck för centrala politiska idéer. Politiska idéer definieras här som programmatiska koordinater mellan politiska mål och medel, i utrymmet mellan sakfrågor och ideologi.³ I en traditionell idéanalys utgör analysobjektet

² Med aktörer avses de organisationer, politiska partier, intressegrupper, korporationer, företag, personer, politiker o.s.v. som deltar i debatten och påverkar eller har potentiell möjlighet att påverka utvecklingen av institutioner och politik.

³ Berman (1998) kallar sådana idéer som återfinns mellan ideologi och sakfråga för ”programmatic beliefs”. De skiljer sig från ideologi i det att de inte innefattar någon total samhällssyn, utan är snarare inriktade mot specifika politiska problemkomplex så som t.ex. ”arbetslöshet”, ”social trygghet” eller ”välfärd”.

ofta någon eller flera politiska ideologier, alternativt en speciellt viktig fråga/debatt där man avser rekonstruera de olika idéer som förekom. En klassisk studie i denna tradition är Herbert Tingstens analys av den socialdemokratiska ideologin:

Då det gäller att fastställa vilka allmänna idéer som under ett bestämt skede ingått i opinionsbildningen, intar de av statens egna organ, de på offentlig bekostnad spridda föreställningarna en plats för sig. De är inte med nödvändighet dominerande eller ens i hög grad inflytelserika. [...] Men de ”officiella” idéerna får ett särskilt intresse inte bara på grund av att de bärs upp eller åtminstone bekänns av vissa styrande grupper utan också därför att de på ett effektivt sätt utbredds bland folket, vare sig de hos detta möter entusiastisk följsamhet eller kritisk reaktion.

(Tingsten 1967, s. 23)

En analys av idéer innebär alltid ett betydande mått av tolkning. Denna tolkning kan utföras metodiskt genom användandet av ett antal i förväg uppställda premisser. En grundförutsättning är att undersökningen ska kunna upprepas i efterhand i syfte att kontrollera om resultaten kan betraktas som rimliga och riktiga. Väljer man att göra en kvalitativ analys av text krävs en genomläsning av texten i syfte att bestämma ords innebörd i sitt sammanhang för att man ska kunna avgöra vilka de centrala idéerna i texten är.

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. Genom att kvantitativt analysera en textmassa eller en stor del av en diskurs får man fram en slags ”hårda data” på vad diskursen faktiskt innehåller. Detta kan sedan användas som utgångspunkt för en djupare kvalitativ analys. Textanalys kan tillämpas i syfte att urskilja förekomsten av politiska idéer inom en viss debatt, ett avgränsat politikområde, inom ett politiskt parti eller någon annan samhällsrelig organisation (Bergström och Boréus 2000). En kvantitativ textanalys kan stärka resultaten av en kvalitativ analys av idéer eller utgöra en utgångspunkt för en sådan. När en kvalitativ analys av en text gjorts får vi fram en indikation på var vi ska rikta blicken, vilka begrepp som är de mest centrala, och då vi undersöker en större mängd dokument över en längre tid kan vi också dra en slutsats om hur innehållet förändras generellt.

I denna studie är frågan hur sjukskrivning diskuterats i politiska debatter och lagförslag. Definitionen av ”sjukskrivning” är tämligen oproblematiskt, då det inte kan anses betyda så mycket annat än ”frånvarande från arbete/arbets-

marknaden 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 ekonomiskt och politiskt problem. Det som är en mer öppen fråga är vilka andra ord och begrepp som omger ”sjukskrivning” i debatter och texter.

1.2.1 Text och ord som empiriskt material (”data”) – kvantitativ textanalys

Det som utgör empirin i undersökningen är politiska dokument: debatt, propositioner och offentliga utredningar. 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). Analysen mäter dels olika ords och begrepps förekomst (frekvens), vilket har betydelse för en jämförelse över tid⁴, dels visar hur olika ord och begrepp förekommer i relation till varandra (i kluster och nätverksanalys).

Text är kanske den rikast förekommande formen av tillgängliga data, men det finns ett antal problem förknippade med denna datakategori, särskilt med avseende på mätbarhet. Språket⁵ förstås ofta som ett abstrakt system och det är därmed svårt att kvantifiera i vanlig mening. Fairclough menar dock att det talade och skrivna ordet även utgör en form av social aktivitet, en handling (Fairclough 1992).⁶

I en datorbaserad textanalys utgör orden kodningsenheter, laddade med olika grad av betydelse eller innebörd (vilket bestäms av sammanhang/diskursen). Resultatet av den databaserade textanalysen presenteras i form av frekvenser (hur ofta enskilda ord förekommer i texterna) och i korrela-

⁴ Det finns dock ett problem när det gäller jämförelse av språkbruk och ords innebörd över tid, eftersom språkbruket förändras. Å andra sidan kan det vara intressant att just kunna se hur specifika begrepp/ord får olika betydelse vid olika tidpunkter.

⁵ Med ”språk” avses här den mer generella samhällsvetenskapliga definitionen, till skillnad mot det strikt lingvistik-vetenskapliga. Boréus (1994), Bergström och Boréus (2000), Fairclough (2000) m.fl. använder begreppet ”språk” inom en diskursiv metod, som en mänsklig social resurs och som ett ”verktyg”. Politiska/ideologiska strider om ”makten över tanken”, ”makten över den politiska dagordningen” eller som ett medel att uppnå hegemoni.

⁶ Ibland är syftet med ett uttalande att påverka händelsernas riktning i ett politiskt sammanhang, ibland syftar det till att förklara ett sakförhållande o.s.v. Val av ord och uttryck kan få olika konsekvenser beroende på sammanhang, syfte, avsändare och mottagare.

tioner (hur eller i vilken grad de olika orden/kodningsenheter är korrelerade med varandra).

Ett vanligt tillvägagångssätt vid utförandet av en innehållsanalys (textanalys) med traditionella textanalysprogram har bestått i (datorbaserad) ordräkning med manuell kodning. I detta syfte konstrueras ett analysinstrument som anger vad det är som ska analyseras i materialet, ett kodschema (ordlista) bestående av kodningsenheter (Bergström och Boréus 2000).

Textanalysprogram som kräver förkodning förutsätter att den person som kodar i förväg har läst texten tämligen ingående. Detta medför att man å ena sidan har skaffat sig en förförståelse av innehållet, men å andra sidan har man påverkat urvalet (av kodningsenheter/ord som ska analyseras) och riskerar då att förbise eventuella oväntade resultat som hade kunnat uppkomma om urvalet varit mer förutsättningslöst.

Med det program som använts för denna studie (CatPac och ThoughtView, Galileo) görs ingen manuell förkodning i vanlig mening.⁷ Programmet är ett s.k. artificiellt neuronnätprogram, utformat för att läsa och ”förstå” text.⁸ Fördelarna (jämfört med manuell kodning eller enbart kvalitativ textanalys) är dels att programmet förhåller sig ”neutralt” i sitt förhållande till texten, dels att en större textmängd kan behandlas på betydligt kortare tid. Till skillnad från textanalysprogram där användaren kodar ord med olika värden är textanalysprogram utan ordlista mer öppen och öppnar för att mer oförutsedda enheter uppkommer i analysen och i resultaten (för en utförligare beskrivning av metoden, se metodappendix).

Med hjälp av datorbaserad textanalys är det möjligt att identifiera centrala ord, begrepp och resonemang i de politiska debatterna och besluten. Jag utgår då från en teori om att det i den politiska kampen om makt – över språket, tanken och därmed möjligheten att påverka människors sätt att uppfatta det aktuella problemet på ett visst sätt (jfr. Boréus 1994). Ett skäl att välja en kombination av kvantitativ och kvalitativ textanalys är att vi kan undersöka policyförändring och institutionell förändring ”inifrån”, d.v.s. vi analyserar den politiska processen genom språkbruket. På detta vis kan vi se hur den språkliga hegemonin, d.v.s. hur politiska aktörer använder sig av språket för att lyfta fram en bestämd problematik, formas och omformas.

⁷ Däremot krävs en hel del förarbete när det gäller att rensa bort för analysen ovidkommande ord, synonymmer och lexem.

⁸ Programvaran har sitt ursprung i forskning om biologiska nervsystem, fysik, datasystemforskning, lingvistik och kommunikationsforskning. Se vidare i Appendix angående programmets funktioner.

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. Denna ansats har använts inom t.ex. psykologi, företagsekonomi, juridik och medieforskning (t.ex. Graber och Smith 2006; Jørgensen 2007; Kim 2007; Maynard 1997).

1.3 Teoretiska utgångspunkter

Denna studie ägnas på ett övergripande plan åt frågan om sociala och politiska normer i förhållande till välfärdsstatens sociala trygghetssystem. Vi kan inledningsvis anta att samhällseliga, sociala, normer i första hand är kulturellt betingade och att de därför har en (längre) historia och ändras tämligen långsamt. Vissa normer rör så pass komplexa situationer och förhållanden att de har institutionaliserats, d.v.s. de har gjorts till lagar eller någon typ av kontrakt. Termen institution ska här förstås som ”en uppsättning regelverk” eller ”spelets regler”:

Institutions are the structure that humans impose on human interaction and therefore define the incentives that together with the other constraints (budget, technology, etc.) determine the choices that individuals make that shape the performance of societies and economies over time.

(North 1994, s. 14)

Vidare antas institutionerna fungera normgivande; det är kopplat till en risk för någon typ av sanktion om man bryter mot de koder eller regler som institutionerna omfattar (Ostrom 2005, s. 76–77). Ett exempel på en social norm som är adekvat för vårt samhälle är arbetsnormen. Denna innefattar bl.a. principen att man inte ska ”leva på andra” och en betoning på att var och en ska försörja sig genom eget arbete. Ytterligare en gällande social norm säger oss att vi ska gengälda det vi får av andra, den s.k. reciprocitetsnormen (Elster 1989).

Den institutionella analysen innefattar studiet av såväl institutioner som politiskt språkbruk och text; det är i och genom språket som regler och normerande information förmedlas. Elinor Ostrom (2005) menar att vid sidan av den rent biologiska mänskliga utvecklingen över årtusenden, kan språket sägas utgöra ”ett andra arvssystem”, som sammanlänkar generationerna och utgör en grundförutsättning för kulturell förändring: ”Med språket upphör genetisk för-

ändring att vara den huvudskaliga basen för förändring; historien börjar” (Ostrom 2005, s. 126). Ostrom åberopar i detta sammanhang forskning som tyder på att den moderna människan har ärvt benägenheten att lära sig sociala regler och normer på liknande sätt som vi ärvt vår förmåga att lära oss grammatiska regler; det tycks föreligga likheter mellan handlingsregler och språkliga regler (Ostrom 2005).

