

# Aktivering av arbetslösa

En socialkonstruktivistisk policyanalys av jobb- och  
utvecklingsgarantin

Sanna Åkesson

# Abstract

The aim of this master's thesis is to identify the implied problem behind the activation policy jobb- och utvecklingsgarantin as well as uncover the discourses that make this problem thinkable. The thesis relies on an understanding that policies imply an understanding of a problem that needs to be solved. According to this thesis theoretical approach, the understanding of a problem doesn't reflect a real problem. Instead it is based on our deep-seated presuppositions about a phenomenon in society. In order to understand why a specific policy is being made one has to interrogate the underlying understanding of the problem(s) and the structure of thought that makes the problem thinkable. This has been done by investigate what the proposed interventions says about the problem. In order to uncover the deep-seated presupposition that underpins the understanding of the problems I have conducted a discourse-analysis. With a battery of specific deconstructing tools I have been able to uncover the linguistic structure that makes the problem thinkable and the proposed intervention seem logical. The problem representation that the policy is based on consists of low jobsearching activity, the effect that comes with long term unemployment and abuse of the social security system.

*Nyckelord:* aktivering, governmentality, policyanalys, diskursanalys, problemrepresentation.

*Antal ord:* 19 954

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Val av policy .....	2
1.2	Frågeställning .....	2
<b>2</b>	<b>Teori och forskningsläge</b> .....	<b>4</b>
2.1	Policyanalys .....	4
2.1.1	Den socialkonstruktivistiska approachen .....	5
2.1.2	Governmentality .....	7
2.2	Aktivering.....	8
2.2.1	Begreppsintroduktion och forskningsläge.....	9
2.2.2	Aktivering utifrån ett governmentalityperspektiv .....	11
<b>3</b>	<b>Metodologi</b> .....	<b>14</b>
3.1	Diskursanalys .....	14
3.1.1	Forskarens/studentens roll.....	15
3.2	Konkret tillvägagångssätt .....	16
3.2.1	Dekonstruktion med hjälp av historiska tillbakablickar.....	19
3.2.2	Sammanfattning av tillvägagångssätt.....	20
3.3	Material .....	20
3.3.1	Tillvägagångssätt vid materialinsamling.....	21
3.3.2	Presentation av materialet .....	21
3.3.3	Hur ska materialet behandlas?.....	22
<b>4</b>	<b>Analys</b> .....	<b>24</b>
4.1	Kort beskrivning av jobb-och utvecklingsgarantin .....	24
4.2	Vad säger policyns åtgärdsförslag om problemet? .....	25
4.2.1	Vad säger åtgärdens aktiviteter om problemet? .....	25
4.2.2	Vad säger åtgärdens allmänna utformning om problemet?.....	26
4.3	Fördjupad analys av problemrepresentationerna.....	27
4.3.1	Incitamentsdiskursen .....	28
4.3.2	Arbetsdiskursen .....	30
4.3.3	Två typer av arbetslösa.....	34
4.3.4	Kategorin långtidsarbetslös .....	36
4.3.5	Den samhällsekonomiska arbetsmarknadsdiskursen .....	40
<b>5</b>	<b>Sammanfattande slutsatser</b> .....	<b>46</b>
	<b>Executive summary</b> .....	<b>49</b>

<b>6</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>52</b>
----------	------------------------	-----------

# 1 Inledning

Under de senaste decennierna har det i (väst)världen vuxit fram en ny typ av arbetslöshetspolicys som alla haft det gemensamt att aktiva åtgärder har prioriterats framför passiva. Detta har i klartext inneburit att kraven på motprestation har skärpts för de personer som erhåller ekonomiskt stöd av staten p.g.a. avsaknad av arbete. I Sverige är aktiva åtgärder ingalunda ett nytt fenomen. I ett internationellt perspektiv har Sverige utmålats som ett ”aktivt hörn” där politiker ofta är rörande överens om vikten av aktiva åtgärder vid arbetslöshet. Sjösjättandet av diverse aktiveringsåtgärder har initierats oberoende av politisk färg. Under de senaste decennierna har dock de aktiva åtgärderna ökat i omfattning. Dessutom har fler grupper kommit att innefattas samtidigt som kraven att delta i olika program har skärpts (se bl.a. Johansson 2006 och Hörnqvist 2008).

Hur kan då detta fenomen förstås? Svaret på denna fråga beror på vilket perspektiv det studeras utifrån. Den statsvetenskapliga policyprocessanalysen erbjuder här flera olika angreppssätt. T.ex. kan man genom att analysera olika nätverks inflytande över policyprocessen eller genom att studera agendasetting undersöka varför aktiveringspolicyn fick ett sådant genomslag under 90-talets början. Jag har dock valt en annan väg.

I mitt val av analytiskt perspektiv har jag tagit fasta på två aspekter. I min kandidatuppsats visade jag hur svenska politiker är rörande överens om vikten av aktiva insatser för de arbetslösa. Att aktiva åtgärder ses som ett självklart instrument för att åtgärda arbetslöshet kan i sin tur härledas historiskt. En titt i backspegeln visar att den svenska aktiveringspolitiken har djupa historiska rötter. Enligt historikern Johan Olofsson har prioriteringen av aktiva insatser framför enbart kontantutbetalning vid arbetslöshet (kallad arbetslinjen) sin upptakt under 1800-talets mitt (Olofsson 1996). Flera forskare har visat hur detta förhållnings-sätt satt ramarna för den förda politiken under hela 1900-talet (se bland annat Junestav 2004). Arbetslinjen har med andra ord kommit att präglade den svenska arbetsmarknads- och socialpolitiken både i tanke och praktik under avsevärd tid.

För att förstå fenomenet aktivering, så som det yttrar sig i dagens Sverige i form av en viss policy, anser jag av ovan nämnda skäl det nödvändigt att gå bortom enskilda aktörer och istället studera de bakomliggande strukturer som styr tanken om aktivering som en självklar nödvändighet. Därmed har jag valt att angripa problemet med hjälp av en socialkonstruktivistisk ansats. Denna ansats är kritisk eftersom den syftar till att ifrågasätta det konventionella sättet att se på policys och dess ”problem”. Istället för att policys anses lösa problem som tas för givna ifrågasätter den socialkonstruktivistiska policyanalysen problemet. Utgångspunkten är att det i varje policy (i form av ett åtgärdsförslag) finns en underförstådd föreställning om ett problem som ska åtgärdas. Denna underförstådda föreställning bygger på en socialt producerad kunskap baserad på

subjektiva antaganden om problemet. För att förstå varför en viss policy utformas på ett visst sätt måste man därmed studera de föreställningar om problemet som policyn ämnar lösa. *Uppsatsens syfte är därmed att identifiera de förstådda problem som policyn ska lösa samt vilka bakomliggande diskurser som möjliggör dessa föreställningar.*

Eftersom den socialkonstruktivistiska approachen antar att en policys utformning härrör från en viss föreställning om ett problem snarare än ett verkligt problem innebär detta att vi styrs av föreställda problem om verkligheten snarare än genom policys (Bacchi 2009, s 32). Därmed utmanar det socialkonstruktivistiska perspektivet den traditionella synen på styrning samtidigt som den adderar en ny dimension för den statsvetenskapliga förståelsen av statlig styrning.

## 1.1 Val av policy

Denna uppsats övergripande syfte är att studera svensk nutida aktiveringspolicy. Med policy menar jag handlingsprogram i syfte att lösa ett visst problem. För att studien ska vara genomförbar har jag valt att avgränsa mig till en specifik policy. Valet av policy har delvis skett utifrån att den är aktuell. Därmed har det ännu inte, så vitt jag vet, publicerats någon omfattande forskning om den. Aktivering, i begreppets bredaste form, innefattar alla åtgärder som kräver någon form av motprestation vid utbetalning av ersättning vid avsaknad av arbete. Eftersom det i dagsläget pågår en rad olika aktiveringsåtgärder riktade mot arbetslösa baseras valet av policy även på dess omfattning. Den aktiveringspolicy som idag berör ett stort antal människor samtidigt som aktiveringsgraden är hög är *jobb- och utvecklingsgarantin*.

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes av regeringskoalitionen *Allians för Sverige* den 2 juli 2007. Åtgärden riktar sig främst till personer som förbrukat 300 ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen. Garantin består av tre faser. Fas 1 består främst av jobbsökaraktivitet, fas 2 av arbetsträning och arbetspraktik medan den 3:e fasen utgörs av sysselsättning hos en arbetsgivare. Deltagande i samtliga faser ska ske på heltid och är obligatoriskt samt ger rätt till en viss ersättning. (prop. 2006/07:89)

## 1.2 Frågeställning

Jag kommer i uppsatsen att använda mig av en övergripande frågeställning som för att kunna besvaras kommer att brytas ner i mindre frågor. Den övergripande frågeställningen lyder som följer:

*Vad är det för föreställda problem som policyn jobb- och utvecklingsgarantin baseras på och vilka är de diskurser som gör dessa föreställningar möjliga?*

För att besvara denna frågeställning kommer jag ställa följande frågor till materialet:

- Vad säger de föreslagna åtgärderna om ”problemet” och hur framställs dessa problem i policydokumenten?
- Vilka antaganden baseras de föreställda problemen på? Vilka diskurser (tankestrukturer) gör förståelsen av problemet möjlig?
- Vilka alternativa tankesätt om problemet utelämnas? Hur kan man tänka annorlunda om problemet?

## 2 Teori och forskningsläge

Denna uppsats tar avstamp i två olika forskningslägen: det ena rör aktivering som politiskt sakområde och det andra studier av policyprocessen. Jag kommer börja med att kort redogöra för policyprocessforskningens teoretiska ingångar. Efter att jag positionerat mig själv inom detta fält kommer jag närmare gå in på min egen socialkonstruktivistiska ansats. I nästa avsnitt kommer jag sedan introducera det aktiveringspolitiska forskningsfältet för att slutligen redogöra för den ansats som ligger närmast min egen, nämligen studier av aktivering utifrån ett governmentalitetsperspektiv.

### 2.1 Policyanalys

Policyprocessen är en komplex process. För att göra den mer greppbar för analys har den förenklats i olika idealtypiska steg. Utifrån denna förenkling (s.k. stadiemodellen) kan processen sammanfattas med att problem uppdragas och adresseras till de styrande för att lösas. Efter det formulerar de styrande institutionerna olika alternativ varifrån en policylösning väljs ut. Denna policy implementeras av berörda myndigheter för att sedan utvärderas och revideras (Sabatier 2007, s. 3-4). Denna uppsats undersökningsområde är avgränsat till policyprocessens initiala fas. Därmed kommer jag fortsättningsvis att fokusera på den. Policyprocessens initiala fas handlar ofta om varför vissa policy väljs över andra och vem som har makt över dagordningen. Utifrån dessa utgångspunkter har olika teoretiska angreppssätt vuxit fram. De flesta teoretiska ramverk och modeller tar sin utgångspunkt i en rationell modell för beslutsfattande. Det rationella beslutsfattandet innebär att välja den policy som kommer att maximera beslutfattarens värden. Detta val görs efter en ingående analys av alla alternativ och dess konsekvenser (Hill 2005). Ett flertal teoretiska perspektiv menar dock att valet av den mest ändamålsenliga policy för att lösa ett visst problem är förenat med vissa begränsningar. För att förstå val av policy används begreppet *bounded rationality* av flera teoretiska ramverk såsom Multiple stream framework, Punctuated-equilibrium och Advocacy coalition framework (Kingdon 2003, True et al 2007, Sabatier 2007). Med bounded rationality adderas en strukturell dimension som härrör från människans kognitiva begränsningar. De kognitiva begränsningarna innebär att aktörerna ej förmår överblicka samtliga alternativ eftersom de ej har tillgång till fullständig information om sina val. Begränsningarna vad gäller informationshantering antas i sin tur få konsekvenser för den institutionella utformningen i form av att olika politiska frågor hanteras

parallell i olika subsystem. Att dessa subsystem ansvarar för utformandet av policys skänker policyprocessen en viss tröghet eftersom subsystemen präglas av en viss samsyn i frågan. Större policyförändringar sker först när nya aktörer antror subsystemen och sätter frågan på dagordningen (se bland annat True et al 2007). Ramverk med detta fokus tenderar ofta att studera olika nätverk/subsystem (True et al 2007, Sabatier 2007). Bounded rationality erkänner även slumpens betydelse för val av policy. Slumpelementet är som mest påfallande i den s.k. Garbage Can modellen som utgår från att val av policy bestäms av vad som för stunden råkar finnas tillgängligt då ett problem dyker upp (Hudson & Lowe 2009, s. 7). Samverkan mellan slump, rationella aktörer och ett institutionellt ramverk som begränsar handlingsutrymmet är som mest påtaglig i Kingdons Multiple stream ramverk. Här sker förändring när de tre olika ”strömmarna”, policy, politik och problem slumpartat korsar varandra. När så sker öppnas ett möjlighetsfönster som ger handlingsutrymme åt olika policyentreprenörers intentionella handlande (Zahariadis 2007, s. 77-78).