1.3.1 Politiska idéer och institutionell förändring

Politiska idéer kan kopplas till politikens innehåll på ett specifikt område, och påverkar rådande institutioner, men begränsas eller stöds också av desamma. Samhällets institutioner antas vidare vara kopplade till en uppsättning sociala normer. 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. Vidare betonas ordning och stabilitet, mening och sammanhang, mönster och modeller i strävan att förklara politikens utformning och innehåll. Idébaserade förklaringar av politisk utveckling utmanar de institutionella teoriernas tendenser att betona regelmässighet och ”givna ordningar”. I idébaserade förklaringsmodeller framhålls och synliggörs de mellanrum och de friktionsytor där idéer och åsikter bryts mot varandra. Det är i dessa mellanrum möjligheterna för politisk och institutionell förändring skapas. När det uppstår ett glapp mellan ideal och institutioner kan det leda till en situation då den institutionella praktiken reformeras för att stämma bättre överens med rådande praxis och sociala normer.

För att förstå hur vissa idéer blir styrande kan vi studera länken mellan idé och politik och analysera hur och varför idéer och idéers styrka (inflytande) ändras (eller inte ändras) över tid. Poängen är inte bara var idéer kommer ifrån eller hur de stämmer överens eller kommer i konflikt med andra idéer, utan också hur de blev viktiga och inflytelserika och till och med avgörande i formandet av politisk praxis och definierandet av politisk rationalitet.

1.3.2 Ord och begrepp i text som bärare av idéer, normer och institutioner

I forskning om institutionell och politisk förändring råder det delade meningar om var man ska lägga tyngdpunkten då man ska förklara förändring eller avsaknad av förändring. Enligt ett synsätt kan politisk och institutionell förändring endast ses som resultat av en maktkamp mellan aktörer med olika materiella intressen – den part som går segrande ur sådana strider får också makten över den politiska agendan. De aktörer som redan i ingångsskedet har störst

materiell makt har också ett försprång gentemot meningsmotståndarna att placera sina frågor på den politiska dagordningen, enligt detta resonemang. De styrande idéerna och samhällets institutioner ses i detta perspektiv som en produkt av och ett uttryck för den starkare partens intressen.⁹

Vad detta perspektiv saknar är en diskussion om vilka medel som används i en ständigt pågående kamp om makten (över den politiska dagordningen). Det politiska språket kan ses som verktyg i en kamp om makten över tanken. Detta har belysts av den forskning som tillämpat en diskursiv metod för att besvara frågor om hur policy skapas och förändras. Norman Fairclough (2000) diskuterar i *New Labour, New Language* på ett ingående vis hur detta verktyg – det politiska språket – har putsats och vässats på ett mycket medvetet vis, i syfte att forma politik och opinion kring centrala frågor i en viss riktning (Fairclough 2000).

Ekonomiprofessorn Deidre McCloskey har betonat språkets och retorikens roll som betydelsefull även inom detta vetenskapsfält.¹⁰ Vi skulle aldrig kunna förstå ekonomi som vetenskap utan de historier (”stories”) och metaforer som de vetenskapliga sambanden bäddas in i och förmedlas genom, menar hon. McCloskey gör en åtskillnad mellan olika logiker: statsmaktens logik (planering, institutioner), den sociala logiken (normer och kommunikation, ”språk”), samt ”sambhörighetens logik” (familj, kultur, religion). Det intressanta med denna utsaga är kopplingen som görs mellan språk och institution, mellan statsmaktens förhållanden och överföringen av information och normer. Idéer och politiska principer som grundas på aktörernas verklighetsuppfattning, kunskaper och övertygelser blir avgörande för utformningen av politik och institutioner.

1.4 Studiens upplägg

I nästa avsnitt analyseras data och resultaten av textanalysen av den politiska debatten och utredningarna. Resultaten relateras till en teori om idéers inverkan på institutioner och sociala normer. Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion i det tredje och sista avsnittet.

⁹ Detta utifrån ett maktresursperspektiv som inte sällan sammanhänger med en historiematerialistisk utgångspunkt, d.v.s. att vem som har makten i ett samhälle avgörs av vem som äger och förfogar över störst del av de materiella tillgångarna.

¹⁰ McCloskey (2007, s. 5) talar i sammanhanget om ”conversation, rhetoric, language, sweet talk itself”.

2 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 av Sveriges medborgare försörjs av olika former av bidrag eller ersättningar samtidigt som alltför få deltar i arbetslivet. Arbetslösheten började stiga kraftigt 1991 (SCB 2004) och fram till år 1996 skedde i det närmaste en femdubbling av de absoluta arbetslöshetstalen.¹¹ Antalet vakanser på arbetsmarknaden minskade dramatiskt och den totala arbetslösheten har en bit in på 2000-talet legat på mellan 5 och 6 procent, eller drygt 300 000 öppet arbetslösa (SCB 2005). Arbetslösheten blev ett av de mest centrala politiska problemen under framförallt 1990-talets första hälft.

Även sjukskrivningarna, eller det som numera ofta kallas ”ohälsotalet”¹², bedöms ha nått alarmerande nivåer under de senaste tio 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. Vad som ses som politiskt önskvärt kommer till uttryck i målskrivningar (ofta angivna i procent och rörande arbetslöshet, inflation m.m.), i politiska debatter, propositioner och beslutsunderlag. I den politiska debatten har frågan 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 varit ständigt aktuell under denna period. 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; Hjertner Thorén 2005; Ulmestig 2007).

2.1 Socialförsäkringsfrågan under tre perioder

För att sätta den datorbaserade textanalysen i sitt sammanhang presenteras i det följande en mycket översiktlig genomgång och historik av den socialpolitiska kontexten, med särskilt fokus på sjukförsäkringen, under tre perioder. Den sista perioden (1990–2006) kommer att analyseras mer djupgående. De perioder som valts kännetecknas alla av en intensifierad debatt om socialförsäkringarna och av betydande institutionell förändring.

¹¹ En ökning i absoluta tal från ca 75 000 till 134 000, vilket motsvarar en procentuell ökning på ca 79 procent.

¹² I detta ingår även sjuk- och förtidspensionerade samt partiell arbetskraft.

2.1.1 1950-talet: inkomstförsäkringen institutionaliseras

I centrum för den socialpolitiska debatten under tiden kring 1950 stod socialförsäkringsfrågan och den politiska ambitionen att generalisera och institutionalisera den sociala tryggheten i breda samhällslager. I ekonomiskt hänseende fördjupades den generella välfärden avsevärt jämfört med de ambitioner som hade varit för handen under mellankrigstiden. Arbetslöshet var inte längre ett överhängande problem och den starkt uppåtgående konjunkturen gav helt nya ekonomiska förutsättningar för sociala reformer. Den socialpolitiska linje som dominerat under 1930-talet hade sin utgångspunkt i att avhjälpa direkt nöd. Under 1950-talet handlade den socialpolitiska debatten i stort om att göra välfärdssystemen mer omfattande, mer generella (Junestav 2004).

Den institutionella omvandlingen av socialförsäkringarna som till betydande del genomfördes under 1950-talet vilade i hög grad på de utredningar och debatter som förts i och omkring Socialvårdskommitténs arbete 1938–1951, även om flera av de tidigare riktlinjerna skulle komma att överges. Vägvalet i fråga om utformningen av den sociala tryggheten vid sjukdom handlade dels om obligatorium eller frivillighet, dels om grundtrygghet eller ”standardtrygghet” (inkomstbortfallsförsäkring) (Åmark 1999).

En fråga som diskuterades i samband med utformningen av sjukförsäkringen var risken för ”överförsäkring”. Den grundläggande principen var att det inte skulle vara möjligt att få ut mer i ersättning än vad man vanligtvis tjänade på sitt arbete. Detta kan ju framstå som en randanmärkning, men faktum var att i de redan existerande frivilliga försäkringarna var detta inte helt ovanligt: det var ofta grupper som dels hade möjlighet, dels ansåg sig ha en större risk som såg till att vara väl försäkrade. Framförallt gällde detta olika kategorier av säsongsarbetare, kulturarbetare, partiellt hemmavarande kvinnor etc. I dessa frivilliga försäkringar var det möjligt att själv bestämma sin försäkringsgrad. Ett problem som framhölls av Socialvårdskommittén var att individer som verkligen var i behov av försäkring alltför ofta saknade en sådan. Detta sågs i sig som en god anledning att göra försäkringen obligatorisk (Åmark 1999; Junestav 2004).

Till ganska stor utsträckning handlade arbetet med att utforma sjukförsäkringen om nivåer: hur ersättningsnivåerna i försäkringen skulle fastställas, vilka grupper som skulle omfattas och i vilken utsträckning. Med tiden framkom att den försäkring som skulle komma att föreslås skulle bli en för den reguljärt arbetande delen av befolkningen.

I de politiska debatterna underströks under denna period ofta skillnaden mellan å ena sidan ersättning och å den andra sidan bidrag, mellan försäkring och socialhjälp, och särskilt från socialdemokratiskt håll framhölls distinktionen som betydelsefull. När Socialvårdskommittén 1950 diskuterade förhållandet mellan socialhjälp och socialförsäkring kom man fram till att ett behovsprövat bidrag måste finnas kvar som komplement till de allmänna försäkringarna. Inriktningen mot en obligatorisk socialförsäkring innebar i sig en grundläggande omläggning av hela socialpolitiken, där endast marginella grupper väntades ha behov av den traditionella socialvårdens stöd.

Arbetet med reformeringen av socialpolitiken och utformningen av sociala försäkringar var långt ifrån friktionsfritt. Gång på gång sköts besluten på framtiden på grund av oenighet ifråga om de centrala principerna. Socialminister Gustav Möller hamnade vid upprepade tillfällen i konflikt med kommittén, som också internt hade vissa svåröverkomliga principstrider. Möller ersattes 1951 av Gunnar Sträng på socialministerposten. Detta innebar en omedelbar omläggning av politiken i den centrala frågan om inkomsttrygghet. Sträng tillsatte en ny utredning av sjuk- och yrkesskadeförsäkringen, denna gång inom socialdepartementet och med representanter från arbetsmarknadens parter (Åmark 1999, s. 25).

Direktiven för den nya utredningen¹³ bestod uttryckligen i att föreslå en obligatorisk och inkomstgraderad sjukpenningförsäkring samordnad med olycksfallsförsäkringen. Därmed valde man att gå tillbaka till den gamla inkomsttrygghetsprincipen från Socialvårdskommitténs första förslag, men med fler inkomstklasser. Dessutom föreslogs en höjning taket för den övre inkomstgränsen. Detta innebar att försäkringen öppnades för tjänstemannagrupperna.

Utredningens förslag resulterade i en proposition som bifölls av riksdagen 1953. Förslaget fick stöd av regeringens stödparti Bondeförbundet, samt av Folkpartiet och Kommunisterna. Även Högerpartiet stödde inkomstbortfallsprincipen, även om hellre hade sett en frivillig försäkring.