### 2.1.1 Den socialkonstruktivistiska approachen

Den socialkonstruktivistiska approachen skiljer sig i första hand främst från det traditionella policyanalytiska perspektivet som innefattar en syn på policys som rationella lösningar på existerande och objektivt dokumenterade problem (se bland annat Hall och Löfgren 2006, s 21). Istället för att utgå från att det finns verkliga problem i samhället som behöver lösas menar det socialkonstruktivistiska perspektivet att man kan tala om olika besvärande tillstånd. Att kalla något för problem innebär att tillståndet konstrueras på ett visst sätt som påverkar vår förståelse av det (Bacchi 2009, s. x-xi). Synen på problem som sociala konstruktioner är dock inte enbart utmärkande för den socialkonstruktivistiska approachen. Bland annat menar Kingdon att problem kan framställas på vissa sätt för att passa en viss policy. Därmed återspeglar problemet inte nödvändigtvis ett verkligt tillstånd (Hill 2005, s. 160). Den socialkonstruktivistiska approachen menar dock att policyskapandet i sig bidrar till att konstruera problemen (snarare än att adressera dem) eftersom varje policy består av ett antagande om ett problem som behöver lösas (Bacchi 2009, s. 1).

Enligt den socialkonstruktivistiska approachen är det alltså föreställningen om ett problem (och inte ett verkligt problem som behöver lösas) som styr en policys utformning. Denna föreställning antas vara baserad på ett gemensamt sätt att tänka om ett samhällsfenomen som bygger på förenklingar och cementerade antaganden som tas för givna. För att förstå varför en viss policy uppkommer behöver man därför analysera de tankestrukturer som ligger till grund för denna policy. Därmed blir vad som sägs mer intressant än vem som säger det (Bacchi 2009, s. 26). Med detta perspektiv följer en annan syn på aktörer och deras betydelse i policyprocessen som gör det irrelevant att undersöka olika aktörers direkta roll i policyprocessen t.ex. genom att kartlägga aktörers relationer till varandra i olika nätverk (Rose 1999, s. 19). Detta perspektiv är baserat på en ontologisk

föreställning som förkastar antagandet om aktörer som autonoma subjekt. Detta är förvisso inget unikt inom samhällsvetenskapen. Men där många samhällsvetenskapliga teorier ger aktörer ett visst handlingsutrymme i en struktur (ofta bestående av ett institutionellt ramverk) som de kan agera rationellt och intentionellt inom menar det socialkonstruktivistiska perspektivet att den för aktören begränsande strukturen utgörs av aktörens "egen" tankar (se bl.a. Bergström och Boréus 2005, s. 312). Utifrån detta perspektiv blir individens utsagor inte en produkt av en intention (t.ex. manipulation) utan reflekterar istället en kollektiv tankestruktur (Bacchi 2009, s. 30).

Med det socialkonstruktivistiska perspektivet följer även en annan syn på makt. Inom traditionell policyanalys ses makt ofta som något som utövas av en aktör (eller grupp) gentemot andra. Bland annat anammats ofta ett pluralistiskt maktperspektiv vid analys av agendasättning och dagordningsmakt då det studeras hur olika grupper konkurrerar med varandra gällande inflytande. Makt kan även förstås i termer av utestängning från inflytande eller i form av indirekt påverkas med hjälp av manipulation (Hudson & Lowe 2009, s. 114-118)<sup>1</sup>. Det socialkonstruktivistiska maktperspektivet (som utvecklades av Foucault ur marxistisk teori) ser inte makt som något som innehas och utövas intentionellt av aktörer gentemot andra. Makten är snarare allomfattande, eller produktiv som Foucault kallar den, i den bemärkelsen att den formar våra föreställningar om oss själva och vår omgivning. Detta innebär att våra innersta tankar, vår syn och förståelse av omvärlden inte är vår egen. För den socialkonstruktivistiska approachen innebär detta en studie av hur makten opererar och vad den producerar snarare än vem som innehar den (Bacchi 2009, s. 37-38).

Den socialkonstruktivistiska synen på makt medför även att synen på styrning skiljer sig från de traditionella synsätten. Policyanalys har förenklat uttryckt gått från att analysera styrning som en vertikal praktik (utövad uppifrån av en statsapparat och ner till en lydande befolkning via myndigheter) till att mer och mer fokusera på en styrningsprocess som sker horisontellt via olika samverkande nätverk (se t.ex. Hall & Löfgren 2006, s. 33). Det socialkonstruktivistiska perspektivet skiljer sig från båda dessa perspektiv. Istället för att anta att styrning utövas av aktörer i en institutionell struktur som är mer eller mindre vertikal eller horisontell utgår ett socialkonstruktivistiskt perspektiv från att styrning främst sker utifrån det (socialt konstruerade) sätt som vi förstår världen på (detta utvecklas mer utförligt i avsnittet om governmentality). Antagandet om att vi styrs av diskurser kan härledas epistemologiskt. Att anta att en policy kan åtgärda ett problem innebär att man utgår från att det finns ett verkligt problem "där ute" som kan kartläggas på ett objektivt sätt för att sedan lösa på ett rationellt sätt. Detta synsätt bygger på en positivistisk föreställning om objektivitet d.v.s. att vi kan nå sann kunskap om världen. Den socialkonstruktivistiska epistemologin innebär en

---

<sup>1</sup> Dessa tre perspektiv på makt har av Lukes beskrivits som maktens första, andra och tredje dimension. Den tredje dimensionen liknar det socialkonstruktivistiska då det inbegriper makt över tanken men skiljer sig åt då denna makt antas utövas intentionellt av en person gentemot en annan (Bergström och Boréus 2005, s. 13).

syn på kunskap som en social konstruktion. Därmed kan kunskap aldrig vara objektiv. Istället för att tala om kunskap används begreppet diskurs. Diskurs är socialt producerade former av kunskap som sätter gränser för vad som är möjligt att tänka/tala/skriva om ett visst fenomen. Sättet som vi talar om olika fenomen skapar en struktur som gör det svårt att tala utanför de termer som etablerats för tänkandet. Om begreppet kunskap kan ses som ett sanningsanspråk blir begreppet diskurs ett sätt att ifrågasätta kunskapens sanningsstatus (Bacchi 2009, s. 35). I och med att diskursen styr vårt sätt att tänka kring olika fenomen/problem blir kunskap förenat med makt (se ovan). Eftersom varje policy innehåller ett visst sätt att tänka om ett problem som ej motsvarar ett objektivt tillstånd, kan man säga att vi styrs av diskurser snarare än genom policys (Bacchi 2009, s. 32).

### 2.1.2 Governmentality

Som nämnts ovan handlar min teoretiska ansats om att identifiera de diskurser som policyn jobb- och utvecklingsgarantin bygger på. Utgångspunkten är att beskrivningen av sociala problem inte återspeglar en faktisk verklighet vilket bygger på det epistemologiska antagandet att verkligheten inte går att nå. Detta innebär att vi inte styrs av policys utan av socialt konstruerade problem. För att förstå vad vi styrs av måste vi därmed identifiera det bakomliggande sättet att tänka kring ett visst problem (Bacchi 2009, s. xi). Detta synsätt bygger på den poststrukturalistiska styrningsteorin *governmentality*. Begreppet *governmentality* myntades av Foucault och kan förstås som en ordlek som både involverar en speciell styrningsmentalitet som växte fram i Europa på 1700-talet och som i sin tur syftade till styrning genom mentaliteter (Hall 2012, s. 110). Den nya styrningsmentaliteten innebar ett ökat intresse för och en vilja att styra den egna befolkningen från statsmaktens sida. För detta behövdes dock kännedom om styrningsobjektet, vilket ledde till att kunskap om befolkningen började samlas in. Denna nya styrningsstrategi, att styra med hjälp av kunskap om styrningsobjektet, kallar Foucault för biopolitik (Hultqvist och Petersson 1995, s. 16-17).

De teoretiker som utvecklat *governmentality*teorin har främst tagit fasta på den senare innebörden – d.v.s. styrning genom mentaliteter. Utgångspunkten för teorin är att all styrning föregås av en uppfattning om det som ska styras, en s.k. rationalitet. Rationalitet, som i detta sammanhang inte ska förväxlas med ett förnuftsideal, består av ett mer eller mindre systematiskt sätt att resonera och tänka kring styrningsobjektets natur och hur detta bör styras (Dean 2010, s. 19, Rose & Miller 1992, s. 179). Rationaliteter kan, enligt Rose & Miller, ses som diskursiva fält. Därmed är de inte representativa avspeglningar av en verklighet. Istället utgörs de av en språklig struktur som gör verkligheten greppbar (eller tänkbar) men även snedvriden eftersom den begränsar vårt sätt att tänka genom förenkling (Rose & Miller 1992, s. 179).

Rationaliteter antas i sin tur resultera i en styrningspraktik. Då teorin har en bred förståelse av vad styrning är (se 2.1.1.) kan styrningspraktiken omfatta såväl den individuella självregleringen som statliga politiska organs utformning av

policys. Utifrån rationaliteten följer även en uppsättning styrningstekniker som tillsammans med olika former av kunskap skapar en viss praktik (som i sin tur bidrar till att reproducera rationaliteterna) (Rose 1999, s. 52, Dean 2010, s. 28). Gemensamt för styrningsteknikerna är att de syftar till att uppnå vissa efterstävandsvärda effekter genom att forma beteenden hos styrningssubjekten (Rose 1999, s. 52). Styrningsteknikerna behöver inte nödvändigtvis utövas direkt av statsapparaten. Oftast talas det istället om en myriad av microprocesser som opererar i vårt dagliga liv och som formar vårt beteende omedvetet (Rose 1999, s. 48). En arbetsplats eller ett klassrum är exempel på rum där vi styrs utifrån specifik kunskap (pedagogik, arbetsvetenskap) och tekniker (ett löpande band, stämpelklocka, klassrummets design, schema) (Rose 1999, s. 53).

Eftersom denna uppsats syfte enbart berör rationaliteten bakom policyn kommer inga studier av vare sig praktik eller styrningstekniker att ske.

### *Styrning genom frivillighet?*

Governmentalitystudier fokuserar ofta på styrning genom frivillighet. Denna styrningsform ses som betydligt mjukare och mer indirekt än de mer disciplinära makt- och styrningsteknikerna. En av de främsta studierna inom detta område är Nikolas Roses *Power of freedom* (1999). Rose menar att liberala stater idag styr sina medborgare via en styrningsteknik kallad *styrning på avstånd*. Denna styrningsform går ut på att medborgare styr sig själva genom att göra olika val. Valfrihet är dock ingen frihet enligt Rose eftersom individen ständigt måste göra val samt ta ansvar för de val som görs. På så vis tvingas individen att styra sig själv (Rose 1999, s. 87).

Detta synsätt har problematiserats av bland annat Loic Wacquant (2012) som menar att liberala stater även styr med hjälp av mer disciplinerande styrmedel (i form av tvång och straff). Dessa styrningspraktiker riktar sig dock främst mot samhällets undre skikt och tar sig uttryck i workfare och prisonfare.

Jag vill här inflika att jag instämmer i Wacquants kritik mot governmentality-perspektivet. Aktivering, som har gemensamma drag med workfare, kan både ses som en praktik innehållandes olika typer av maktpraktiker och som en rationalitet som ligger till grund för policyn och som därmed styr praktiken. Men då uppsatsen syfte består i att undersöka rationaliteten som ligger till grund för policyn kommer jag därmed inte att komplettera analysen med ett disciplinerande maktperspektiv. Dock är det ändå viktigt att hålla i minnet att aktivering är en tvingande praktik.

## 2.2 Aktivering

En uppsats vars ansats är att studera aktiveringspolicy ur ett social-konstruktivistiskt perspektiv kräver någon form av redogörelse för vad aktiveringspolitik är. I denna del kommer jag därmed utifrån tidigare forskning försöka ge en bild av aktiveringspolitiken och vad som utmärker denna.

## 2.2.1 Begreppsintroduktion och forskningsläge

Aktivering uppkom som term i den internationella debatten mot slutet av 1990-talet och fick då beskriva en bred uppsättning av politiska insatser med syfte att åtgärda en rad olika missförhållanden såsom arbetslöshet, utestängning och marginalisering av vissa grupper samt höga kostnader för ersättningssystemen etc. (Johansson & Hornemann Möller 2009, s. 16). Några år tidigare hade EU och OECD utvecklat en strategi vars främsta syfte var att modernisera de nationella välfärdssystemen. Bland annat talades det om behovet av att reformera de socialpolitiska ersättningssystemen för att få fler personer i arbete genom att aktivera de arbetslösa. De riktlinjer som togs fram vad gällde aktivering har under det senaste decenniet kommit att prägla social- och arbetsmarknadspolitiska reformer i en rad EU-länder. Trots att reformerna sett olika ut har den gemensamma nämnaren, enligt Johansson, varit att skärpa kraven på de arbetslösa (Johansson 2006, s. 10 se även Larsen 2005, s. 137). Föregångaren och förmodligen även inspirationen till de av EU utarbetade riktlinjerna vad gäller aktivering av arbetslösa kan återfinnas i den omläggning av socialpolitiken som genomdrevs i USA på 80-talet under namnet workfare och som innebar skyldigheten att delta i ett projekt i utbyte mot socialbidrag (Johansson & Hornemann Möller 2009, s. 17). Ofta brukar aktiveringspolitiken sättas in i en kontext bestående av förändrade villkor för välfärdsstaten i samband med att den möter ekonomiska svårigheter (t.ex. ökade kostnader p.g.a. hög arbetslöshet) i kombination med ekonomiska utmaningar (strukturomvandling på arbetsmarkanden) (Ullestig 2009, Johansson 2006, Jensen & Pfau-Effinger 2005). Bob Jessop menar att välfärdsstaterna p.g.a. ett fundamentalt skifte i hur ekonomin opererar tvingats förändra sin socialpolitik så att den underordnats den ekonomiska politiken (Jessop 2002).

Vad innebär då aktivering mer specifikt? Aktivering som begrepp syftar till någon typ av aktiverande åtgärd riktad mot människor som uppstår ekonomiskt stöd från staten (främst arbetslösa). Termen är dock väldigt bred och betydelsen kan skifta beroende på institutionell kontext (Thorén 2011, s. 53). Därmed kan man inte tala om ett universellt aktiveringsbegrepp (Barbier 2005, s. 113). Utmärkande för begreppet är dock att det både inom forskning och i den politiska debatten ställts mot s.k. passiva insatser, d.v.s. utbetalning av villkorslös ersättning (Johansson & Hornemann Möller 2009, s. 17). Johansson och Hornemann Möller gör en distinktion mellan ett europeiskt och ett nordamerikanskt aktiveringsbegrepp. Det europeiska, bredare, begreppet rymmer både insatser baserade på en kontroll- och disciplineringslogik (skärpta skyldigheter, sanktionsmöjligheter och starkare arbetskrav) och på en logik som strävar efter att utveckla den arbetslöses kompetens (genom t.ex. utbildning, stöd och arbetsträning). Det nordamerikanska begreppet workfare är direkt kopplad till projekt eller program som kräver att människor arbetar i utbyte mot ersättning.<sup>2</sup> Workfare innefattar tvingande insatser

---

<sup>2</sup> Dessa arbeten utförs dock utan reguljär betalning.

vilket innebär att en person som ej accepterar erbjuden aktivitet förlorar sin ersättning. Dessutom riktar de sig enbart till personer som omfattas av samhällets sista skyddsnät (motsvarande socialbidragssystemet i Sverige). Vissa forskare har betonat vikten av att hålla isär begreppen aktivering och workfare medan andra menar att skillnaden enbart består i en gradskillnad av mer eller mindre disciplinering och tvång. Generellt kan man säga att aktivering är ett bredare och luddigare begrepp än workfare som innebär en snävare förståelse av aktivering. Aktivering inbegriper en rad olika socialpolitiska system (socialförsäkringar, utbildning, arbetslöshetsersättning, ålderdoms- och förtidspension och socialbidrag) och innefattar en rad olika grupper (Johansson & Hornemann Möller 2009, s. 17-19).

I en svensk kontext är aktivering ingalunda något nytt fenomen. Aktiva åtgärder har tvärtom varit stommen i den arbetsmarkandspolitiska strategin som kallas arbetslinjen. Trots att de aktiva åtgärderna sett olika ut under årens lopp finns det därmed en spårbindenhet inom detta policyfält med rötter tillbaka till 1800-talets mitt (Olofsson 1996). Det stora genomslaget kom dock med de nödhjälpsarbeten som den statliga arbetslöshetskommissionen (AK) införde 1914 (se bland annat Eriksson 2004). Tidigare forskning har ofta tagit fasta på dubbelheten som präglat den svenska arbetslinjens praktik. Bland annat har viljan att både stödja/hjälpa och kontrollera lyfts fram som ett karaktärsdrag för denna politik (Grape 1998, Junestav 2004). Johansson och Hornemann Möller menar att arbetslinjen dels består av ett politiskt instrument för att utveckla och göra arbetsmarkanden mer effektiv vilket inneburit satsningar på utbildning, träning och praktik för de arbetslösa. Å andra sidan har arbetslinjen varit ett medel för att styra och sätta press på de arbetslösa (Johansson & Hornemann Möller 2009, s. 16). Sverige har i EU sammanhang betraktats som ett aktivt hörn i Europa och då EU-kommissionen utvecklade sin nya jobb-strategi hämtades, enligt Johansson, inspiration från den svenska aktiva arbetsmarknadspolitiken (Johansson 2009, s. 202 ff).

Även fast svensk aktiveringspolitik har gamla anor menar Hörnqvist att det skett en förändring sedan 1990-talet och framåt i form av en intensifierad satsning på aktiveringsbaserade åtgärder som kommit att innefatta allt fler grupper (Hörnqvist 2008, s. 180). Annan forskning menar att den nya aktiveringspolitiken har förändrat relationen mellan medborgare och stat i form av en förskjutning från medborgerliga rättigheter till en ökad betoning av de medborgerliga skyldigheterna (Dahlstedt 2009, Johansson 2006). Utökningen och skärpningen av skyldigheterna, som främst gällt socialbidragstagare och långtidsarbetslösa i samtliga nordiska länder, har bland annat inneburit utvidgade arbetskrav, skärpta kvalificeringskrav till ersättningssystem och begränsade ersättningsperioder etc. (Johansson 2006, s. 105). En annan förändring som lyfts fram är aktiveringspolitikens decentralisering. Svensk arbetsmarknadspolitik har traditionellt sett varit centraliserad. Från och med 90-talet har det dock skett en delegering av uppgifter som främst hamnat på socialtjänstens bord (Ulmestig 2009). Trots att aktivering i kommunal regi varit frivillig konstaterar Salonen att socialtjänsten har inrättat egna arbetsmarkandspolitiska insatser i 82 % av Sveriges kommuner sedan 1990-talet (Salonen 2009, s. 75).

Exemplen ovan är en del av ett större forskningsfält som belyser olika sidor av aktiveringspolitiken. Några vanliga angreppssätt inom denna forskning har varit att förklara aktiveringspolitikens uppkomst och genomslagskraft (Hornemann Möller 2009), studera dess konsekvenser, samt undersöka huruvida målen med aktiveringen uppfyllts. En populär ansats har varit komparativa studier där olika länders aktiveringspolitik jämförts (Sörensen 2009, Peck 2001). Den svenska aktiveringsforskningen har mestadels inriktat sig på de kommunala aktiveringsprojekten som drivs i socialtjänstens regi. Denna forskning har oftast varit av utvärderande karaktär. Ett exempel är Pia Miltons avhandling *Arbete istället för bidrag?* (2006) som undersöker den kommunala aktiveringspolitikens faktiska möjligheter att hjälpa socialbidragstagare till arbete eller annan typ av försörjning utanför bidragssystemet. Gällande implementering har bland annat Katarina H. Thorén (2009) studerat den faktiska aktiveringsverksamheten såsom den utövas i praktiken av socialsekreterare.

### 2.2.2 Aktivering utifrån ett governmentalityperspektiv

En ansats som står nära min egen är undersökningar som med hjälp av ett maktperspektiv undersökt hur olika aktiveringspraktiker styr de berörda subjekten. Dessa studier tar avstamp i olika maktperspektiv. Magnus Hörnqvist (2008) har utifrån ett disciplinerande maktperspektiv undersökt hur aktiveringspraktiker som aktivitetsgarantin och individuella handlingsplaner formar de arbetslösas beteende genom en kombination av tvång och träning. Ett liknande grepp används av Kerstin Johansson (2007) som, utifrån ett governmentalityperspektiv, undersökt hur normaliseringspraktiker som skapats i samband med ett kommunalt arbetsmarkandspolitiskt program för ungdomar fungerar som styrtekniker. Normaliseringspraktikerna syftar enligt Johansson till att forma de arbetslösa ungdomarna till medborgare som passar in i samhället. Detta sker dels genom motivering, råd och stöd inför utbildnings och yrkesval och dels genom stämpling av avvikare. Johansson menar att styrpraktikerna kan spåras till en föreställning om att arbetarklassen har en negativ attityd till utbildning. Denna föreställning är en del av större diskurs som ser humankapital som ett medel för att göra en gammal industristad attraktiv.

Ansatsen att studera workfare/aktiveringen ur ett governmentalityperspektiv förekommer även inom den internationella forskningen. Oftast handlar det om att studera relationen mellan de myndighetspersoner som arbetar med att implementera aktiverings/workfare-policys och de arbetslösa utifrån de mikrorelationer av makt som är inblandad i det vardagliga införlivandet av välfärdspolicys (Schram et al. 2010, McDonald & Marston 2005). McDonald och Marston, som studerat workfare-program i Australien, menar att styrningen av de arbetslösa är baserad på en blandning av tvingande auktoritet och tekniker som syftar till att få de arbetslösa att styra sig själva. De senare, vilka är baserade på en terapeutisk diskurs, handlar om att styra genom att lära de arbetslösa att analysera sig själva för att förstå sin egen situation. De förväntas därmed också ta ansvar för

sin egen situation, att ”jobba med sig själva” och leva upp till ett aktivt ideal. Den terapeutiska diskursen är också skuldbeläggande eftersom den riktar fokus mot individen och inte mot samhället. De arbetslösa konstrueras i denna diskurs som beroende av staten och motiveringen handlar om att få dem att vilja förändra sig själva genom att få dem att skämmas för sin nuvarande situation som ”beroende” (McDonald and Marston 2005).

Som jag nämnt tidigare är governmentality ett brett begrepp med många möjliga forskningsingångar. Min egen ansats skiljer sig från ovan nämnda undersökningar då deras primära fokus består i att undersöka hur styrning av subjekten opererar i praktiken. I min studie kommer jag enbart studera den diskurs (rationalitet) som ligger bakom (och därmed styr) aktiveringspolicyn *Jobb-och utvecklingsgarantin*. Detta innebär att den diskursiva praktiken (dvs hur diskursen materialiseras i en verksamhet) faller utanför uppsatsen syfte.

En studie som ligger nära min egen ansats är Dahlstedts (2009) svenska studie om det aktiva medborgarskapets politik. Denna studie, som är inspirerad av Rose teori om avancerad liberal styrning, fokuserar inte enbart på arbetsmarknadspolicys utan tar ett helhetsgrepp om hela det politiska landskapet. Dahlstedt menar att det sedan 90-talet växt fram ett nytt aktivt medborgarideal baserat på motiverade och villiga medborgare som är förmögna att ta egna initiativ. Detta ideal har i sin tur kommit att prägla olika åtgärder och reformer på en rad politikområden som alla syftat till att skapa aktiva och ansvarstagande medborgare. Inom det arbetsmarknadspolitiska området har Dahlstedt med hjälp av olika dokument och politiska uttalanden visat på hur det aktiva medborgarskapsidealet likställts med den arbetande medborgaren. Att vara aktiv konstrueras därmed både som ett mål och som ett medel för att få bukt med ”passivitet” och ”bidragsberoende”. Dahlstedt menar att arbetsmarknadspolitiken mer kommit att fokusera på utbudssidan (d.v.s. att åtgärda de arbetslösa) vilket främst gestaltar sig genom att göra de arbetslösa anställningsbara. På detta vis framställs arbetslöshet som ett resultat av individens egna bristande egenskaper, ambitioner, kvalifikationer och oförmågor.

Den problembild som Dahlstedt beskriver, i form av passivitet och bidragsberoende, återkommer även i andra governmentalitystudier med workfare som fall. Bacchi (2009) har t.ex. genom att analysera en workfarepolicy för ungdomar i Australien kommit fram till att den rationalitet som ligger bakom förslaget är baserad på föreställning om bidragsberoende som problem. Bidragsberoende anses enligt Bacchi skapa oförmögna och dysfunktionella vuxna. Lösningen på problemet blir att motverka den passivitet som bidrag utan krav anses skapa genom att ställa krav på motprestation. Bacchi menar vidare att ungdomsarbetslöshet konstitueras som ett distinkt typ av problem p.g.a. uppfattningen att karaktären formas under dessa år. Då ett arbetslöst tillstånd anses ha demoraliserande effekter syftar aktiveringen till att ingjuta arbetsetik hos de unga arbetslösa. Precis som Dahlstedt menar Bacchi att aktiveringspolicyns fokus ligger på arbetsmarknadens utbudssida.

Som framkommer av ovan är det inte alla studier med governmentalityansats som är socialkonstruktivistiska, vilket främst märks gällande analysens djup. Detta innebär att långt ifrån alla studier gräver djupare i de problembilder som

studierna vill visa på. Gemensamt för ovan nämnda studier är att de alla fokuserar på de föreställningar som finns om problemet och att de ger dessa föreställningar stor betydelse för praktiken (och därmed styrningen). Även forskning som saknar governmentalityperspektiv har kommit fram till liknande slutsatser gällande den problembild (rationalitet) som tecknas ovan. Ett flertal forskare (Johansson 2001, Salonen 2009, Sinfield 2005, Peck 2001, Peck and Theodore 2000) menar t.ex. att det skett en individualisering gällande synen på arbetslöshet som problem vilket innebär att individen anses ansvarig för sin egen situation. När blicken riktas mot individen och dennes påstådda tillkortakommanden innebär detta att helhetsbilden negligeras (Sinfield 2005, s. 25). Detta gäller även det ökade fokus på anställningsbarhet som, enligt Gartsten och Jakobsson (2004) har lett till ett skifte från en helhetssyn på arbetsmarkanden till ett fokus på individen och dennes kvalitéer. Peck (2001) menar att diskursen bakom workfare-programmen är en berättelse om de fattigas misslyckande. Hen menar att den problembild som målas upp av bidragsberoende konstituerar fattigdomens och arbetslöshetens orsak i termer av individuella misslyckanden. Enligt Peck består problembilden även av fusk och bristande arbetsetik hos de fattiga.