Istället för den ”Möllerska” sjukförsäkringen med enhetliga ersättningar och en frivillig påbyggnadsförsäkring, blev alltså inkomstbortfallsprincipen normen för den samordnade sjuk- och yrkesskadeförsäkringen. Detta innebar att totalkostnaden blev dubbelt så stor i denna försäkring som den som Möller hade föreslagit (Åmark 1999, s. 31).

¹³ Den nya utredningen, Socialförsäkringskommittén, knöts närmare Socialdepartementet och bestod av parlamentariker samt en representant vardera från LO och SAF.

Tabell 1 Frekvensanalys av Socialvårdskommitténs diskussions PM angående Sjukförsäkringen 1945 (Socialvårdskommitténs Arkiv 1945, Riksarkivet)

Ord	Frekvens i text	Procent tid
sjukpenning	71	17,0
frivillig	31	7,4
familjetillägg	28	6,7
försäkring	25	6,0
sjukdom	25	6,0
förvärvsarbete	24	5,8
obligatoriska	21	5,0
ersättning	19	4,6
barntillägg	18	4,3
inkomst/ årsinkomst	18/17	4,3/4,1
hänsyn	16	3,8
företagare	15	3,6
försäkrade	15	3,6
kvinnor	14	3,4
karenstid (-en)	12	2,9
sjukpenningförsäkring (-en)	12	2,9
överförsäkring	12	2,9
anledning	11	2,6
ekonomiska	11	2,6
ansvar	1	0,2
arbete	1	0,2
sjukskrivning	1	0,2
skyldighet	1	0,2
rättighet	1	0,2

Not: Totalt antal analysobjekt (d.v.s. ord) är 417. Antal unika ord är 26. Återställningskraft: 0,1, cykler: 1, funktion: hyperbolic tangent (-1 till 1). För mer information, se vidare appendix.

I frekvenstabellen (se *Tabell 1*) ovan har Socialvårdskommitténs diskussions PM (1945) angående sjukförsäkringen analyserats. Denna diskussion kan ses som såväl representativ som central för periodens diskurs rörande sjukförsäkringen. Kommitténs skrivelse till regeringen låg också till grund för den utredning (1952) som lade det förslag som antogs av riksdagen och ledde till lagstiftning.

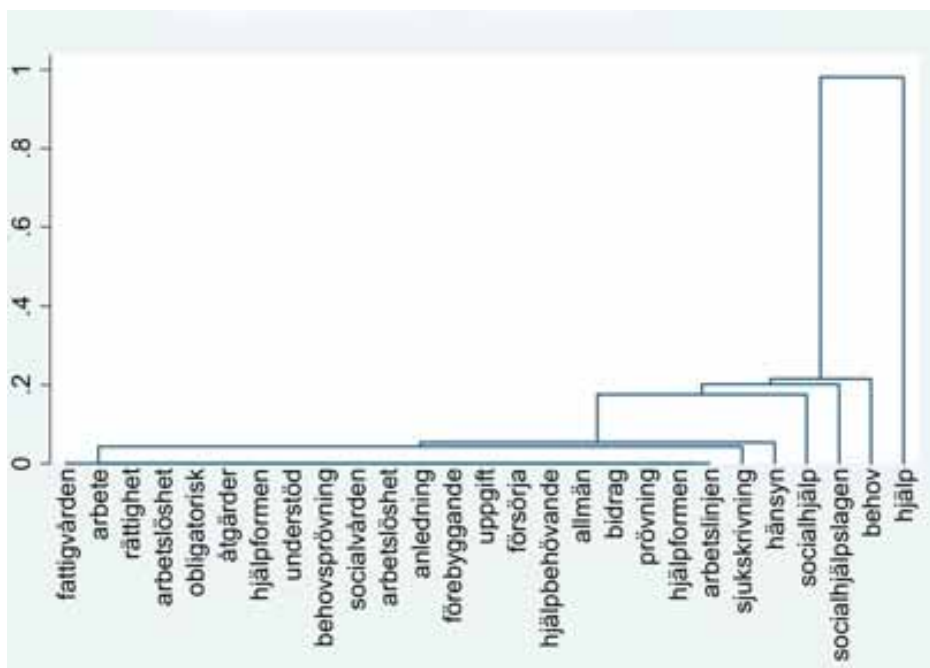
Tabell 1 visar frekvenser av de vanligast förekommande orden i Socialvårds-kommitténs diskussioner om en allmän sjukförsäkring. Det som kan utläsas av en sådan analys är vilka ord som fanns i centrum för problemområdet och vilka som var mer perifera.

Vi kan konstatera att problem som fortfarande diskuteras i samband med socialförsäkringen är ”överförsäkring”. ”Trygghet” förekommer mer sällan än ”förvärvsarbete”, men oftare än ”skyldighet”. Att ”frivillig” respektive ”obligatorisk” förekommer ofta beror på att det vid denna tidpunkt var en central fråga huruvida försäkringen skulle göras obligatorisk. Flera av de andra orden (t.ex. ”kvinnor”, ”inkomst” och ”barntillägg”) var också nära knuten till denna frågeställning, då det inte alls var självklart att kvinnor skulle ges en status som försäkrad individuellt, utan som en del av familjen.

I socialvårdskommitténs diskussioner om hur socialförsäkring och socialhjälp skulle stå i förhållande till varandra (SOU 1950:11) får vi en något annorlunda representation av centrala ord. ”Arbete” respektive ”rättighet” syns i *Tabell 2* vara ett mycket mer centralt tema än i *Tabell 1*. Det ger en korrekt bild av vad som diskuterades: att samhället skulle ge individen ekonomiskt stöd utan motprestation i form av arbete.

Tabell 2 Frekvensanalys av SOU 1950:11 angående samordning mellan socialförsäkring och socialvård.

Ord	Frekvens	Procent tid
fattigvården	182	16,5
socialhjälp	109	9,9
hjälp	88	8,0
arbete	69	6,2
rättighet	67	6,1
arbetslös	58	5,2
behov	52	4,7
obligatorisk	44	4,0
hänsyn	41	3,7
åtgärder	38	3,4
hjälpform	34	3,1
understöd	30	2,7
behovsprövning	27	2,4
socialvården	25	2,4
arbetslöshet	24	2,3
anledning	24	2,2
förebyggande	24	2,2
socialhjälpslagen	24	2,2
uppgift	24	2,2
försörja	21	1,9
hjälpbehövande	21	1,9
allmän	20	1,8
bidrag	20	1,8
prövning	19	1,7
hjälpformen	18	1,6
sjukskrivning	1	0,1



Figur 1 Dendrogram över SOU 1950:11 (sammanfattning).

I *Figur 1* ges en bild av förhållanden mellan olika ord i texten. I diskussionen talas det ofta om olika ”hjälpformer”, där sjukdom diskuteras som något som ska tillhöra en annan hjälpform än den behovsprövade (socialhjälp). Dendogrammet ska tolkas på följande vis: Ju närmare varandra två ord befinner sig desto starkare är kopplingen i texten mellan dessa ord. ”Hjälp” och ”behov” är alltså dels vanligt förekommande, dels starkt sammankopplade med varandra. Däremot är ”arbete” och ”rättighet” nära sammankopplade med varandra, men förekommer mer sällan i texten. Detta kan tyckas självklart då analysen är gjord på en text som handlar om socialvård, men jämför man sådana dokument över tid är det tydligt att ”arbete” och ”ansvar” blir alltmer förekommande från och med 1990-talet.

Termen ”obligatorisk” förekommer i diskussionen om de allmänna socialförsäkringarna – och att om dessa gjordes obligatoriska skulle huvuddelen av befolkningen täckas in. ”Arbete”, ”behov” och ”skyldighet” förekommer tillsammans. Begreppet ”arbetslinjen”, som inte alls är ett frekvent förekommande ord under perioden (men som blir det under de senare perioderna som undersökts), utan har lagts till i en ordlista, uppträder tillsammans med ”all-

män”, ”arbetslös” och ”arbetsförmåga”. Detta ger en indikation om var arbetslinjebegreppet placerades i förhållande till de olika politikområdena; arbetsmarknadspolitik och socialhjälp var de fält inom vilka arbetslinjen diskuterades. Detta stämmer väl överens med tidigare resultat från kvalitativa analyser (Junestav 2004).

2.2 1970-talet: krav på ökad social jämlikhet – och breddning av socialförsäkringens täckningsgrad

Från mitten av 1960-talet växte en intern kritik fram ur arbetarrörelsen egna led. Man ifrågasatte den förda socialdemokratiska politikens starka inriktning mot tillväxt¹⁴ och den betoning på flexibilitet som, menade kritikerna, lett till en ökad utslagning och social otrygghet i samhället. I den socialpolitiska debatten riktades nu skarpare fokus på dem som ”kommit efter” i den förmodat jämlika och rättvisa välfärdskapitalismen. Den sociallagstiftning som fortfarande gällde innehöll besvärande moment av klass- och tvångslagstiftning mot ”avvikare”, menade kritikerna. I själva verket var den sociala risken lika för alla samhällsmedborgare. Nu betonades i ökad utsträckning de eftersattas behov. En metod att nå ett mer socialt jämlikt samhälle var att kompensera de individer och grupper som hamnat i välfärdens skugga. Det räckte inte att ordna att alla i princip försäkrades lika chanser; vissa behövde mer stöd för att en jämlik utgångspunkt skulle kunna uppnås.¹⁵

Nya upptäckter av samhällets skuggsida, social misär mitt i moderniteten och låglöneproblemet, ledde också till en växande kritik mot sociallagstiftningen. Lagstiftningen ansågs vara diskriminerande och en kvarleva från ett gammalt samhälle. Där de gamla honnörsorden redlighet, nykterhet och strävsamhet stått skulle solidaritet, behov och trygghet komma att träda in. En lång politisk process, kantad av hårda principiella strider, för att omforma sociallagstiftningen startade. Ett av de centrala spåren i diskussionerna var breddning av de ekonomiska stödsystemen – på andra sidan en ambition att hålla fast vid arbetsincitamentets centrala betydelse (”arbetslinjen”) (Junestav 2004).

Den långdragna utredningen och processen för att omforma sociallagstiftningen utmynnade också i ett särskilt förslag om vidgad tillämpning av socialförsäkringen genom ett socialförsäkringstillägg (SOFT). Denna fråga lyftes ur

¹⁴ Andersson (2003) diskuterar ingående avvägningen mellan å ena sidan tillväxt och å andra sidan jämlikhet i den socialdemokratiska diskursen.