## 3 Metodologi

På grund av det metateoretiska antagandet om att vi styrs av rationaliteter, i detta fall bestående av diskursiva antaganden om ett problem som ligger till grund för policyn, krävs en metodologi som gör det möjligt att identifiera den bakomliggande tankestruktur som föreställningen om problemet baseras på.

Som nämndes i teoridelen innefattar socialkonstruktivismens metateori antagande om mer eller mindre omfattande tankestrukturer. Detta innebär att även forskaren/studenten är en del av den tankestruktur som de ämnar undersöka, vilket gör den svåra att upptäcka. Den socialkonstruktivistiska metodologin handlar om att komma till rätta med detta dilemma. Detta görs genom att forskaren/studenten förfrämligar sig inför och därmed skärmar sig från materialet (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 28). För att göra detta krävs en uppsättning analysverktyg. Min verktygslåda är delvis inspirerad av Carol Bacchis metodmodell för policyanalys. Bacchi har i sin bok *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* (2009) tagit fram sex frågor att utgå från i analysen. Jag har valt att inte köpa hela frågebatteriet rakt av. Istället har jag, utifrån min frågeställning, tagit avstamp i de av Bacchis frågor som rör själva problemrepresentationen. Därmed har jag valt bort de frågor som undersöker hur problemrepresentationen växt fram samt vilka effekter den för med sig. Utifrån de tre första frågorna har jag sedan valt att gå vidare på ett lite annorlunda sätt än Bacchi. Då Bacchi förespråkar en genealogisk metod för att analyserar den process av samverkan mellan diskurs och praktik som lett fram till dagens institutionaliserade diskurs har jag valt att med hjälp av tidigare forskning använda en historisk kontext för att dekonstruera dagens diskurs. Därmed kommer jag inte själv att undersöka den process som diskursen växt fram ur. Syfte är istället att dekonstruera diskursens sanningsanspråk genom att påvisa historiska likheter och skillnader.

Då de delar av Bacchis metod som jag kommer använda främst bygger på diskursanalys följer först en kort introduktion av denna metod innan jag redogör för mitt konkreta tillvägagångssätt.

### 3.1 Diskursanalys

Diskursanalys som metod sätter språket i centrum. Grundantagandet bygger på att språket inte är ett neutralt kommunikationsmedel som återger en given verklighet. Istället bidrar det till att skapa verkligheten eftersom språket tillhandahåller ett perspektiv som ger mening åt det vi ser. Med andra ord kan man säga att vi förstår världen genom språket eftersom språket ger världen betydelse (Bergström & Boréus 2005, s. 305, 326). Språket bidrar därmed till att internalisera en viss

verklighetsförståelse (Jacobsson 1998, s. 441). Detta innebär inte att en verklighet utanför språket förnekas. Poängen är att vi enbart kan nå den genom språket eftersom det är språket som ger verkligheten betydelse (Bergström & Boréus 2005, s. 327).

Utifrån antaget om språkets betydelse för vårt sätt att förstå världen blir språket ett givet studieobjekt för diskursanalysen. Genom att förstå hur språket är organiserat kan vi nämligen lära oss hur mening skapas och reproduceras. Enligt Winther-Jørgensen och Phillips är språket strukturerat i olika mönster som våra utsagor följer när vi agerar inom olika sociala domäner. (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 7). Diskurser kan därmed ses som kluster av uttalanden som strukturerar ett visst sätt att tala och tänka kring, och därmed vår förståelse av, ett visst fenomen (Rose 2012, s.190). Hur fungerar då detta i praktiken? Det språkliga systemet har konstruerats genom att vi tilldelar världen betydelse genom sociala konventioner där speciella ting förbinds med speciella tecken. I detta system får de enskilda tecknen sin betydelse i relation till andra tecken (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 16). Eftersom språket används som kommunikationsmedel måste vi för att förstå varandra vara överens om tecknens betydelse. Utöver detta behöver vi för att förstå varandra ha en delad förståelse av det fenomen som en utsaga handlar om. Därmed kan man tala om att det finns implicita regelverk och förståelseformer bakom den språkliga kommunikationen som är nödvändiga för att aktörerna ska kunna begripa det som sägs och huvudtaget använda språket (Börjesson 2003, s. 70-71). Detta system är dock inte helt och hållet fixerat. När vi använder språket sätts strukturen på spel vilket kan skapa olika betydelseförskjutningar vilket ger utrymme för förändring (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 16-18).

En diskursanalys baseras dock inte enbart på det som sägs. Eftersom diskurser bara representerar en del av verkligheten utgör de begränsningar för vårt sätt att tänka. Därmed utesluter en diskurs alltid andra betydelsemöjligheter. Att studera en diskurs handlar därmed lika mycket om att undersöka det som inte sägs (Jacobsson 1998, s. 441ff). Diskurser kan även ges betydelse genom att relateras till varandra. Ett sätt att studera detta är att undersöka hur texter bygger på tidigare betydelseformationer (s.k. intertextualitet) (Rose 2012, s. 191).

Som nämnts ovan delar diskursanalysen de ontologiska och epistemologiska antaganden som nämndes i teoriavsnittet. Detta innebär att en diskursanalys inte intresserar sig för vad specifika författare av en text har avsett med texten. Istället består huvudfokus av att undersöka den struktur som anger vilka möjliga utsagor och positioner som individer är hänvisade till för att delta i diskursen (Sahlin 1999, s. 85). En diskursanalys handlar således om att undersöka vad som är möjligt att tänka/föreställa sig om ett visst fenomen (Bacchi 2009, s. 5).

### 3.1.1 Forskarens/studentens roll

Utgångspunkten för diskursanalys och socialkonstruktivism är som sagt att verkligheten inte går att nå utanför diskurserna. Detta innebär att kunskap aldrig återger en objektiv verklighet utan är endast en representation av verkligheten

bland andra möjliga representationer (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 11). Då diskursanalysen även den ägnar sig åt kunskapsproduktion bidrar resultatet av en analys till att skapa ännu en diskurs (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 111). Diskursanalysen har dock inte helt släppt taget om positivismen. Märk väl att diskursanalytiker utgår från att verkligheten inte går att nå med hjälp av vetenskapliga analysredskap. Detta följs av antagandet om att vi bara kan förstå verkligheten genom diskurser. Därmed har diskursanalytiker släppt tanken på att finna sann kunskap om verkligheten för att istället studera diskurserna. Dock menar de flesta (Foucault inräknad) att diskurserna går att nå (Neumann 2003, s. 35-36). Bergström och Boréus menar t.ex. att bara för att diskursanalysen inte accepterar den positivistiska synen på forskning innebär det inte att alla tolkningar anses vara lika goda. Diskursanalys handlar om att studera språklig ordning och hur dessa fungerar i ett specifikt socialt sammanhang. Studien handlar alltså inte om den enskilda forskarens/studentens egen upplevelse av en diskurs. Därför är det orimligt att släppa kravet på intersubjektivitet bara för att utgångspunkten är socialkonstruktivistisk (Bergström & Boréus 2005, s. 353). Med detta följer strävan efter hög transparens, i bemärkelsen att visa hur undersökningen gått till, så att läsaren kan bedöma rimligheten i de slutsatser som dras (ibid). För att uppnå en hög transparens bör man använda representativa exempel från det egna empiriska materialet, motivera alla val och tolkningar som görs, samt på vilka grunder som slutsatser dras.

## 3.2 Konkret tillvägagångssätt

### 1. *Vad är det för problem som policyn ska lösa?*

Eftersom policys, enligt Bacchi, består av förslag på hur ett icke önskvärt tillstånd ska åtgärdas, görs det i varje policy ett antagande om ett problem som policyn ska lösa (s.k. problemrepresentationer). För att undersöka hur det tänks kring en fråga bör man därmed börja med att studera policyns förslag. Då policys ofta är komplexa och kombinerar en rad olika förslag bör man utgå från att det kan finnas fler än en problemrepresentation. Dessa kan dessutom vara motstridiga (Bacchi 2009, s. 3-4). Analysens första steg blir därmed att undersöka vilka konkreta förslag som föreslås samt vad dessa förslag säger om hur man ser på problemet.

### 2. *Vilka underliggande diskurser baseras problemrepresentationerna på?*

Efter att en eller flera problemrepresentationer har identifierats börjar den egentliga analysen. Själva problemrepresentationen säger oss nämligen inte så mycket om den underliggande förståelsen av problemet och vad som möjliggör denna förståelse. En av analysens utgångspunkter är att utsagor alltid bygger på betydelser som redan är etablerade. När vi talar utgår vi från det som vi redan gemensamt förstår och tar för givet (Winther-Jørgensen & Phillips 2000, s. 13). För att undersöka den underliggande förståelsen av problemet kommer jag därför initialt att *undersöka vilka antaganden som förståelsen av problemet är baserat på*. För att undersöka vad som möjliggör tänkandet kring problemet kommer jag

även att göra en systematisk analys av den språkstruktur som problemrepresentationen baseras på (Bacchi 2009, s. 5). Som ovan nämnt erbjuder diskursanalysen ett antal verktyg som möjliggör en kartläggning av de tankemönster som artikuleras via språket. Bacchi fokuserar främst på tre stycken konkreta analysredskap: dikotomier, nyckelbegrepp och kategorier. Dessa tre redskap syftar till att undersöka hur mening skapas relationellt genom att begrepp, kategorier och utsagor ges innehåll och betydelse genom att kopplas till respektive ställas mot varandra. Jag har valt att komplettera dessa analysredskap med ytterligare ett, kallad interdiskursivitet, som syftar till att undersöka hur diskurser ges betydelse av andra diskurser. Nedan följer en redogörelse av samtliga redskap.

### *Nyckelbegrepp*

Diskursanalysen utgår från att språkets struktur formar vår förståelse av omvärlden genom att olika begrepp ges innehåll och betydelse i relation till varandra. Därmed undersöks hur olika begrepp är kopplade (ekvivaleras) till varandra i en språklig struktur (Bacchi 2009, s. 8). Ett sätt att börja en diskursanalys på är att lokalisera problemrepresentationernas nyckelbegrepp för att se vilken mening dessa tillskrivs. Konkret görs detta genom att undersöka vilka andra tecken, begrepp och utsagor som nyckelbegreppen är kopplade till.

### *Dikotomier*

Dikotomier, eller motsatspar som man också kallar dem, består av en hierarkisk motsatsrelation mellan två begrepp som vardera får betydelse genom att ställas mot varandra (Rose 2012, s. 191). Exempel på dikotomier är manligt/kvinnligt, privat/offentligt, förnuft/känsla etc. Att begreppen i en dikotomi framställs som varandras motsatser gör dem ömsesidigt uteslutande. Vi förstår vad något är genom att förstå vad det inte är. Hierarkin i dikotomin innebär att det ena begreppet anses viktigare och mer värdefullt än det andra. Dikotomier bidrar till att förenkla vår förståelse av en komplex verklighet. Genom att identifiera dikotomier kan man se hur de strukturerar och begränsar vårt sätt att tänka kring vissa frågor och fenomen (Bacchi 2009, s. 7). Oftast är begreppen i en dikotomi kopplade till andra begrepp och dikotomier. Dikotomin manligt/kvinnligt har t.ex. traditionellt sett varit kopplat till dikotomisfären privat/offentligt och egenskapsdikotomin förnuft/känsla. Begreppet offentligt brukar även vara kopplat till politik vilket konstruerar den privata sfären som opolitisk.

### *Kategorier*

Kategorier spelar en central roll inom politik och policyutformning. Det är nästan omöjligt att tänka sig en politisk verksamhet där inte kategorisering förekommer. Att kategorisera, d.v.s. sortera i grupper utifrån bestämda kriterier, kan ske med både föremål/företeelser och människor. Min analys kommer fokusera på det senare. Utgångspunkten för analysen är att kategorier är socialt konstruerade. Detta innebär att kategorier inte är baserade på någon universell betydelse eller essens. Snarare reflekterar de ett visst sätt att organisera beteende och människor på som inte alltid har existerat över tid och rum. Skapandet av människokategorier får enligt Bacchi signifikanta effekter för politiken och för hur människor ser och

uppfattar sig själva och andra (Bacchi 2009, s. 9, 58). I min analys studeras kategorier på samma sätt som nyckelbegrepp och dikotomier, d.v.s. hur de får mening genom att ställas i motsats eller relation till andra kategorier och begrepp. Jag kommer även att dekonstruera kategorin arbetslös genom att jämföra den med en annan, liknande, kategori för att på så vis sätta det som tas för givet om kategorin på spel.

### *Interdiskursivitet*

Interdiskursivitet handlar även detta om att undersöka hur mening skapas relationellt. Men istället för att undersöka hur olika begrepp ges mening genom att kopplas till varandra handlar interdiskursivitet om att undersöka hur en diskurs inom en viss domän ges innebörd av andra diskurser. I min analys har jag framförallt valt att fokusera på en speciell typ av interdiskursivitet, nämligen metaforer. Metaforer är en del av språket och ofta använder vi dem utan att vara medvetna om det. Inom den socialpolitiska diskursen används t.ex. ofta missbruksmetaforer såsom t.ex. ”bidragsberoende” och ”trygghetsnarkomaner”. Vad metaforerna gör är att de för med sig ett ”helt paket” av redan etablerade innebörder som formar vår förståelse om ett visst ämne. När vi talar i termer av beroende följer ett vetande inom ett helt annat fält med på köpet (Neumann 2003, s. 40) En nackdel med detta redskap är att det bygger på forskarens/studentens egen tolkningsskicklighet samt kunskap om andra diskurser. Därmed är detta redskap inte lika strikt som de ovan nämnda. Då analysen är beroende av min tidigare kunskap följer en risk att missa diskurser som är okända för mig sedan tidigare. Att läsa in sig väl på den tidigare forskningen minskar risken, men eftersom jag, trots Foucaults förmaning, inte kan läsa allt finns det alltid en risk att något missas. Detta kan vara bra att ha i åtanke trots att jag aldrig hävdat att min analys kommer vara fulländad.

### *3. Vad lämnas oproblematiserat i problemrepresentationen? Vad utelämnas och kan det tänkas annorlunda om ”problemet”?*

Analysredskapen ovan handlar främst om att undersöka hur diskursen bakom problemrepresentationen ser ut. Men som tidigare nämnts bidrar diskurser även till att begränsa vårt sätt att uppleva och förstå världen på (Foucault 1993, s. 26). Därmed består en diskursanalys inte bara av att undersöka vad som sägs. Om vi vill förstå hur diskurser påverkar vår förståelse av världen måste vi även undersöka det som utelämnas. Konkret handlar det om att undersöka vad som lämnas oproblematiserat i de undersökta problemrepresentationerna och vad som helt utelämnas vad gäller förståelsen av ett problem. Som nämnts ovan bidrar de dikotomier som organiserar en diskurs till förenklade förståelser vilket innebär att de utesluter andra synsätt. Därmed kan dikotomier även hjälpa till att hitta den i sammanhanget relevanta tystnaden (Bacchi 2009, s. 12-13). Att studera dikotomier är dock inte tillräckligt. För att undersöka vad som utelämnas måste man nämligen undersöka hur man kan tänka annorlunda om problemet. Härmed ställs det, precis som vid analys av interdiskursivitet, krav på min egen tolkningsförmåga samt min tidigare kunskap i ämnet. Att jämföra i tid kan även

detta bidra till att se hur man kan tänka annorlunda. Detta behandlas mer utförligt nedan.

### 3.2.1 Dekonstruktion med hjälp av historiska tillbakablickar

En socialkonstruktivistisk analys syftar till att avtäcka det som upplevs som sant, naturligt och självklart (Dean 2010, s. 50). Frågan är dock om de mer lingvistiskt orienterade diskursverktygen som presenteras ovan allena hjälper mig att åstadkomma detta syfte. Dessa redskap undersöker främst hur språket producerar diskursiva representationer av världen (Potter 2005, s. 102). För att verkligen montera ner de byggstenar som våra försanthållanden består av krävs även andra verktyg. Ett sådant är historisk analys. Observera att även denna del hjälper till att besvara fråga 2 och 3.

Foucault menar att det som uppfattas som sant varierar med tiden (Foucault 1993, s. 11). En historisk undersökning kan därmed hjälpa oss att ifrågasätta det vi idag tar för givet genom att visa på hur ”sanningar” förändras över tid (Rose 1999, s. 58). Historiska tillbakablickar kan även användas för att visa på likheter mellan det förflutna och nutid (Dean 2010, s. 57). Genom att spåra diskursens ursprung kan man påvisa vad Nietzsche kallar det ”orena upphovet”. Detta kan sätta vår syn på en företeelse som självklar i gungning genom att visa på likheter med något som idag anses otänkbart eller oanständigt (Neumann 2003, s. 137).

Den mest förespråkade historiska metoden för att dekonstruera nuets diskurs är genealogi (Börjesson 2003, s. 37). Som nämnts i avsnittet om governmentality föregås all styrning av en rationalitet. En viss föreställning om det som ska styras leder därmed till upprättandet av vissa tekniker som tillsammans med rationaliteten genererar en viss praktik. Genealogi handlar om att spåra de dominerande diskurserna bakåt i tiden genom att undersöka den process som institutionaliserat diskursen då den bäddats in i olika praktiker.<sup>3</sup> Eftersom det oftast rör sig om längre tidsperioder är det rimligt att anta att diskursen materialiserats upprepade gånger. Därmed tenderar genealogiska studier att bli tämligen omfattande, framförallt då metoden även innefattar en undersökning av de alternativa diskurser som valts bort varje gång diskursen materialiserats (Bacchi 2009, s. 10, 65).

Att genomföra en genealogisk undersökning blir, med tanke på uppsatsens tidsmässiga ramar, en alltför omfattande uppgift. Framförallt för att aktivering av arbetslösa sträcker sig långt tillbaka i tiden. Då jag ändå vill använda mig av ett historiskt perspektiv för att sätta dagens diskurs i ett nytt ljus kommer jag, med utgångspunkt i nuets diskurser, att med hjälp av tidigare forskning undersöka några av diskursernas historiska ursprung. Detta verktyg är inspirerat av genealogin eftersom det likt det genealogiska arbetssättet syftar till att spåra de

---

<sup>3</sup> Praktiker uppkommer t.ex. när en viss föreställning om ett problem leder till att en konkret åtgärd införs. När detta sker cementeras föreställningen om ett fenomen som ett visst problem vilket kan leda till att ytterligare åtgärder införs (se bl.a. Hultqvist och Petersson 1995, s. 25).

aktuella diskurserna bakåt i tiden. Fokus kommer dock (till skillnad från genealogin) inte nödvändigtvis ligga på institutionaliseringen av diskursen eller på att exakt undersöka den historiska process som diskursen växt fram ur. Det viktiga är att sätta diskurserna i ett historiskt sammanhang för att visa på ”det orena upphovet”. Det historiska verktyget syftar även till att visa på att det som idag tas för givet har varit annorlunda. Detta kommer att göras genom att, med hjälp av tidigare forskning, lyfta fram dåtida dominerande diskurser som skiljer sig från hur man ser på problemet idag. På så vis kan man, enligt Bacchi, visa att den rådande problemrepresentationen inte är det ända sättet att tänka kring en fråga (Bacchi 2009, s. 43). Därmed utmanas också diskursens sanningsanspråk.

Med detta sagt vill jag understryka att den historiska metoden inte på något sätt gör anspråk på att vara heltäckande. Jag vill även lyfta fram att de alternativa diskurserna varken är ”ursprungliga” eller ”sanna” eftersom de förmodligen både omtolkats och förenklats både i den forskningsprocess som föregått innan jag tog del av dem samt i och med min egen framställning av dem.

### 3.2.2 Sammanfattning av tillvägagångssätt

1. Undersöka problemrepresentationerna genom att studera vilka åtgärder som föreslås och vad dessa åtgärder säger om problemet.
2. Undersöka vilka antagande som problemrepresentationerna bygger på.
3. Kartlägga policyns nyckelbegrepp för att sedan undersöka hur kategorier och nyckelbegrepp ges mening genom att kopplas till respektive ställas emot varandra och till andra begrepp och utsagor.
4. Undersöka hur diskursen bakom problemrepresentationen ges betydelse av andra diskurser/metaforer.
5. Undersöka vad en viss typ av problemrepresentation/diskurs utelämnar.
6. Sätta problemrepresentationens diskurser i en historisk kontext med hjälp av tidigare forskning för att undersöka alternativa sätt att tänka kring problemet samt spåra det ”orena upphovet”.

Mitt tillvägagångssätt kommer inte vara lika uppdelat som denna sammanfattning. Detta beror på att många av frågorna går in i varandra. Uppdelningen mellan problemrepresentation och diskurs kommer heller inte vara helt tydlig i analysen. Detta beror på att dessa ej är helt enkla att särskilja då diskursen enbart innebär en djupare dimension av problemrepresentationen.

## 3.3 Material

Det krav på material som ställs vid en diskursanalys är lite annorlunda än de som ställs på en mer positivistiskt orienterad analys. Det diskursanalytiska materialet väljs inte utifrån hur nära det ligger den faktiska verkligheten som ska studeras. Det viktigaste är istället huruvida materialet gör anspråk på att säga något om

verkligheten. Detta beror på att målet med analysen inte är att finna en sanning om verkligheten utan om att urskilja de diskursiva mönstren som finns i en text (Börjesson och Palmblad 2007, s. 17). Utifrån denna uppsats syfte är jag begränsad till att välja texter som är relaterade till min valda policy. Detta inbegriper självfallet själva policyn (förstådd i snäv mening i form av ett lagförslag). Policyn kommer dock enbart utgöra en utgångspunkt för materialet. Eftersom policyn föregåtts av en problematisering av ett område där kunskap samlats in om problemet som policyn ämnar åtgärda (Bacchi 2009: 32) är policyn baserad på andra texter som är högst relevanta om man vill förstå policyns problemrepresentation. Detta material kan bestå av olika utredningar (t.ex. SOU och departementspromemorior). Om själva lagförslaget med tillhörande utredningar inte uppfyller de krav på detaljrikedom i form av konkreta motiveringar till förslaget kan även så kallat kringmaterial tillgås. Kringmaterial utgörs av olika politiska uttalanden och debatter som rör policyn. Ett brett material är ofta att föredra för att kunna ringa in diskurserna bakom problemrepresentationerna (Bacchi 2009: 20). Men då diskursanalys innebär en noggrannare läsning än många andra textanalyser kan materialet inte vara alltför omfattningsrikt (Bergström och Boréus 2005: 354). Eftersom diskursen upprepar sig i materialet finns det heller ingen poäng med ett alltför stort material. Diskursanalysens devis vad gäller material lyder att kvalitet är viktigare än kvantitet (Rose 2012: 199).

### 3.3.1 Tillvägagångssätt vid materialinsamling

Jag började min materialinsamling med att söka dokument bland regeringens publikationer på deras hemsida. Sökningen avgränsades till det sakpolitiska området *arbete* mellan åren 2005 och 2012. I vissa av de dokument jag hittade genom denna sökning fanns anvisningar till andra dokument som jag sedan följde upp. Därefter gick jag över till riksdagens hemsida för att söka igenom utskottens och kammarens dokument. Sökningen utfördes under *dokument och lagar* med hjälp av sökordet jobb- och utvecklingsgarantin. Därutöver har jag gått igenom debattartiklar där beslutsfattare uttalat sig direkt om policyn. Sökningen gjordes i mediaarkivet Retriever Research och avgränsades till storstadspresen mellan åren 2006-2011. Sökordet som användes var jobb- och utvecklingsgarantin.

### 3.3.2 Presentation av materialet

Aktiveringspolicyn Jobb- och utvecklingsgarantin presenteras i propositionen *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken* (prop. 2006/07:89). Denna proposition har föregåtts av en departementspromemoria med samma namn (Ds

2008:63). Policyn finns även återgiven i 2009 års budgetproposition<sup>4</sup> (prop. 2008/2009:1) samt i den förordning som följde på lagförslaget (SFS 2007:414). Inga av dessa fyra dokument innehåller en tillräckligt utförlig redogörelse av policyns innehåll (vilket bland annat lyfts fram av flera remissinstanser) och endast promemorian ger en mer ingående motivering till policyns införande. I arbetsmarknadsutskottets betänkande av prop. 2006/07:89 (bet. 2006/07:AU13) samt i den riksdagsdebatt som följde på betänkandet (prot. 2006/07:116) återfinns en något mer detaljrik beskrivningen av åtgärden. Därmed utgör dessa dokument ett viktigt komplement till kärnmaterialet (propositionerna och departementspromemorian). Även i arbetsmarknadsutskottets betänkande av budgetpropositionen 2009 (bet. 2008/2009:AU2) finns en lite utförligare redogörelse av fas 3. Dock saknar även dessa dokument en mer ingående redogörelse av policyn. För att finna policyns problemrepresentationer och undersöka tankestrukturerna bakom dessa behöver jag därför utöka materialet med dokument som mer ingående beskriver hur det tänkts om åtgärden och problemet. Därför har jag utökat mitt kärnmaterial med kringmaterial. Detta består av protokoll från riksdagsdebatter,<sup>5</sup> två regeringsskrivelser, 2006 års regeringsförklaring, tre debattartiklar, ett faktablad från arbetsmarknadsdepartementet, en motion (mot.2004/05:Fi232) som några år tidigare föreslog införandet av samma jobb-och utvecklingsgaranti. Jag har även valt att ta med två statliga utredningar (Långtidsutredningen 2011+ bilaga samt en äldre utredning från 1997) samt en bok författad av Sven-Otto Littorin (2006) som var arbetsmarknadsminister då jobb-och utvecklingsgarantin infördes. Samtliga av kringmaterialets dokument behandlar jobb-och utvecklingsgarantin eller de problemrepresentationer som denna bygger på. En mer fullständig förteckning av materialet finns i referenslistan.

### 3.3.3 Hur ska materialet behandlas?

Eftersom det så kallade kärnmaterialet var bristfälligt och därmed i behov av komplettering blev materialet relativt omfattande. I syfte att minska materialvolymen har två typer av avgränsningar gjorts. Den första består av att lyfta ut de delar i textdokumenten som direkt eller indirekt behandlar jobb-och utvecklingsgarantin. Den andra avgränsningen, som berör riksdagsdebattmaterialet, består av att oppositionens inlägg valts bort. Den senare avgränsningen beror på att jag, p.g.a. uppsatsen syfte att studera problemrepresentationerna och de diskurser som ligger till grund för policyn, i första hand vill höra argumenten för policyn från de som infört den.

---

<sup>4</sup> Eftersom Fas 3 infördes våren 2009 presenteras denna åtgärds mer tydligt först i budgetpropositionen för 2009.