¹⁵ Detta var ett genomgående tema i Jämlikhetsgruppens diskussioner (SAP och LO), ledd av Alva Myrdal 1967–69; se även Andersson (2003).

socialutredningen och utreddes separat. Försök med socialförsäkringstillägg genomfördes på ett antal försäkringskass kontor runt om i landet, och utvärderades därefter. Förslaget kom dock aldrig att genomföras: dels ansågs det bli alltför dyrt, dels ansågs det strida mot arbetslinjens principer. Trots att konstaterat behov och goda omdömen från remissinstanserna förelåg, ser vi i detta fall ett prov på icke-förändring i institutionellt hänseende. På socialvårdens område skedde dock en tämligen omfattande institutionell förändring då den gamla socialhjälpslagen från 1950-talet övergick i SoL 1980 (se t.ex. Johansson, 2001).

2.2.1 1970-talets debatt om socialförsäkring

1963 trädde lagen om allmän försäkring (AFL) i kraft (SFS 1962:381). Detta innebar att tidigare regleringar om sjukförsäkring upphävdes¹⁶ och att alla sociala försäkringar (utom arbetslöshetsförsäkringen) samlades under samma lagrum. 1974 infördes föräldraförsäkringen, vilket innebar att båda föräldrarna fick rätt att ta ut ledighet med ersättning, baserad på den sjukpenninggrundade inkomsten. De socialpolitiska reformerna gick allmänt i riktning mot ökad generalitet och utökad social trygghet under denna period.

Redan under slutet av 1960-talet hade en kritik mot den förda ”tillväxtpolitiken” börjat höras. Den starkaste kritiken riktades i detta sammanhang mot den lagstiftning som riktades mot samhällets mest resurssvaga individer, socialhjälpslagarna, och de lagar som påbjöd omhändertagande av barn och missbrukare. Dessa lagar var, menade kritikerna¹⁷, klassdiskriminerande och omoderna. Under perioden från 1960-talets mitt och under 1970-talet utkom ett antal rapporter som visade på den utsatthet som var vardag för många människor i utkanten av den blomstrande välfärdsstaten: Låginkomstutredningen¹⁸, Jämlikhetsutredningen, Skå-Gustavs ”Det sociala arvet” m.fl.

¹⁶ Lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring; förordningen den 11 juni 1937 (nr 339) om mödrahjälp; lagen den 21 maj 1954 (nr 266) om moderskapshjälp; samt de lagar som tidigare reglerat folkpension och tilläggspension.

¹⁷ Inghe och Inghe (1970), ”Den ofärdiga välfärden”, Alva Myrdahl (1967), ”Jämlikhet” (LO-rapport), LO (1971), ”Låglön och välfärd”.

¹⁸ Statlig utredning tillsatt 1965 för att kartlägga låginkomsttagares problem. Den publicerade 1970 betänkandet ”Svenska folkets inkomster” (SOU 1970:24). År 1968 genomfördes en levnadsnivåundersökning som publicerades i 15 rapporter 1970–71. Undersökningen redovisade ett antal välfärdskomponenter vid sidan av inkomsterna och avslöjade att antalet underprivilegerade inom befolkningen var större än man tidigare trott. Utredningen upplöstes 1971 av regeringen utan att något slutbetänkande avgivits. Se NE http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=246692&i_word=L%e5ginkomstutredningen.

Socialvården var en av de mest centrala reformfrågorna under perioden. Med denna fråga följde dock även den om breddning av socialförsäkringarna. Många av tidens socialpolitiska debattörer (några i den vänsterprogressiva politisk-fackliga rörelsen var makarna Inghe, Alva Myrdahl, Gustav Adolf Jansson) menade att det generella ekonomiska hjälpsystemet borde göras än mer generellt i syfte att minska socialbidragsklientelet.

Periodens centrala begrepp och ord i den socialpolitiska debatten var behov, rätt (som i ”rättighet”), generell, åtgärder, hjälp och stöd. De ”behov” som uppmärksammades av politiska aktörer diskuterades i hög grad i termer av statens eller det allmännas ansvar. Solidaritet var ett politiskt nyckelord och kan ses som en tidsmarkör i ljuset av socialpolitiska debatter under andra perioder. Två viktiga debatter och utredningar under 1970-talet var socialutredningen och utredningen gällande Socialförsäkringstillägg. Med dessa illustreras centrala ord och begrepp i textanalysen; se *Tabell 3* och *4*.

Av de mest förekommande orden under sent 1960-tals och tidig 1970-talsdebatt kan man dra några försiktiga slutsatser från detta utdrag. För det första så ser vi att ”arbete” och ”rättighet” förekommer frekvent, men frågan är i vilket förhållande dessa stod till varandra i detta sammanhang: Är det arbete som ses som en rättighet, eller ger arbete rätt till socialpolitikens trygghetsnät? Vid läsningen av källorna blir svaret: både och. Det fanns ingen stor konsensus för den ena eller andra betoningen under denna tid (åtminstone inte någon som kan utläsas av materialet). Det var alltså inte så att den progressiva vänstern (som tidigare tagits upp) enhälligt kunde styra dessa frågor åt ett specifikt håll – tvärtom gick en stor del av kritiken från remissinstanserna ut på att den som ska kunna tillgodoräkna sig en rätt till ekonomiskt och socialt understöd skulle avkrävas en motprestation. Polariseringen i denna fråga var betydande och motsättningarna mellan olika motstående parter var hård. Det var sannolikt därför som utformandet av en ny sociallag och gränsdragningarna mot de andra stödsystemen tog så lång tid att lösa.

Tabell 3 Remissrapport angående socialutredningens principförslag
Ds S 1975:15

Ord	Frekvens i text	Procent tid
hjälp	64	9,6
socialvården	64	9,6
socialbidrag	47	7,0
arbete	46	6,9
rätt (-ighet)	46	6,9
ekonomisk (-a)	44	6,6
behovsprövad	41	6,1
socialhjälp	33	4,9
socialpolitiska	31	4,6
behov	29	4,3
generella	27	4,0
bidrag	20	3,0
problem	20	3,0
åtgärder	20	3,0
insatser	19	2,8
stöd	14	2,1
obligatorisk	13	1,9
frivillig	12	1,8
allmän	11	1,6
enskilde	11	1,6
hjälpbehov	11	1,6
positivt	11	1,6
skyldighet	2	0,3
rättighet	1	0,2
sjukskrivning	1	0,1
arbetslinjen	1	0,1

Not: Totalt antal ord i analysen är 669 och antal unika ord är 25. Tröskelvärde: 0,05, återställningsstyrka: 0,100, cykler: 1, klusterfunktion: sigmoid (-1 till +1).

Tabell 4 Tabell över vanligast förekommande Socialförsäkrings-tilläggsutredningen, Ds S 1980:1 (sammanfattning).

Ord	Frekvens i text	Procent tid
SOFT	564	27,2
Rätt (-ighet)	173	8,3
Försäkrad	152	7,3
Arbete	117	5,6
Samverkan	101	4,9
Skäl	85	4,1
Arbetslös	74	3,6
Ersättning	71	3,4
Sjukpenning	71	3,4
Socialtjänsten	55	2,6
Socialhjälp	52	2,5
Arbetslöshet	51	2,5
Ekonomiska	48	2,3
Allmän	46	2,2
Behov	46	2,2
Sjukdom	39	1,9
Stöd	38	1,8
Förutsättning	36	1,7
Hänsyn	35	1,7
Inkomst	32	1,5
Hjälp	30	1,4
Problem	30	1,4
Arbetslöshetsförsäkring	27	1,3
Arbetsförmåga	11	0,5
Sjukskrivning	7	0,3
Arbetslinjen	1	0,0

Not: Totalt antal ord i analysen är 2076 och antal unika ord är 28. Tröskelvärde: 0,05, återställningsstyrka: 0,100, cykler: 1, funktion: sigmoid (-1 till 1).

Socialutredningen hade som primär uppgift att utreda socialvårdslagstiftningen och att utforma förslag på reformering av denna. En central fråga i utredningen blev dock även den om de generella stödsystemen i relation till socialhjälp. Efter hand utkristalliserades två alternativ inom utredningens ram och också i

dialog med remissinstanser och övriga intressenter i frågan. Det ena alternativet som föreslogs vara att vidga rätten till ekonomiskt bistånd inom socialhjälp. Det andra förslaget var att i största möjliga mån lyfta över all ekonomisk hjälp till enskilda från det allmänna till de generella systemen, d.v.s. socialförsäkringen. Tanken var att om inga övriga personliga problem utöver det rent ekonomiska konstaterades, borde inte socialvården ägna tid och kraft åt dessa fall. Denna fråga blev föremål för en omfattande diskussion och remissbehandling. (Holgersson, 1988)

De vanligast förekommande orden i de socialpolitiska debatterna under 1970-talet var: allmän, rätt –(ighet), behov, stöd, (sociala) problem och generell. Begreppet ”rättighet” hamnade i kluster tillsammans med ”sociala”, ”förutsättningar” och ”behov”. Det talades sällan om individens skyldigheter, och när detta diskuterades hamnade detta i sammanhang med ”resurser”, ”förutsättningar” och ”arbete”. ”Sjukskrivning” diskuterades inte som ett centralt problem i samhällsekonomiska termer utan förekom snarare i sammanhang med ”rättighet”, ”behov” och ”åtgärder”.

2.3 Sjukskrivning i kontext och text 1990–2006

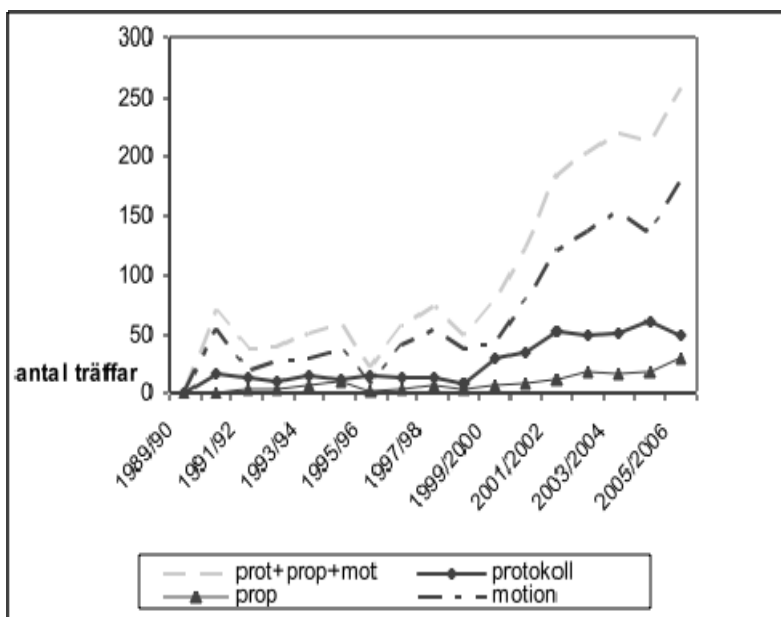
1990-talets krispolitik kännetecknades i hög grad av återhållsamhet i de offentliga finanserna och bekämpning av en arbetslöshetskris som tycktes skena vilt under några år. När den värsta arbetslöshetskrisen tycktes vara över under decenniets andra hälft skulle ”ohälsan”, manifesterad i ökningen av långtidssjukskrivningar, 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 (SOU 2009:89).

I en SCB-rapport 2004 pekade man på att sjukfrånvaroutvecklingen 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 kärn”, 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).

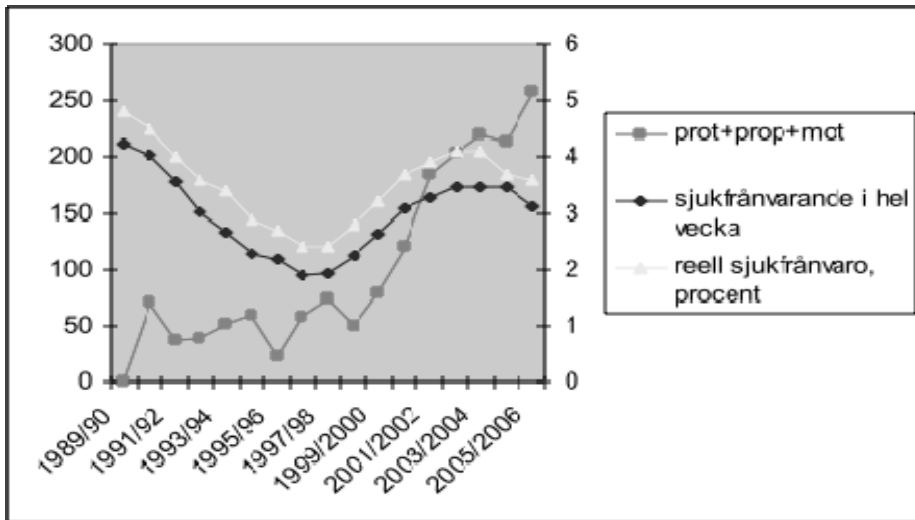
Utflödet av människor från arbetskraften till olika typer av ersättnings- eller bidragsförsörjning kan likväl uppfattas som ett problem; antingen som ett samhällsekonomiskt, ett socialt eller moraliskt eller alla dessa samtidigt. Är det vi

ser ett tecken på en alltför snabbt föränderlig verklighet där institutionerna och politiken inte har hängtt med? Tyder det på ett allt ”hårdare klimat” på arbetsmarknaden som leder till att delar av arbetskraften slås ut? Eller är det vi ser symptom på en hårdare konkurrens om utrymmet såväl inom välfärdsstaten som på arbetsmarknaden mellan olika generationer kombinerat med institutionella hinder som begränsar möjligheten att få jobb?

I *Figur 2* och *Figur 3* presenteras förekomsten av ”sjukskrivning” såsom politiskt problem i riksdagsdebatten 1989–2006 (kammarens protokoll, motioner och propositioner/skrivelser) samt de reella sjukskrivningarna i årsmedeltal.



Figur 2 Antal träffar på ”sjukskrivning” i riksdagsprotokoll, motioner och propositioner 1989-2006



Figur 3 Sammanlagda träffar på "sjukskrivning" i riksdagstryck 1990-2006 samt sjukfrånvarande hel vecka i reella tal samt i procent.

Utifrån den grova skiss som *Figur 2* och *3* visar kan vi dra några försiktiga slutsatser: 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 dock 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 *Figur 3* visas antalet sysselsatta med sjukfrånvaro hel vecka i 1000-tal. Jämför vi dessa värden med den policy status 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 snarast en icke-fråga 1989/90. 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. Detta sammanfaller dessutom med en

brant avtagande intresse för sjukskrivning som politiskt problem under samma tid. Ett rimligt antagande skulle vara att det var ett annat politiskt problem som upptog det största intresset vid 90-talets mitt, nämligen arbetslöshetsfrågan.

Det finns 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 ”kvalitén” på den kvarvarande arbetskraften (t.ex. Larsson m.fl. 2005). En annan möjlig förklaring är att de som har kvar sitt arbete under en arbetslöshetskris blir mindre benägna att sjukskriva sig av rädsla för att bli av med jobbet. Konkurrensvivån på arbetsmarknaden är högre totalt sett när utbudet av arbetskraft (kraftigt) överstiger efterfrågan. 1992 sjönk sysselsättningsnivån i snabbare takt än sjukskrivningstalen och i början av 2000-talet steg sjukskrivningstalen i hörhållande till sysselsättningsnivån, som sjönk något.

2.4 Textanalys av det politiska språket 1990–2006

Kopplat till frågan om politisk och språklig förändring är också frågan om sociala normer: Hur uppstår och påverkar sociala normer människors beteende i relation till samhällets trygghetssystem? Har någon påtaglig förändring skett i språkbruk och hur kan denna i så fall beskrivas och mätas? Det stipulerat höga uttaget från trygghetssystemet under 1990-talet kan ses ur ett antal olika perspektiv. Utvecklingen har förklarats med den ökade turbulensen på arbetsmarknaden under 1990-talet med skärpta arbets-/aktiveringskrav och ökad social otrygghet; med att den på 90-talskrisen följande högkonjunkturen inneburit att också individer med bräckligare hälsa har fått arbete; åtstramade organisationer som lett till att den personal som varit kvar i arbete har fått jobba mer, etc. Det har också funnits ansatser att förklara utvecklingen med att det skett en normförändring, som lett till att ”folk” sjukskriver sig mer lättvindigt och tycker att det är i sin ordning att bli försörd genom de olika transfereringssystem som står tillbuds.

Sjukskrivning som politiskt problem relaterat till arbetsmarknad och sysselsättning har undersökts med hjälp av textanalys i den här rapporten. 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 så som problem, vilket innebär att sjukskrivning problematiseras ur ekonomiska, rättvise- eller moraliska perspektiv.

Medan en del andra studier av liknande slag (baserade på kontextbaserad textanalys, se t.ex. Fairclough, 2000) ofta koncentrerar sig på en specifik ideologi, manifesterat i ett politiskt parti, ämnar denna studie istället penetrera ett politiskt problemområde – sjukskrivning. Idén med detta är att visa hur språk och tänkande om detta problemområde konstituerar normer och formar politik och institutioner, eller åtminstone indikera ett samband mellan språkbruk (ords förekomst) och politikens riktning i vid mening.¹⁹

Jag har valt två olika ingångar i materialet. Den ena är att förbehållslöst låta textläsningsprogrammet läsa av mest frekvent förekommande ord i alla dokument, utan att begränsa genom att ange vilka ord det ska söka efter. Den andra ingången är att utifrån kontextkännedom välja ett antal politiskt centrala ord/begrepp för att få reda på hur de relateras till andra ord/begrepp och om detta förändras över tid. Dessa ord, de som man finner genom den öppna ingången, tillsammans med dem som valts utifrån kontextkännedom, utgör tillsammans nyckelord, som flyttar sig i relation till varandra i olika analyser av den politiska debatten.

2.5 Sjukskrivnings- och ohälsoproblematiken i den politiska debatten

Vad handlade den socialpolitiska debatten om under 1990-och början av 2000-talet? För att förstå den kommande textanalysen och de ord och begrepp som räknas och grupperas, bör man sätta in problemet i sin kontext. Svårigheterna i den offentliga ekonomin kan ses som en utgångspunkt i frågan om hur knappa resurser fördelas och omfördelas. Politik handlar om idéer, ideologi, retorik – om makten att avgöra vilken riktning samhället och politiken ska färdas. Så vilka idéer var det som sprang fram ur och frodades i 90-talets politiska miljö?

”Arbetslinjen”, ett begrepp som tidigare framförallt hade kopplats samman med den aktiva arbetsmarknadspolitik, började under 1990-talet i ökad utsträckning appliceras även på socialförsäkringarnas område. I ett debattinlägg i riksdagen 1991 från Sigge Godin (FP) kopplas socialförsäkringssystemet samman med arbetslinjen:

¹⁹ Det är dock inte helt givet att det är språket som formar institutionerna. Det skulle också kunna vara så att institutionerna påverkar språket eller att någon ytterligare faktor (t.ex. hur sjuka folk faktiskt är) påverkar både språkbruket och institutionerna.

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 ersättningsarna 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.

Protokoll 1990/91:129, Anf. 39 Sigge Godin (FP)

Arbetslinjen är ett flertydigt politiskt begrepp som länge använts främst inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Under 1990-talet blev det allt oftare ett centralt begrepp i debatter om socialförsäkringen och om välfärdsstaten i stort. 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. Den bygger på insikten om att arbetslöshetens konsekvenser för den enskilde är utomordentligt besvärande. Arbete skapar självförtroende och självkänsla och arbetslöshet skapar det motsatta. Samma synsätt vill vi skall prägla och genomsyra socialförsäkringssystemet. Socialförsäkringen måste få samma självklara, aktiva utformning som arbetsmarknadspolitiken. Detta är vår utgångspunkt.

Riksdagens protokoll 1990/91: 119, anf. 50 av Ingela Thalén (S)

Det nyinvalda partiet Ny Demokrati anade hur missnöjesvindarna blåste i ett krisdrabbat land. Här följer ett exempel på den retorik och de idéer som framfördes i riksdagen vintern 1992:

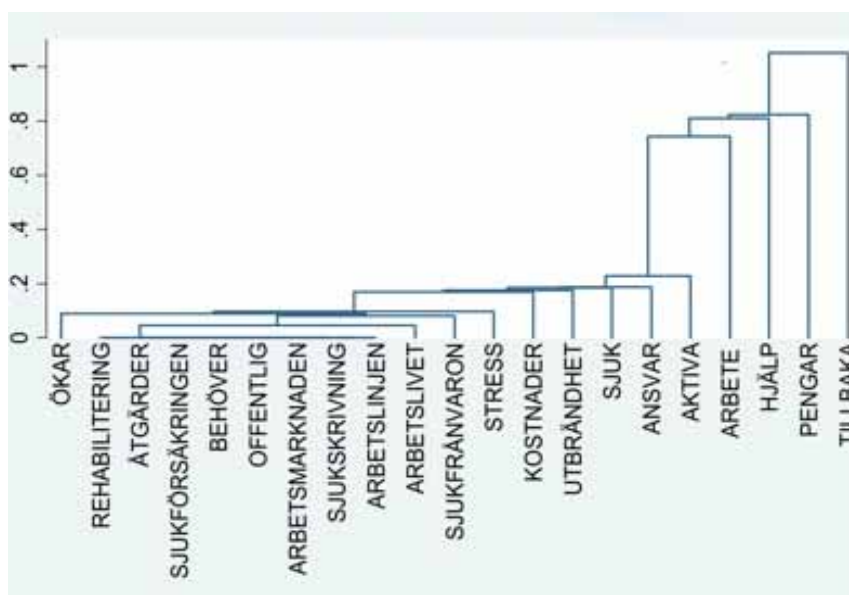
[...] Sjukskrivning, vård av sjukt barn, arbetsskada, arbetslöshet, garantilön vid konkurser – alltihop måste in i samma system, där det inte finns en möjlighet att få full ersättning utom när man arbetar, och där man skiljer på dem som är passivt frånvarande och dem som aktivt försöker komma tillbaka. [...] 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 (NYD)

Märk hur vissa ord ovan bildar markörer i det politiska sammanhanget: kravmaskiner (betecknar något/någon som utan att ha fog för detta ändå kräver en rätt), passivt (signalerar i negativa ordalag något som är motsatsen till det goda eftersträvansvärda, värdehöjande som är aktivt), folk (i detta sammanhang står detta som en hänvisning till vad förnuftigt folk i allmänhet anser), morot (detsamma som incitament, en vedertagen metafor).