<sup>5</sup> Debatter innebär ofta ett rikare material då debattörerna "tvingas" att motivera syftet med en åtgärd. Då debattörerna kan tänkas använda sig av retorik är det dock viktigt att inte studera argumenten i sig utan de grundantagandena som gör argumenten möjliga (Bacchi 2009, s. 55).

Den största fördelen med ett omfattande material är att risken att missa något, och därmed missuppfatta diskursen minskar. Ekvivalenskedjorna (diskursens lingvistiska struktur) sträcker sig ofta utanför ett visst dokument. Detta kan ha att göra med den typ av material som politiska dokument utgör. Det är t.ex. inte ovanligt att vissa redogörelser utelämnas som kan vara relevanta för att greppa helheten. Att använda sig av material som är skrivna i olika kontexter motverkar denna risk.

Att arbeta med ett omfattande material är dock mer krävande. För att tackla detta har jag lagt upp en strategi som utgår från en noggrannare läsning av kärnmaterialet. Efter att jag urskilt kärnmaterialets nyckelbegrepp övergår jag till att analysera kringmaterialet. Eftersom kringmaterialet är mer omfattande har jag valt att fokusera på de nyckelbegrepp som förekommer i kärnmaterialet. Därefter pendlar jag mellan kärnmaterialet och kringmaterialet allteftersom nya nyckelbegrepp framkommer. De exempel som lyfts ut ur texten består av utsagor som återkommer i de olika dokumenten. Trots att materialet är omfattande är diskurserna oftast begränsade. Därmed går den diskursiva strukturen igen i materialet vilket även gör den lättare att urskilja.

## 4 Analys

Analysen inleds med en kort beskrivning av jobb- och utvecklingsgarantin (4.1). Sedan följer en analys av vad åtgärdens aktiviteter och allmänna utformning säger om problemet som ska åtgärdas (4.2). Med utgångspunkt i de problemrepresentationer som framkommer i 4.2 följer sedan en fördjupad analys av de diskurser som problemrepresentationerna bygger på (4.3). Då analysen i 4.2 inte är helt uttömmande vad gäller policyns problemrepresentationer (egentligen görs ingen direkt distinktion mellan problemrepresentationerna och diskurserna i analysen) behandlar denna del både diskurser och ytterligare (underliggande) problemrepresentationer som framträder under analysens gång.

### 4.1 Kort beskrivning av jobb-och utvecklingsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som infördes den 2 juli 2007. Åtgärden, som var en del av ett större reformpaket som sjösattes av alliansregeringen, ersatte den tidigare aktivitetsgarantin som infördes av den socialdemokratiska regeringen år 2000 (prop. 2006/07:89, s. 48). Jobb- och utvecklingsgarantin riktar sig till personer som ”stått utanför arbetsmarknaden under lång tid” (prop. 2006/07:89 s. 1). Mer specifikt innefattar det personer som förbrukat 300 ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen (450 dagar för föräldrar med barn upp till 18 år), men även arbetslösa som inte har rätt till arbetslöshetsersättning som varit sammanhängande arbetslösa och inskrivna på arbetsförmedlingen eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program under minst 18 månader kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin (prop. 2006/07:89 s. 1). Garantin är uppdelad i tre faser. Fas 1 består främst av jobb-sökaraktivitet, fas 2 av arbetsträning och arbetspraktik medan den 3:e fasen utgörs av sysselsättning hos en arbetsgivare, även kallad annordnare (RiR 2009:22). Deltagande i samtliga faser är obligatoriskt.

Syftet med åtgärden är att ”så fort som möjligt få in deltagarna på arbetsmarknaden” (prop. 2006/07:89 s. 49). På ett mer övergripande plan består det uttryckta syftet av att minska utanförskapet och öka sysselsättningen (bet. 2006/07: AU13).

## 4.2 Vad säger policyns åtgärdsförslag om problemet?

Som tidigare nämnts består policyn av förslag som syftar till att åtgärda ett visst problem. Det första steget för att undersöka hur det tänks kring problemet består av att studera vilka åtgärder som föreslås, eftersom dessa åtgärder antas spegla de föreställningar som finns om problemet. I policyn förkommer även motiveringar till varför åtgärden bör införas. Dessa motiveringar avslöjar även de hur det tänks kring problemet. Nedan följer en undersökning av hur åtgärderna motiveras samt garantins övergripande utformning och aktiviteternas innehåll.

### 4.2.1 Vad säger åtgärdens aktiviteter om problemet?

Jobb- och utvecklingsgarantin är uppdelad i tre faser som var och en består av delvis olika aktiviteter. Den första fasen inleds med en kartläggning av vilka aktiviteter den arbetslöse behöver för att stärka sin ställning på arbetsmarkanden. Sedan följer individuellt anpassade jobbsökaraktiviteter med coaching eller förberedande insatser (prop. 2008/09:1, s 31). Jobbsökaraktiviteten sträcker sig över alla tre faser. Förberedande insatser består av ”individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär” (SFS 2007:414). I den andra fasen tillkommer aktiviteterna arbetspraktik och arbetsträning. Deltagaren kan även anvisas en anställning med särskilt anställningsstöd under ett års tid (prop. 2008/09:1, s 31). Med arbetspraktik /arbetsträning menas praktik/arbetsträning som är förlagd på en arbetsplats (SFS 2007:414).

Vad säger då individuellt anpassad jobbsökaraktivitet med coaching respektive arbetsträning och arbetspraktik om problemet?

*Långvarig arbetslöshet riskerar att slå mot den arbetssökandes motivation att söka arbete liksom mot värdet på arbetsmarkanden av dennes kunskap och kompetens. (prop. 2006/07:89 s 49-50)*

Av citatet att döma består problemet av de effekter som *långvarig arbetslöshet* antas föra med sig. Dessa effekter består dels av att *motivationen att söka arbete försämras* och dels att *värdet av den arbetssökandes kunskap och kompetens sjunker*. Utifrån antagandet att långvarig arbetslöshet försämrar motivationen att söka arbete föreslås *coaching* som lämplig åtgärd. Coachingen antas öka jobbsökandet genom att höja de arbetslösas motivation att söka jobb. Jobbsökandeaktiviteten antas i sin tur bidra till att de arbetslösa kommer i arbete:

Forskning visar också att *hög sökaktivitet* är det i särklass *viktigaste* för att *komma i arbete*. Syftet med jobbcoaching är att upprätthålla sökaktiviteten genom att stötta arbetslösa personer att bli *mer motiverade* och duktiga på att söka jobb. (prot. 2010/11:71, 1§, anf. 13)

Motivationen att söka jobb antas vidare bero på den arbetslöses självförtroende. För att öka jobbsökningsaktiviteten föreslås därmed aktiviteter som syftar till att höja de arbetslösas självförtroende. Förutom coaching antas även praktik ha en självförtroendehöjande effekt (Arbetsmarknadsdepartementet 2010, s. 11).

Den tredje fasen är tänkt att ”ska ge sysselsättning, arbetslivserfarenhet och arbetsgemenskap.” (bet. 2008/09:AU2, s. 82) Denna fas riktar sig även till en annan typ av målgrupp nämligen de som: ”trots omfattande insatser från Arbetsförmedlingen inte lyckats få ett arbete” och de som ”inte haft ett arbete på många år” (prot. 2008/09:63, 7§, anf. 53). Utmärkande för gruppen är att de har ”en så svag förankring på arbetsmarknaden att de under normalfallet inte skulle bli anställda någon annanstans.” (prot. 2008/09:63, 7§, anf. 56)

Tanken bakom sysselsättningen är att denna ska ge: ”arbetslivserfarenhet samt arbetsgemenskap” (prot. 2008/09:63, 7§, anf. 53). Därmed är det också tänkt att de arbetslösa ska få en förankring och en närhet till arbetsmarkanden (prot. 2010/11:71, 1§, anf. 5 och 84).

För att kort summera består problemet bakom fas ett och två av de arbetslösas låga självförtroende, deras låga motivation att söka jobb, att värdet på den arbetslöses kunskap och kompetens minskar i takt med tiden i arbetslöshet samt låg sökaktivitet. Problemet bakom åtgärden fas tre är inte lika framträdande, men består i att de arbetslösa (som varit arbetslösa flera år) befinner sig för långt bort ifrån arbetsmarknaden och att de ”inte skulle bli anställda någon annanstans”.

#### 4.2.2 Vad säger åtgärdens allmänna utformning om problemet?

##### *Ersättning och skyldigheter*

Deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin erhåller en ersättning (s.k. aktivitetsstöd). Denna ersättning motsvarar 65 % av tidigare dagsförtjänst (dock med minst ett grundbelopp på 320 kr). För de deltagare som tidigare inte varit berättigade till arbetslöshetsersättning utgörs ersättningen av det lägsta aktivitetsstödet under längst 450 dagar. Därefter ska kommunerna sörja för denna gruppas hela ersättning (prop. 2006/07:89, s. 52).

Till ersättningen följer ett antal skyldigheter. Bland annat måste personerna delta i samtliga aktiviteter som de anvisas till. Vid ogiltig frånvaro eller annan misskötsamhet inom jobb- och utvecklingsgarantin återkallas anvisningen vilket innebär att rätten till aktivitetsstöd förloras (prop. 2006/07:89, s. 51). Anvisningen kan även återkallas om en deltagare utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete, inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter eller inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare (SFS 2007:414). Tanken är att ersättningsrätten ska ”vara kopplad till höga krav på deltagande i aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin.”(prop. 2006/07:89, s. 53)

##### *Vad säger ersättningsnivån om problemet?*

När en person förbrukat sina 300 ersättningsdagar och anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin sänks dennes ersättningsnivå. Tanken bakom sänkningen är

att: ”Den enskilde bör ha ekonomiska incitament att lämna jobb- och utvecklingsgarantin för ett varaktigt arbete” (prop. 2006/07:89, s. 52).

”För att den enskilde ska ha ekonomiska incitament att lämna jobb- och utvecklingsgarantin för ett varaktigt arbete bör garantin berättiga till ersättning med aktivitetsstöd motsvarande 65 % av tidigare dagsförtjänst för dem som fått arbetslöshetsersättning.” (bet. 2006/07: AU13)

*Vad säger aktiveringens omfattning och programmets obligatoriska karaktär om problemet?*

Tanken med jobb- och utvecklingsgarantin är att de personer som deltar ska aktiveras på heltid med undantag för personer med nedsatt arbetsförmåga (SFS 2007:414). Deltagandet är dessutom obligatoriskt vilket innebär att en person som inte deltar riskerar att förlora sin ersättning. Anledningen till denna utformning beror det uttalade syftet att testa den arbetslöses vilja att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Jobb- och utvecklingsgarantin förväntas även öka möjligheten att kontrollera att trygghetssystemen inte överutnyttjas, eftersom en avisering till jobb- och utvecklingsgarantin på ett enkelt sätt testar att den arbetssökande verkligen står till arbetsmarknadens förfogande. De arbetslösa som inte vill eller kan ta ett lämpligt arbete kommer inte heller att kunna uppfylla sina skyldigheter att delta i jobb- och utvecklingsgarantins aktiviteter. (Ds 2008:63, s. 30)

I en bilaga till långtidsutredningen utvecklar Forslund och Vikström tanken bakom obligatoriska program på heltid: ”Genom att programmen konfiskerar den arbetslöses tid, så kan såväl en anvisning till ett program som förväntan om att en anvisning komma att inträffa påverka den arbetslöses sökaktivitet. (Forslund & Vikström 2011, s. 20)

Problemet som jobb- och utvecklingsgarantins allmänna villkor är utformade för att lösa består av antaganden om överutnyttjning, att människor gör val baserade på ekonomiska incitament samt att viljan att arbeta och därmed jobsökaraktiviteten är låg.

Nedan följer en mer utförlig och djupare analys om de antaganden som görs om problemen.

## 4.3 Fördjupad analys av problemrepresentationerna

De diskurser som problemrepresentationerna bygger på är av olika slag. Vissa är t.ex. mer vetenskapliga medan andra är betydligt mer diffusa. Diskursernas karaktär påverkar i sin tur analysens djuphetsgrad. Vidare har diskurserna ofta kopplingar till varandra. Detta gör att de ibland är svåra att avgränsa (avgränsningarna nedan är mina egna) vilket stundtals leder till upprepningar. Som nämndes i metodkapitlet är det inte helt enkelt att göra distinktioner mellan problemrepresentationerna och dess bakomliggande diskurser. Detta innebär att

analysen nedan inte är ”fri” från problemrepresentationer. I stället tar den avstamp i (och utvecklar) de problemrepresentationer som framkom i föregående avsnitt med hjälp av diskursanalys. På så vis kan även nya (underliggande) problemrepresentationer upptäckas.

### 4.3.1 Incitamentsdiskursen

Som visades ovan antogs ett av problemen utgöras av bristande incitament från de arbetslösas sida. Incitament/drivkraft är ett vanligt förekommande begrepp i de dokument som studerats. Det har använts frekvent för att motivera de arbetsmarknadspolitiska reformerna som alliansen införde efter regeringstillträdet 2006. Främst talades det om att förstärka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring bl.a. genom att sänka ersättningsnivåerna. Men incitamentstänket återkommer även i jobb- och utvecklingsgarantins problemrepresentationer. Detta kan förstås utifrån att jobb- och utvecklingsgarantin är en del av ett större reformpaket som syftade till att ”göra det mer lönsamt att arbeta”.

Incitamentsdiskursens utgångspunkt är att arbete inte alltid ”lönar sig”; ”Arbete framstår inte som ett ekonomiskt attraktivt alternativ för alla” (Skr. 2006/08:12, s. 58). Detta anses bero på att skillnaden mellan arbetslöshetsersättningen och lönen är för liten. Genom att samtidigt sänka arbetslöshetsersättningen och skatten på arbete antas drivkraften att arbeta öka. Denna beskrivna mekanism vilar på antagandet att människor som är arbetslösa har valt arbetslöshet framför arbete för att den ekonomiska skillnaden mellan att arbeta/inte arbeta är för liten:

Om man hamnar i en situation där man lever på a-kassa, men erbjuds en ny anställning som ger mindre pengar i handen än a-kassan, då är det ett rationellt val att försöka leva på a-kassa snarare än att tacka ja till anställningen. (Littorin 2010, s. 185)

Talet om drivkrafter härrör ur en ekonomisk diskurs baserad på antagandet att människor agerar utifrån rationella val. Det rationella valet utgår enligt den ekonomiska diskursen från ekonomiska preferenser. Detta innebär att individen, utifrån en nyttokalkyl, antas välja det alternativ som hen tjänar mest på. Incitamentsdiskursen baseras även på en viss syn på arbete. Denna arbetssyn baseras på att arbete i sig inte har ett värde utöver att inbringa lön. Arbete är snarare ett medel för att nå andra mål (utanför arbetet). Inom arbetsvetenskapen betecknas detta som den instrumentella synen på arbete. Den instrumentella arbetssynen utvecklas vidare i Långtidsutredningen från 2011. Här utgår man ifrån att: ”en persons val av arbetstid till stor del drivs av att vilja konsumera varor och tjänster; för att få pengar till konsumtion så behöver man den lön man får när man arbetar. Å andra sidan är ledig tid något som de flesta uppskattar och har glädje av, och arbetet innebär därmed att man ger upp något av denna fritid. Beslutet att arbeta innebär därför en avvägning mellan hur mycket ledig tid och hur mycket varor och tjänster man vill konsumera, där det senare kräver arbete” (SOU 2011:11, s. 46).

Utifrån denna cost/benefit-kalkyl, där fritid och pengar står på benefit-sidan medan arbete står på cost-sidan, är jobb- och utvecklingsgarantin tänkt att påverka valet/beteendet i en riktning som gör att den arbetslöse väljer arbete före ersättning. Utgångsläget i denna tankemodell är att en person som inte arbetar och som uppbär ersättning inte behöver ”ge upp fritid”. Ersättningen ses därmed som ”arbetsfri inkomst” (SOU 2011:11, s. 50). Enligt incitamentsdiskursen leder detta till att ”incitamenten att arbeta minskar” (ibid) vilket gör att ”det tar längre tid för de arbetslösa att hitta nya arbeten” eftersom ”de ekonomiska vinsterna av att hitta ett jobb inte bli lika stora”. Därmed antas ”ersättning som betalas ut vid arbetslöshet riskera(r) att leda till högre arbetslöshet” (SOU 2011:11, s. 163-164).

Utifrån denna tankemodell kan de arbetslösas beteende påverkas genom att arbetslöshetsersättningen tidsbegränsas: ”Enligt dagens regelverk lämnas arbetslöshetsersättning som huvudregel med 80 procent av den förlorade arbetsförtjänsten under en *avsevärd tid*. De ekonomiska drivkrafterna att bryta arbetslösheten är därmed svaga.” (Skr. 2006/08:23, s. 59) När arbetsmarkandsutskottets betänkande kring prop. 2008/09:127 debatterades i riksdagen sätter Tomas Tobé (m) in jobb- och utvecklingsgarantin i detta sammanhang:

Reformeringen av a-kassan är tillsammans med lägre inkomstskatt för låg- och medelinkomsttagare en helt central åtgärd för att på lång sikt nå målet om full sysselsättning och minskat utanförskap. Vi har nu en a-kassa som ger en högre initial ersättning på 80 procent som sedan gradvis trappas ned. Vi har en ersättningsperiod som betyder att man inte kan få arbetslöshetsersättning i evig tid, utan *sedan kommer jobb- och utvecklingsgarantin in som en bortre parentes*. (prot. 2008/09:117, 12 §, anf. 87)

Att få arbetslöshetsersättning i evig/avsevärd tid antas innebära en lägre sysselsättningsgrad än en tidsbegränsad som följs av jobb- och utvecklingsgarantin eftersom människor då antas välja arbetslöshet före arbete. Hur tänker man då att jobb- och utvecklingsgarantin ska påverka sysselsättningsgraden?

Utifrån grundantagandet att ersättningsystemen minskar ”behovet att hitta ett arbete för de arbetslösa, vilket kan resultera i att jobbsökaraktiviteten sjunker eller att färre jobberbjudande accepteras” (SOU 2011:11, s. 161) blir aktivering i form av krav på motprestation ett sätt att motverka ”de negativa beteendeffekterna” som följer med arbetslöshetsersättningen:

Kontroll, sanktioner och obligatoriska program gör att de sökande hittar jobb fortare. För att motverka att negativa beteendeffekter uppstår är det viktigt att åtgärder används som säkerställer att de arbetslösa söker jobb på ett aktivt sätt och också accepterar lämpliga jobb. (SOU 2011:11, s. 165)

Tänket bakom obligatoriska program är att de ska öka incitamenten att söka och acceptera arbeten genom att ”minska den arbetslöses fritid” (SOU 2011:11, s. 189): ”Vidare kan arbetsförmedlingen förmå arbetslösa att söka jobb genom att ’beskatta deras fritid’ med anvisning till program, där programmens viktigaste egenskap är att de lägger beslag på en betydande del av den arbetslöses tid.” (Forslund och Vikström 2010, s. 78) Man tänker sig att effekten på sökaktiviteten både sker när den arbetslöse deltar i programmet samt innan programmet infaller,

pga vetskapen om att programmet kommer. Detta kallas för annonseringseffekter. ”Annonseringseffekter uppkommer som ett resultat av att förväntan om en anvisning till ett framtida programdeltagande kan påverka den arbetslöses beteende redan innan den förväntade anvisningen med konsekvenser exempelvis för inflödet till jobb innan den förväntade programstarten.” (Forslund och Vikström 2011, s. 20) Förutom annonseringseffekter så talas det om ”hoteffekter” och ”avskräckande effekter” (Forslund och Vikström 2011, s. 72).

Tanken bakom jobb- och utvecklingsgarantin är alltså att påverka den arbetslöses nyttokalkyl till förmån för val av arbete genom att konfiskera/hota att konfiskera den arbetslöses tid. Detta anses därmed minska tiden i arbetslöshet. För att detta ska fungera måste programmet vara obligatoriskt. Utifrån detta tänk kan man förstå stora delar av jobb- och utvecklingens utformning, såsom alla krav som ställs på de deltagande och de sanktioner som inträffar om någon inte lever upp till de skyldigheter som är kopplade till ersättningen.

Även tanken bakom jobb- och utvecklingsgarantins ersättningsnivå grundar sig i incitamentsdiskursen. Att ersättningen sänks ytterligare vid inträde i jobb- och utvecklingsgarantin (till 65 %) motvieras med att: ”individens ekonomiska incitament att arbeta i stället för att delta i arbetsmarknadspolitiska program måste beaktas vid valet av ersättningsnivå. Forskning visar att ersättningsnivån påverkar hur lång tid en person befinner sig i arbetslöshet i stället för i arbete, och syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att deltagarna så snabbt som möjligt ska beredas en väg tillbaka till arbetsmarknaden.” (bet. 2006/07:AU13)

Incitamentsdiskursen utelämnar de arbetslösas möjlighet att välja arbete framför arbetslöshet då antalet arbetslösa överstiger antalet lediga arbeten. I incitamentsdiskursen ekvivaleras dock vilja att arbeta med viljan att söka jobb. Man tänker sig därmed att viljan att arbeta resulterar i ökad motivation att söka arbete och därmed en ökad jobbsökaraktivitet. Exakt hur en ökad jobbsökaraktivitet ska leda till en ökad sysselsättning behandlas senare.

### 4.3.2 Arbetsdiskursen

Incitamentsdiskursen är dock inte allena rådande inom det diskursiva fält som policyn baseras på. I själva verket bygger policyn på en rad (ibland motstridiga) diskurser. Då ovan nämnda diskurs bygger på ett antagande om en motvilja att arbeta som kan motverkas genom att stimulera den arbetslöse med ekonomiska incitament finns det en parallell diskurs som utgår från helt andra antaganden om arbete. Grundantagandet i arbetsdiskursen (som jag valt att kalla den) är att arbete i sig är positivt, både för samhället och för den enskilde. ”Att dessa personer kommer tillbaka till arbete efter lång tid av utanförskap är förstås otroligt positivt för personerna själva och för samhället.” (prot. 2010/11:71, 1§, anf. 5) Utifrån detta antagande är det möjligt att tala om vikten av att hjälpa och stötta människor så att de arbetslösa kan komma tillbaka till arbete.

Den positiva synen på arbete grundar sig dels på antagandet att arbete har en välgörande inverkan på människor. Sven-Otto Littorin sammanfattar sina tankar om arbete i sin bok *Uppdrag arbete* (2010) på följande vis: ”Farmor sa alltid att

`arbete befrämjar hälsa och välbefinnande'. När jag var liten begrep jag aldrig det där, men i takt med att jag själv blev vuxen började jag förstå det gamla talesättet bättre." (Littorin 2010, s. 17) Att ha ett arbete ekvivaleras även till välbefinnande, självkänsla och egenmakt:

Att ha ett arbete är viktigt, både ur försörjningssynpunkt och för *självkänslan* och *egenmakten att styra över sitt eget liv*. Att ha ett arbete är en viktig del i människors *välbefinnande*. (prot. 2010/11:71, 1§, anf. 9)

Utöver detta görs ekvivalering mellan arbete och någon typ av personlig utveckling. Att ha ett arbete innebär "en möjlighet att växa i arbetslivet och utvecklas tillsammans med sina arbetskamrater" men även att "känna stoltheten att de kan leva på sin lön och försörja sig själva." (prot. 2006/07:116, 8§, anf. 21) Ekvivalering görs även med arbetsglädje (Regeringen 2006, s. 2), frihet, trygghet, gemenskap och möjligheter (Engström & Batra 2012). Alla dessa positiva förtjänster som det innebär för en person att arbeta konstruerar arbete som ett mål i sig.

Att arbeta innebär enligt den positiva arbetsdiskursen mer än enbart positiva effekter för den enskilde då begreppet ges en samhällelig dimension. En vanligt förekommande ekvivalering i samtliga genomgångna dokument är den mellan arbetslöshet och utanförskap. Genom att begreppsparet arbetslöshet och utanförskap konstrueras i motsats till arbete som ekvivaleras till delaktighet (och tillhörighet) i samhället konstrueras det arbetslösa tillståndet som att befinna sig utanför samhället.

Jag tror att alla har ett behov av att *känna sig delaktiga*, vara behövda och en del av något större. Arbetet blir för de allra flesta den symbol för delaktighet och tillhörighet som sträcker sig utanför familjens snävaste krets. *Det är genom arbetet vi blir en del av samhället*. (Littorin 2010, s. 18)

Att konstruera utanförskap som synonymt med arbetslöshet innebär i sin tur en väldigt smal definition av vad samhället är som t.ex. förbiser hela civilsamhället. En historisk tillbakablick på begreppet visar dock att det inte alltid varit så.

Att tala om utanförskap (social exkludering) som synonymt med arbetslöshet är, enligt Schierup (2003), någonting relativt nytt. Enligt honom utgick begreppet då det uppkom i Frankrike på 70-talet från ett socialt rättighetsperspektiv och betydde att människor utestängdes från att delta i samhället (läs civilsamhället) p.g.a. av bristande ekonomiska resurser. Därmed betonades vikten av ersättningssystem som möjliggjorde deltagande även om en medborgare förlorade sin inkomst p.g.a. arbetslöshet. Man talade därmed om allas lika möjlighet att delta i samhällslivet utifrån ekonomiska resurser (se även Andersen 2005, s. 80). Denna begrepps betydelse kom sedan att anammas av EU-kommissionen i slutet av 80-talet. När detta skedde fick begreppet en större spridning vilket också ledde till att det utsattes för betydelsestrider, som resulterade i att utanförskapsbegreppet under 1990-talet succesivt mer och mer kom att betyda exkludering från lönearbete. Därmed kom utanförskapsbegreppet alltmer att förlora den sociala rättighets-dimensionen (Schierup 2003, s. 191).

För att summera konstrueras det positiva arbetsbegreppet genom att ekvivaleras till egenmakt, arbetsgemenskap, del av samhället, tillhörighet till samhället, att vara behövd, att växa och utvecklas, att kunna försörja sig själv, att känna stolthet, arbetsglädje, självkänsla, välbefinnande, frihet, trygghet, gemenskap, möjligheter, hälsa och välstånd. Arbetsbegreppet konstrueras i sin tur i motsatsförhållande till arbetslöshet. Därmed skapar arbete/arbetslöshet en dikotomi där olika tillstånd och begrepp ekvivaleras till vardera motsatspar. Även dessa begrepp och tillstånd står i motsatspar till varandra. Med arbetslöshet följer därmed dålig självkänsla, högre risk för psykisk och fysisk ohälsa, utanförskap (att inte vara en del av samhället), förlorat självförtroende, social isolering, depression och ångest (se bland annat prot. 2010/11:71, 1§, anf. 6 och 9 samt Engström 2011).