Det tycks ske en förskjutning mot 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). Ger denna mer aktiveringsinriktade syn (som alltså kommer till uttryck i debatterna) på sjukskrivningsproblematiken avtryck i den förda politiken, lagstiftningen och praxis? Detta återkommer vi till lite längre fram.

Genom att analysera ett 50-tal politiska dokument under perioden 1990-2006, som handlar om sjukskrivning, kan vi se ett antal mönster ifråga om centrala ord och begrepp på ytan av den politiska debatten. På den kognitiva nivån handlar det om utvecklingen av nya fenomen, som politiker och olika expertgrupper kommunicerar. ”Stress” och ”utbrändhet” är två sådana begrepp, som ursprungligen kommer från sjukvårdens aktörer och medicinsk och psykologisk forskning. Idéhistorikern Karin Johannisson benämner dessa som typiska ”kultursjukdomar”, och menar att de står i en stark relation till den sociala och kulturella miljön under olika tidsskeden. Andra ord och begrepp är mer kontinuerligt förekommande, så som ”arbete”, ”kostnader” och ”ansvar”. Dessa begrepp paras dock ihop med skiftande kluster över tid. ”Ansvar” är ett ord som under 1970-talet i hög utsträckning var associerat med ”staten” eller ”samhället”, medan det från 1990-talet i allt högre utsträckning har kommit att tillhöra samma kluster som ”individen”, ”eget” och ”aktiv”.



Figur 4 Klusteranalys över riksdagsdebatt angående sjukförsäkring (1999/2000:36)

Av klusterdiagrammet (*Figur 4*) kan vi utläsa att ”aktiva” och ”ansvar” är nära relaterade i texterna, medan t.ex. ”rehabilitering” och ”hjälp” är långt ifrån varandra. Ju högre en stapel är, desto starkare är sambandet mellan de ord som finns inom klustret (1,0 är högsta möjliga värde).

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 nedan i den löpande texten och i *Tabell 5* 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 istället för förtidspension* får vi det enda tydliga klustret innehållande ”in-

komstrelaterad” 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 2002/03:89 *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 politiska debatter som handlar om sjukskrivning²⁰ är mönstren mer disparata, men det finns också mer ideologiskt färgade formuleringar. Ord som ”trygghet” och ”valfrihet” förekommer dessutom 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 om politiska beslut kommer upp till ytan, vilket troligen bidrar till att ord av mer värdeladdad karaktär än vad som är fallet i propositioner och lagförslag.

Utifrån utförda textanalyser på 50 dokument (riksdagsdebatter och propositioner) från perioden träder den bild som presenteras i *Tabell 5* fram. De kluster av ord som presenteras i tabellen representerar sådana ord/begrepp som förekommer tillsammans i högst utsträckning i de undersökta debatterna och pro-

²⁰ Ett kriterium är att ”sjukskrivning” ska nämnas 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.

positionerna. Samtliga kluster innehåller ord/begrepp med en sammanlagd hög frekvens i de analyserade dokumenten.²¹ Tabellen ger en snabb överblicksbild av dels vad debatterna handlar om, dels vilka ord och begrepp som är starkast länkade till varandra.

Tabell 5 Centrala 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 förstärks 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

Om vi tar exemplet ”sjukskrivning” så ser vi att de starkast länkade orden är ”aktiv”, ”passiv” respektive ”skäl” och ”rehabilitering”. Detta kan ju framstå som högst rimligt och överensstämmande med den bild man har av diskussionerna om sjukskrivning. Men ser vi på vilka ord som finns i de andra klustren kunde vi mycket väl tänka oss att sjukskrivning skulle vara starkare länkad (än vad som är fallet) till t.ex. ”kostnader” eller ”problem”. Dessutom är det i flera förekommande fall så att ett och samma ord/begrepp förekommer i flera olika kluster, så som ”sjukskrivning” och ”rehabilitering”. Förklaringen till detta är

²¹ Orden ”arbetslinjen” och ”sjukskrivning” har dock lagts till på inkluderingslistan i analysprogrammet.

att orden förekommer i olika diskurser samtidigt, t.ex. en diskurs om sjukvården och en annan om arbetsmarknadspolitik och socialpolitik. Ett förhållande som framkommer genom textanalysen av dokument som alla i någon mening måste innehålla "sjukskrivning", är att diskurserna om socialpolitik respektive arbetsmarknadspolitik ofta "flyter in i" varandra.

Det begrepp som under det senaste decenniet verkar binda samman dessa fält är "aktiv" och "arbetslinjen". Nedan följer tre exempel på hur ord och begrepp förekommit i relation till varandra i politiska dokument 1945, 1979 och 2003.

Ett nytt 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. Liksom tidigare konstaterat avspeglar detta att de centrala politiska idéerna förändrats och nästa fråga blir – vad innebär detta i institutionellt hänseende? Något som är slående i 1990-talets debatter är likriktningen av språkbruket hos de olika ideologiska lägren (politiska partierna). Såväl borgerliga politiker som socialdemokratiska talar om aktiverande insatser för att minska sjukskrivningstalen och poängterar det passiverande med kontantersättningar.

2.6 Sammanfattning: Vad kan det politiska språkbruket säga om sociala normer och institutionell förändring?

Enligt forskningen om hur språkbruk influerar institutioner, normer, värderingar och tankemönster, är det möjligt att utläsa åtminstone hur politikinriktning och språkbruk sammanfaller. Vad som sägs i dokument och 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 politiken, även om så ofta är fallet att centrala ord i en debatt också ofta återkommer i propositioner och principförslag efter det att de har konstaterats förekomma allt oftare i de politiska debatterna.

Den allmänna obligatoriska och statliga sjukförsäkringen introducerades 1955. Sedan dess har ett stort antal mindre ändringar genomförts i fråga om täckningsgrad, villkor, tidsomfång, nivåer och karensdagar. Under 1970-talet lades ett flertal förslag fram i syfte att bredda täckningsgrad och öka generositeten. Såväl under 1950-talet som under 1970-talet diskuterades ofta socialför-

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

Lagen om allmän försäkring (AFL) från 1962 innebar att flera tidigare genomförda författningar fördes samman. Vad det sena 1960- och 1970-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 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 det senare fallet fungerar i allmänhet ”arbete” och ”bidrag” som motsatser.

Tabell 6 En sammanfattning av debatten om sjukförsäkringen under tre tidsperioder

Tidsepok	Vanligaste orden	Tydligaste klustren
1950-talet	1. frivillig 2. arbete 3. rättighet	1. behov-socialhjälp 2. arbete-rättighet
1970-talet	1. arbete 2. rättighet 3. försäkrad	1. arbete-reform-samverkan 2. rättighet-hjälpförsäkring 3. försäkrad- arbetslös-stöd
1990–2006	1. aktiva 2. åtgärder 3. ansvar	1. arbete-ansvar-åtgärd 2. aktiva-eget-rehabilitering 3. ansvar-försäkring-arbete

Under 1990-talet kom sjukförsäkringen och sjukskrivningen i högre grad att förbindas med den princip som ditintills främst kopplats ihop med arbetsmarknads-/sysselsättningspolitiken. 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, framförallt de långvariga, sjukskrivningarna 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 också att avgöra om och i vilken grad någon arbetsförmåga återstod, olika symtom till trots.

3 Avslutande diskussion

I debatter och politiska dokument som handlar om socialförsäkring och arbete sedan 1950-talet, kan vi genom utförd textanalys se att frekvens av centrala begrepp har ändrats och förekommer i ändrad position i förhållande till varandra. Nästa fråga är vad detta har för betydelse när vi ska analysera förändring (eller frånvaron av förändring) i policy och institutioner. 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 lika givande att förklara förändring på samhällsnivå genom att studera människors agerande – särskilt när det uppfattas som mindre rationellt – då 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 är istället genom att studera befintliga institutioner vi kan finna förklaringar till människors beteende.

”Välfärdsstaten utvecklades” eller ”socialförsäkringssystemet växte fram” kan formuleringen lyda inledningsvis i översikter och forskningsrapporter, varpå olika förklaringar (förhoppningsvis) följer till skeendet. Ofta handlar dessa förklaringar om kamp mellan olika intressen och aktörer; ibland framställs utvecklingen mer eller mindre som ett ofrånkomligt naturfenomen. Ekonomiskt grundade, rationella, förklaringar är inte heller ovanliga: reformer drevs igenom därför att det var ekonomiskt möjligt. I denna studie har jag framhållit en kanske något annorlunda uppsättning kategorier för att förklara politisk och institutionell förändring som process som sker i politiska debatter och diskussioner och genom språket. Det sagda och skriva ordet ses inte i första hand som en ”diskurs”, utan som en politisk handling. Det finns, enligt studiens utgångspunkt, en anledning till att vissa begrepp och ord används, och det kan vara att förstärka eller försvaga en hegemonisk ordning, för att uppnå konsensus eller åtminstone konsensus på ytan.

Det ovanstående utgör närmast ett förslag på hur vi kan dela in processen där politik formas genom att definiera olika steg eller stadier i en process som inte är linjär. Det är i det närmaste omöjligt att säga var processen börjar, det är däremot fullt görligt att gå in i delarna och beskriva utvecklingen av en politisk fråga från formuleringen av problemet, idé, förslag och genomförande. 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. Innebörden i de använda orden och begreppen i en politisk debatt påverkas av vilka andra ord som omger dem. Om ordet och beteckningen ”sjukskrivning” förekommer i en läkarjournal har det en annan betydelse än om det uppträder i en riksdagsdebatt.

I relation till processens olika kategorier studeras språket i de politiska debatterna, utredningarna och förslagen kring sjukskrivning. Sjukskrivning är i sammanhanget ett politiskt problem på samhällsnivå: det finns en kostnadsaspekt, men också olika uppfattningar om vad som är rättvist. I det steget kommer vi till frågan om normer. Råder det fullständig konsensus bland debatttagarna om vilka normer som bör gälla, eller att alla tolkar befintliga normer på samma vis, blir det ganska enkelt att komma fram till ett beslut, som påverkar institutionerna. I annat fall kommer en strid om olika uppfattningar och principer uppstå och det som då blir centralt är de politiska idéerna som framkommer i debatten.

3.1 Det politiska språkbruket som bärare av idéer och betydelse för politik och institutioner

Studiens syfte har varit att undersöka om vi via en studie av det politiska språkbruket (i debatt och dokument) kan säga något om institutioner och sociala normer. En utgångspunkt har varit att texter där det talade och skrivna ordet innehåller politiska idéer är centrala i politikskapande och därmed påverkar institutionernas utformning och innehåll. Att rådande institutioner (i varje nytt utgångsläge) också påverkar hur aktörerna tolkar samhällsliga politiska problem behöver inte utgöra något större dilemma i detta sammanhang. Det är aktörernas tolkningar av ett aktuellt problem och de åtgärder som anses behövas som är intressanta. Institutioner utgör i sig själva restriktioner för aktörernas handlingsutrymme såväl som för hur olika förslag till förändring tas emot.

Den svenska politiska arenan kännetecknas av en påfallande täthet av institutioner som byggts på under lång tid. Det som Gösta Esping-Andersen kallar för den skandinaviska/socialdemokratiska/institutionella välfärdstaten har sina rötter i den industriella omvandlingen kring sekelskiftet 1900 som också förde med sig stora sociala förändringar. Denna mångfald av folkrörelser, fackföreningar och andra intresseorganisationer har i Sverige engagerat stora delar av befolkningen, lett fram till olika typer av kontrakt ("den svenska modellen" på arbetsmarknaden) och påverkat utformningen av välfärdspolitik och dess institutioner. I denna utveckling har flera tanketraditioner korsats, mötts och konfronterats med varandra. Detta har också satt spår i de komplexa välfärdspolitiska institutionerna.

Förekomsten av specifika ord kan konstateras variera mellan olika tidpunkter i diskurser och debatter som berör ett specifikt politiskt problemområde; i denna studie har det handlat om sjukskrivning. Liksom alla politiska problem angränsar även detta till andra områden; sjukvårdens kapacitet, arbetsmarknads- och arbetsmiljöfrågor och andra sociala trygghetssystem. Detta ger också avtryck i vilka ord som förekommer i debatter och dokument om sjukskrivning.

I denna rapport har en ganska översiktlig bild presenterats av vad som kan utläsas av den politiska debatten om sjukskrivning som politiskt problem och detta i relation till institutionell förändring. Liksom Kristina Boréus (1994) analyserade det politiska språkbruket i politiska debatter och fann att det fanns ett mönster som skulle kunna beskrivas som ett "höger-" respektive "vänsterspråk", har jag försökt beskriva en förändring genom att analysera politiska debatter och texter om sjukskrivning.

Denna rapport ska ses som ett utkast till vidare studier om språkbruk och politisk och institutionell förändring med hjälp av textanalys. Inom samhällsvetenskaperna utgör denna ansats en tämligen obruten terräng.

Källor och litteratur

Källdokument

Otryckt material

Riksarkivet, Socialvårdskommitténs Arkiv, 1938-1951.

Regeringens propositioner och skrivelser

Prop. 1954:224

Rskr 1954:403

Prop. 1962:90

Rskr 1962:250

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.*

1997/98:1 *Socialförsäkringssektorn vid sidan av budgeten.*

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

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.*

1990/91:SoU12, *Socialutskottets betänkande, ”Socialpolitik inriktning och anslag”*

Riksdagens protokoll

Riksdagens Protokoll 1990/91:19

Riksdagens Protokoll 1990/91:77
Riksdagens Protokoll 1990/91:96
Riksdagens Protokoll 1990/91:110
Riksdagens Protokoll 1990/91:116
Riksdagens Protokoll 1990/91:119
Riksdagens Protokoll 1990/91:128
Riksdagens Protokoll 1992/93:48
Riksdagens Protokoll 1992/93:122
Riksdagens Protokoll 1993/94:7
Riksdagens Protokoll 1993/94:15
Riksdagens Protokoll 1993/94:38
Riksdagens Protokoll 1993/94:99
Riksdagens Protokoll 1995/96:8
Riksdagens Protokoll 1995/96:37
Riksdagens Protokoll 1995/96:82
Riksdagens Protokoll 1997/98:12
Riksdagens Protokoll 1997/98:47
Riksdagens Protokoll 1999/00:29
Riksdagens Protokoll 1999/00:36
Riksdagens Protokoll 1999/00:43
Riksdagens Protokoll 1999/2000:46
Riksdagens Protokoll 1999/2000:53
Riksdagens Protokoll 1999/2000:62
Riksdagens Protokoll 1999/2000:64
Riksdagens Protokoll 1999/2000:101
Riksdagens Protokoll 1999/2000:127

Riksdagens Protokoll 1999/2000:128

Riksdagens Protokoll 2001/02:3

Riksdagens Protokoll 2001/02:13

Riksdagens Protokoll 2001/02:14

Riksdagens Protokoll 2001/02:31

Riksdagens Protokoll 2001/02:41

Riksdagens Protokoll 2001/02:55

Riksdagens Protokoll 2001/02:57

Riksdagens Protokoll 2001/02:88

Riksdagens Protokoll 2001/02:90

Riksdagens protokoll 2003/04:5

Riksdagens protokoll 2003/04:13

Riksdagens protokoll 2003/04:26

Riksdagens protokoll 2003/04:34

Riksdagens protokoll 2003/04:47

Riksdagens protokoll 2003/04:65

Riksdagens protokoll 2003/04:90

Riksdagens protokoll 2003/04:96

Riksdagens protokoll 2003/04:109

Riksdagens protokoll 2003/04:128

Riksdagens protokoll 2005/06:9

Riksdagens protokoll 2005/06:18

Riksdagens protokoll 2005/06:46

Riksdagens protokoll 2005/06:81

Riksdagens protokoll 2005/06:88

Riksdagens protokoll 2005/06:103

Riksdagens protokoll 2005/06:12

Statliga Utredningar (SOU), Departementsutredningar (Ds)

SOU 1950:11 *Socialhjälp*

SOU 1955:27 *1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen*

SOU 1974:39 *Socialutredningen*, Principbetänkande.

SOU 1977:40-41 *Socialutredningen*, Slutbetänkande.

DsS 1975:15 *Remissbehandling av socialutredningens principförslag*

DsS 1980:1 SOFT

SOU 2006:86. *Mera försäkring och mera arbete: betänkande*. Socialförsäkringsutredningen,

SOU 2009:89 *Gränlandet mellan sjukdom och arbete. Arbetsförmåga/medicinska förutsättningar för arbete/försörjningsförmåga*.

Litteratur

Andersson, Jenny (2003), *Mellan tillväxt och trygghet: idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*. Avhandling i ekonomisk historia, Uppsala universitet.

Berge, Anders (1995), *Medborgarrätt och egenansvar: de sociala försäkringarna 1901-1935*. Arkiv, Lund.

Bergström, Göran och Boréus, Kristina (2000), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Studentlitteratur, Lund

Berman, Sheri (1998), *The Social Democratic Moment. Ideas and Politics in the making of Interwar Europe*. Harvard University Press, Cambridge.

Boréus, Kristina (1994), *Högervåg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Tidens förlag, Stockholm.

Campbell, John L. (1998), "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", i *Theory and Society* nr. 3 (pp. 377-409).

Elster, Jon (1989), "Social Norms and Economic Theory", *Journal of Economic Perspectives* nr. 4.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *Three Worlds of Welfare capitalism*. Cambridge, Polity.
- Esser, Ingrid (2005), *Why work? Comparative studies on welfare regimes and individuals' work orientations*. Swedish Institute for Social Research (SOFI), Department of sociology, Stockholm.
- Fairclough, Norman (1992), *Discourse and social change*. Polity Press, Cambridge.
- Fairclough, Norman (2000), *New Labour, New Language*. Routledge, New York.
- Graber, Smith (2006), "Political Communication Faces the 21st Century", *Journal of Communication*, nr. 3, (s. 479 – 507).
- Hjertner Thorén, Katarina (2008), *Activation Policy in Action: A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*. Växjö University Press, Växjö.
- Inghe (1960), *Fattiga i folkhemmet*. Almqvist & Wiksell, Stockholm samt (1970) *Den ofärdiga välfärden*, Tiden Folksam, Stockholm.
- Johansson, Håkan (2001), *I det sociala medborgarskapets skugga: rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*. Arkiv förlag, Lund.
- Junestav, Malin (2004), *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Studies in Economic History 72, Uppsala.
- Jørgensen, Peter (2005), "Incorporating context in text analysis by interactive activation with competition artificial neural networks". *Information Processing & Management*, nr. 5 2005, (s. 1081-1099).
- Kaye- Blake, William (2006), "Economics is Structured like a Language", *Post-autistic Economics Review*, nr. 36, 2006.
- Larsson, Laura, Kruse, Agneta, Palme, Mårten och Persson, Mats (2005), *En hållbar sjukpenningförsäkring*. Valfärdsrådets rapport, SNS, Stockholm.
- Lieberman, Robert C (2002), "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change", *American Political Science Review* nr. 4 (697-712).

- Lindbeck, Assar och Persson, Mats (2006), "A Model of Income Insurance and Social Norms", Working Paper No. 659, IUI 2006.
- Lindbeck, Assar, Nyberg, Sten och Weibull, Jörgen W (2003), *Social Norms and Welfare State Dynamics*, IUI, Stockholm.
- LO och SAP (1969), "Jämlikhet". Rapport från Lo/SAPs Jämlikhetsgrupp. Alva Myrdahl. Tryckort: Borås.
- LO (1971), "Låglön och välfärd". Rapport till Los lönepolitiska kommitté. Stockholm.
- Maynard (1997), "Opportunity in paid vs. unpaid public relations internships: A semantic network analysis". *Public Relations Review* nr. 4, (377-390)
- McCloskey, Deidre (2007), "Communication 594: Economy and Language: Rough Notes for a Paper on Language and the Economy." (<http://www.deirdremccloskey.com/main/courses.php>)
- North, Douglass (1991), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, nr. 1, 1991.
- North, Douglass C. (1994), "Institutional Change: A Framework Of Analysis", *Economic History* 9412001, EconWPA.
- North, Douglass (2006), *Att förstå ekonomi i förändring*. SNS, Stockholm.
- Orren, Karen (1995), "Ideas and Institutions", *Polity* nr. 1 (97-101).
- Ostrom, Elinor (2005), *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton.
- Pierre, J och Rothstein, B (2003), *Välfärdsstat i otakt: Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Liber förlag. Stockholm.
- Popping, Roel (2000), *Computer-assisted Text Analysis*. Sage, London.
- Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter: the Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SCB 2004:3 "Sjukfrånvaro och ohälsa i Sverige – en belysning utifrån SCB:s statistik."

- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen och Longstreth, Frank (red.)(1992), *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge, New York.
- Tingsten, Herbert (1967), *Den svenska socialdemokratins idéutveckling 1-2*. Bonniers, Stockholm.
- Ullestig, Rickard (2007), *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*. Lunds universitet. Västra frölunda.
- Weir, Margaret (1992), *Politics and jobs; the Boundaries of Employment Policy in the United States*. Princeton University Press, Princeton.
- Weir, Margaret; Orloff, Susan; Skocpol, Theda (1988), *The Politics of social policy in the United States*. Princeton University Press, Princeton.
- West, Mark, D. (2001), *Theory, Method, and Practice in Computer Content Analysis*. Greenwood Publishing.
- Woelfel, Joseph (1993), "Artificial Neural Networks in Policy Research: A Current Assessment". *Journal of Communication*, vol. 43, 1993.
- Züll, Cornelia och Landmann, Juliane (2004), "Computer assisted content analysis without dictionary? Paper presented at the sixth International Conference on Logic and Methodology", Amsterdam, Netherlands, August 17-20 2004. (Otryckt)

Metodappendix

I detta appendix beskrivs den textanalysmetod som använts i rapporten, framförallt med avseende på funktioner i den datorbaserade textanalysen. Det program som använts (CatPac & Thoughtview; Galileo) bygger på en matematisk kvantitativ modell som kan beskrivas som en samvariations- eller korrelationsmatris, där varje rad och kolumn representerar styrkan i analysenheternas (ordens) kopplingar sinsemellan. CatPac är ett neuronnät-program, (eng. ”neural network”), som i grunden bygger på nätverk av enkla summerande enheter som kommunicerar via kopplingar, relationer.²²

Frekvensanalys

Det första steget som utförs är en frekvensanalys: programmet läser in texten och anger de mest förekommande orden (”unique words”). Hur många ord analysen ska innefatta väljer användaren själv (det förinställda värdet är 25). Programmet ”scannar” texten genom att en ruta (”window”) som består av n antal på varandra följande ord läses in. Denna ruta kan vid läsningen av texten flyttas fram ett ord i taget (t.ex. 1–7, 2–8, 3–9, o.s.v.). Varje ord som programmet avläser associeras med en artificiell ”nerv” (neuron/nod) i programmets simulerade hjärna. Närhelst ett ord befinner sig i ”fönstret”, aktiveras dess neuron. Programmet bildar sedan kopplingar mellan olika neuroner genom att det har skaffat sig ”erfarenhet” av ett specifikt ord. När två eller fler ord (neuroner) samtidigt är aktiva, blir kopplingen mellan dessa starkare – ju mer aktiva neuronerna är, ju starkare blir kopplingen mellan kodningsenheterna (orden). När programmet på detta vis scannat sig igenom hela texten kan det visa hur starkt eller svagt olika ord och begrepp är kopplade till varandra i den aktuella texten, och visar också förekomsten (frekvensen) av förekommande ord.

Det är också möjligt att ställa in förflyttningsstorleken om man vill påverka med vilken hastighet rutan rör sig genom en text. Inläsningsrutan kan ställas in på tre olika sätt: med den totala storleken söker programmet endast efter ord som är del av analysen och håller hela rutan fylld med dessa ord. Inläsningsrutan har den storlek som användaren ställt in (antal ord). Användaren kan alternativt välja en variabel storlek, som innebär att nya ord läggs till fram till

²² Biologiska neuronnät har utgjort förebilder vid utvecklingen av artificiella neuronnät, vilka realiserats i form av datorprogram, som integrerade kretsar (neurochips) eller analog optisk teknik, t.ex. holografi.

Källa:http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=268725&i_sect_id=268725&i_word=&i_history=7

en fall avgränsande symbol (som en punkt; a-1 i de två första kolumnerna av en rad eller mening).

Varje neuron (nod) är antingen aktiv genom att det befinner sig i fönstret eller genom att den tar emot impulser från andra neuroner/noder med vilka de kopplas samman. Efter att indata för neuronerna omvandlats, blir de summerade och, om de övergår ett visst tröskelvärde blir neuronerna aktiverade, annars förblir den inaktiv. Genom att sänka tröskelvärdet gör man det mer sannolikt att neuroner aktiveras; genom att höja tröskeln gör man det således mindre troligt att neuroner aktiveras.

Unika ord: användaren ställer själv in antal ”unika ord” som önskas i analysen. Detta antal blir också detsamma som visas i dendogrammet.

Klusteranalys och dendogram

Ett dendogram är ett träd-diagram som kan användas för att beskriva hur olika kluster av enheter förhåller sig till varandra. I nätverks- och klusteranalysen är det möjligt att välja mellan olika klustermetoder: centroidmetoden visar hur analysobjekten hamnar i förhållande till den mest centrala enheten (”center gravity of the points”). Denna metod är inte känslig för outliers (avvikande värden), vilket innebär att en om sådan kommer med i klustret, påverkas inte centroiden särskilt mycket. Samtliga klustertekniker i programmet är agglomerativa, vilket innebär att det utför en progressiv gruppering av de mest överensstämmande objektparen tills det endast finns ett återstående objekt. De lyder därmed följande algoritm (procedur):

- 1 Beräknar avståndet $N * N$ i en matris med de objekt (ord/begrepp) som ska ingå i klustret
- 2 Letar efter det minsta (kortaste) avståndet i matrisen
- 3 Beräknar $N-1 * N-1$ med ett valt distansmått
- 4 Upprepar steg 2 och 3 tills endast ett objekt återstår

Varje gång ett ord kommer upp i avläsningsrutan aktiveras kopplingen mellan de aktiva neuronerna. Dessutom aktiveras neuroner för associerade ord som inte samtidigt finns inom rutan, men som i sin tur kan aktivera ytterligare andra neuroner till sammanlänkade ord.

Upplösningshastigheten (”decay rate”) anger hur snabbt neuronerna återgår till neutralläge (0,0) efter att ha aktiverats. Den förinställda hastigheten är 0,9, vilket innebär att varje neuron, om den inte återaktiveras, kommer att förlora

90 procent av sin aktivitet vid varje ny cykel. Om man höjer takten kommer de att stängas av fortare; genom att sänka hastigheten gör man att de förblir aktiverade längre. Inlärningshastighet: Inlärningshastigheten bestämmer i vilken grad kopplingarna stärks i varje cykel. Det förinställda värdet är 0,001. En snabbare inlärningshastighet är inte alltid bättre eftersom Catpac då tenderar att oscillera då ny information läses in.

Ingen eller ett litet mått av cykling leder till svaga eller tämligen ytliga associationer. Å andra sedan kan ett alltför generöst mått av kretsning ("cycling") leda till rundgång, så att det verkar som att alla associationer samtidigt blir lika betydelsefulla eller att "allt hänger samman".

Transferfunktionen gör det möjligt att välja mellan fyra olika funktioner; en logistik som varierar mellan 0 och +1, mellan -1 och +1, en hyperbolisk tangentfunktion som varierar mellan -1 och +1, och en linjär funktion som varierar mellan -1 och +1. Då ett ord befinner sig i läsarfönstret blir dess nerv/neuron aktiverad, men den kan bli avaktiverad igen då nätverket går igenom avläsningsprocessen. Väljer man clamping av noder (neuroner), hindrar man dem från att stängas av då de inte längre befinner sig i inläsningsrutan. Då "minns" programmet ett ord under längre tid, vilket får som följd att länknigar till fler ord blir möjlig.

Centroid- och medianteknikerna i Catpac är icke-monotona. I icke-monotona klustermetoder är det möjligt att ett kluster kan hamna närmare ett annat kluster än något av dess nyligen sammankopplade delkluster. Detta innebär att "huvudgrenarna" på det träd som dendogrammet tecknar kan hamna närmare varandra än mindre förgreningar på vardera huvudgren.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2010:1** Hägglund Pathric ”Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna”
- 2010:2** Liljeberg Linus och Martin Lundin ”Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet”
- 2010:3** Martinson Sara ”Vad var det som gick snett? En analys av lärlingsplatser för ungdomar”
- 2010:4** Nordström Skans Oskar och Olof Åslund ”Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985–2006”
- 2010:5** Johansson Elly-Ann ”Effekten av delad föräldraledighet på kvinnors löner”
- 2010:6** Vikman Ulrika ”Hur påverkar tillgång till barnomsorg arbetslösa föräldrars sannolikhet att få arbete?”
- 2010:7** Persson Anna och Ulrika Vikman ”In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare”
- 2010:8** Sjögren Anna ”Betygsatta barn – spelar det någon roll i längden?”
- 2010:9** Lagerström Jonas ”Påverkas sjukfrånvaron av ekonomiska drivkrafter och arbetsmiljö?”
- 2010:10** Kennerberg Louise och Olof Åslund ”Sfi och arbetsmarknaden”
- 2010:11** Engström Per, Hans Goine, Per Johansson, Edward Palmer och Pernilla Tollin ”Underlättar tidiga insatser i sjukskrivningsprocessen återgången i arbete?”
- 2010:12** Hensvik Lena ”Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? – En studie av den svenska friskolereformen”
- 2010:13** Björklund Anders, Peter Fredriksson, Jan-Eric Gustafsson och Björn Öckert ”Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?”
- 2010:14** Hensvik Lena och Peter Nilsson ”Smittar benägenheten att skaffa barn mellan kollegor?”
- 2010:15** Martinson Sara och Kristina Sibbmark ”Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?”
- 2010:16** Junestav Malin ”Sjukskrivning som politiskt problem i välfärdsdebatten – det politiska språket och institutionell förändring”

Working papers

- 2010:1** Ferracci Marc, Grégory Jolivet och Gerard J. van den Berg “Treatment evaluation in the case of interactions within markets”
- 2010:2** de Luna Xavier, Anders Stenberg och Olle Westerlund “Can adult education delay retirement from the labour market?”
- 2010:3** Olsson Martin och Peter Skogman Thoursie “Insured by the partner?”
- 2010:4** Johansson Elly-Ann “The effect of own and spousal parental leave on earnings”
- 2010:5** Vikman Ulrika “Does providing childcare to unemployed affect unemployment duration?”
- 2010:6** Persson Anna och Ulrika Vikman “Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants”
- 2010:7** Sjögren Anna “Graded children – evidence of longrun consequences of school grades from a nationwide reform”
- 2010:8** Hensvik Lena “Competition, wages and teacher sorting: four lessons learned from a voucher reform”
- 2010:9** Hensvik Lena och Peter Nilsson “Businesses, buddies and babies: social ties and fertility at work”
- 2010:10** van den Berg Gerard J., Dorly J.H. Deeg, Maarten Lindeboom och France Portrait “The role of early-life conditions in the cognitive decline due to adverse events later in life”

Dissertation series

- 2010:1** Johansson Elly-Ann “Essays on schooling, gender, and parental leave”
- 2010:2** Hall Caroline “Empirical essays on education and social insurance policies”