Utifrån föreställning om arbetets positiva förtjänster respektive arbetslöshetens negativa följder för den enskilde blir det möjligt att tala om arbete som en rättighet (Littorin 2010, s. 41). Därmed blir det också möjligt att tala om att hjälpa människor tillbaka till arbete med hjälp av arbetsmarkandspolitiken åtgärdsprogram: ”Vi inför nu en jobb- och utvecklingsgaranti för att stödja långtidsarbetslösa på deras väg tillbaka in i arbetslivet.” (prot. 2006/07:116, 8§, anf 18) Politikerna kan därmed tala om att de vill väl eftersom de vill hjälpa de arbetslösa: ”Jag tror att både jag och Ylva Johansson har samma människosyn, jag tror inte att det är någon skillnad. Vi vill väl, vi vill att människor ska komma ut i arbete.” (prot. 2010/11:112, 7§, anf. 14) Dessutom är det också möjligt att tala om att människor vill arbeta: ”Eva-Lena Jansson och jag vet att de här personerna inte vill något hellre än att komma i jobb.” (prot. 2010/11:112, 7§, anf. 27)

Utöver att hjälpa människor tillbaka till arbete finns det även en tanke att vissa delar av åtgärden, främst fas tre, ska utformas som ett substitut till det arbetsliv som de arbetslösa går miste om. Denna tolkning gör jag utifrån att de ord som ekvivaleras till arbete även ekvivaleras till åtgärdsaktiviteterna: ”Det är viktigt att hitta en balans och försöka hitta den typ av aktiviteter som ändå leder till att man får *en känsla av att tillhöra*” (prot. 2008/09:63, 7§, anf. 56). Sysselsättningen syftar vidare till att de arbetslösa ska ”få känna en delaktighet och att man är behövd.” (ibid) Vanligast förekommande är dock att aktiveringsåtgärderna ekvivaleras med begreppet arbetsgemenskap. Bland annat så talas det om att ”komma ut i arbetsgemenskap i fas 3” (prot. 2010/11:112, 7§, anf. 1). Arbetsgemenskap kan ses som en gemenskap på en arbetsplats men p.g.a. ekvivaleringen till ute i samhället kan arbetsgemenskap även ses som något större, som en gemenskap som innefattar alla som arbetar och som står i kontrast till dess motsats - utanförskapet. ”Det ger nämligen många personer möjlighet att få vara med i arbetsgemenskapen ute i samhället” (prot. 2006/07:116, 8§, anf. 20).

Samtidigt som det pratas om att hjälpa de arbetslösa genom att utforma olika åtgärder/aktiviteter är dessa aktiviteter obligatoriska och om någon bryter mot de krav som ställs riskerar denna person att mista sin ersättning. Tvånget att delta och ”sköta sig” utelämnas dock när det talas om att hjälpa människor.

### *Dekonstruktion av arbetsdiskursen – arbetsbegreppets historiska förändring*

Utmärkande för arbetsdiskursen är att den inte specificerar vad arbete är. Att begreppet ekvivaleras till lön tyder dock på att det är förvarsarbete som åsyftas. Utmärkande för förvarsarbete är att det är ett arbete man har, inte arbete som görs. Det är alltså formen (dvs. anställningen) som bestämmer vad som är ett arbete, inte arbetsaktiviteten som sådan. Detta innebär att en och samma handling både kan betraktas som arbete och icke-arbete beroende på vilka formella omständigheterna de utförs kring. En person som tar hand om sitt barn eller städar sitt hem arbetar inte. Men om hen istället passar barn på ett dagis eller städar någon annans hem mot betalning (lön) så arbetar hen (Gorz 1999, s. 10). Förvarsarbete kan därmed innebära vitt skilda aktiviteter. Dessa kan utföras ensamma eller i grupp, de kan innefatta obehag eller vara din hobby, de kan gynna din hälsa likväl som det kan bryta ner den. Poängen är att även då förvarsarbetets form är homogen är de sysslor som faller inom ramen så vitt skilda att det kan vara svårt att prata om arbete generellt. Vad som däremot utmärker förvarsarbete, och som utelämnas i arbetsdiskursen, är den maktrelation mellan anställd och anställare som anställningsformen innefattar. I arbetsdiskursen ekvivaleras att ha ett arbete med att styra sitt eget liv. Att vara anställd innefattar dock ofta att någon annan styr dig på arbetet.

Hanna Arendt (1988), som studerat arbetsgreppets historiska förändring, menar att arbete under merparten av vår historia varit föremål för förakt. I det antika Grekland ansåg filosofer som Platon och Aristoteles att arbete var förenat med det naturliga tvånget att hålla sig vid liv eftersom vi, för att reproducera oss, måste tillgodose de mest basala behoven. Eftersom arbete var förenat med det nödvändiga tvånget att hålls sig vid liv ansågs livet självt vara förslavande. Det enda sättet att bli fri var att förslava andra som kunde utföra arbete åt en. Enligt Arendt var det just tvånget att underkasta sig livets villkor som var upphov till arbetsföraktet.

Föraktet för arbete höll i sig även under medeltiden. Men till skillnad från Antiken sågs arbete nu som ett straff som människan var tvungen att utföra för att sona Adams och Evas synder. Enligt skapelseberättelsen sparkas Eva och Adam ut från det arbetsfria livet i paradiset för att dömas till ett liv i arbete. Det latinska ordet för arbete, Labour, som betyder extrem ansträngning förknippad med smärta, skvallrar om vilken syn man hade på arbete (Paulsen 2010, s. 26). Även bland upplysningsfilosoferna levde synen på arbete som ett nödvändigt ont kvar, trots att man nu börjar se nyttan med arbete (ur ett samhällsekonomiskt perspektiv). Då utgångspunkten bestod i antagande att människor inte vill arbeta (Locke menar att arbete för arbetets skull är emot naturens lagar) låg det på filosofernas bord att utforma metoder som skulle sätta folk i arbete (Paulsen 2010, s. 37). Liksom de antika filosoferna bottnade även upplysningsfilosofernas arbetsförakt i den underkastelse och därmed maktlöshet som arbetssituationen gav upphov till. Att arbete skulle ge upphov till egenmakt (som det uttrycks i diskursen ovan) är enligt Paulsen en modern konstruktion. Förutom att skapa maktlöshet har arbete historiskt sätt ansetts ha en fördummande effekt för den som utfört det. Därutöver har det ansetts hindra människan från att ägna sig åt sådant som ansetts viktigt i livet (i Aristoteles fall att filosofera) (Paulsen 2010, s. 23 ff).

När vänder då detta? Arendt menar att det främst är Marx som börjar betona arbetets positiva egenskaper. Detta blir enligt Arendt möjligt då Marx blandar ihop arbete (det livsnödvändiga) med kreativt skapande (vilket tidigare hållits isär) (Arendt 1988). Trots att Marx syn på arbete är långt ifrån entydig, är det föreställningen om att arbete har ett värde i sig som ligger till grund för stora delar av Marx kritik av kapitalismen. Arbetets värde beror enligt Marx på att det är genom arbete som människan skapar/förverkliga sig själv. Detta sker då människan genom arbete omvandlar ett naturföremål. På detta sätt objektifieras arbetets kraft, som kommer från människan, i det omarbetade föremålet vilket innebär att en del av människa (hens arbetskraft) blir synlig för hen i arbetsföremålet. Därmed kan människa se sig själv (och därmed skapa/förverkliga sig själv) genom arbete. Den kritik som Marx riktade mot den kapitalistiska produktionsformen handlade om att arbetets form (förvarsarbetet/att sälja sitt arbete) hindrade människor från självförverkligande genom arbete. Marx beskrev alltså inte arbete så som han ansåg att det förhöll sig utan som det skulle kunna vara (Allvin 1997). Detta hindrade dock inte den självförverkligande arbetsdiskursen från att bli en etablerad och vetenskapligt auktoriserad föreställning (Allvin 1997).

#### *Arbete som rättighet*

Parollen rätten till arbete uppkom i det offentliga under revolten 1848 i Frankrike och bars fram av delar av den franska arbetarrörelsen. Parollen var dock kontroversiell och delade arbetarrörelsen i två läger, dels de som krävde rätten till arbete och de mer arbetskritiskt orienterade som istället för att kräva arbete krävde rätten till välfärd (Paulsen 2010, s. 46ff). Den mest framträdande personen i det senare lägret var Paul Lafargue som skrev pamfletten *Rätten till lättja – vederläggning av rätten till arbete* (1989). Lafargue menade att den del av arbetarrörelsen som krävde rätten till arbete var korrumpad av den kapitalistiska moralen. Trots kritiken menar Paulsen att det var rättighetsdiskursen som kom att dominera arbetarrörelsen framöver (Paulsen 2010, s.49).

### 4.3.3 Två typer av arbetslösa

Vad jag har visat ovan är att jobb- och utvecklingsgarantins problemrepresentationer är baserade på två stycken motstridiga diskurser, där den ena utgår från människors ovilja att arbeta medan den andra diskursen baseras på en positiv arbetssyn. Hur kan man då förstå denna tillsynes ologiska motsättning? Jag skulle vilja hävda att denna motsättning inte är så ologisk som den verkar om man använder sig av den historiska dikotomin förtjänta/oförtjänta arbetslösa. Enligt den diskurs som dikotomin konstituerar finns det två typer av arbetslösa, dels de arbetsovilliga som värderar fritid framför arbete (och som svarar på ekonomiska incitament) och dels de som vill arbeta men som inte kan/har svårt att få arbete på egen hand och därmed behöver hjälp. Utifrån denna diskurs kan åtgärder utformas i syfte att både hjälpa de som behöver hjälp (de förtjänta) samtidigt som de oförtjänta sorteras bort genom att testa deras arbetsvilja (d.v.s.

om de står till arbetsmarkandens förfogande). Detta syfte uttalas explicit i både Långtidsutredningen från 2011 och i en av dess bilagor:

Den huvudsakliga orsaken till att de som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen måste delta i garantierna för att få fortsatt ersättning efter en viss tids arbetslöshet är att detta gör att man på ett bättre sätt kan kontrollera att de står till arbetsmarknadens förfogande och söker jobb. För att detta ska fungera så måste garantierna fyllas med ett större innehåll av aktiviteter. (SOU 2011:11, s. 16)

Anledningen till att man vill testa arbetsviljan är att man antar att det både finns ”personer som verkligen behöver hjälp” samt personer som ”klarar sig utan”. Syftet med garantin är att skilja på dessa två grupper:

I princip skulle man önska sig ett system som kan skilja på personer som *verkligen behöver hjälp* och personer som *klarar sig utan hjälp*. (...) Man kan dock komma en bit på väg med att försöka skilja på de som verkligen behöver hjälp och de som skulle klara sig utan hjälp genom att *kräva någon form av motprestation* för att få bidrag. (SOU 2011:11, s. 51)

*Någon form av motprestation* innebär främst en konfiskering av den arbetslöses tid. Detta görs p.g.a. antagandet att de personer som är arbetsovilliga ”värderar sin ledighet” mer än de som verkligen behöver hjälp: ”Två motiv brukar framföras för att man ska använda obligatoriska program (...). Det ena är att det drabbar de som värderar sin ledighet högt hårdast, vilket är önskvärt då det är troligt att dessa personer är arbetslösa för att de inte vill hitta ett arbete.” (SOU 2011:11, s. 178)

För att summera anser man att de finns två typer av arbetslösa, de som ”verkligen behöver hjälp” och de som ”inte vill hitta ett arbete”. De senare värderar fritid högre än den förra gruppen och de anses heller inte behöva någon hjälp för att få ett arbete. Syftet med garantin är att konfiskera deras tid för att på så vis öka deras incitament att arbeta.

Uppdelningen mellan oförtjänta/förtjänta arbetslösa har enligt ett flertal studier rötter i den nya fattigvårdspolitiken som uppkom under 1500-talet och som sedan dess kommit att påverka designen på ett flertal samhällsinstitutioner vars syfte varit att sortera bort de oförtjänta (se bl.a. Andersson 2003, Salonen 2009, Bauman 1998). Bortsorteringen, som handlade om att testa arbetsviljan hos de som sökte hjälp, bestod ofta i att erbjuda sådan hjälp som framstod som alltför motbjudande för den oförtjänte ”lättingen” vars arbetslösa tillstånd antogs bero på en ovilja att arbeta. På så vis försäkrades att enbart de som verkligen inte hade något annat alternativ tackade ja till hjälpen. I 1800-talets fattigvårdspolitik togs sig detta uttryck genom sättet som fattighuset utformades på:

För det första gallrades därmed de ’verkligt fattiga’ ut från dem som kunde misstänkas bara ge sken av att vara sådana för att undkomma det fasta arbetets obehag. Bara den ’verkliga fattige’ skulle välja inspärning i fattighuset om förhållanden där gjordes tillräckligt skrämmande. Begränsningen av understödet till det som kunde erhållas i fattighusets trista och eländiga inre gjorde ’behovsprövningen’ överflödig, eller snarare till något som styrdes av de fattiga

själva: den som gick med på att stängas inne i ett fattighus måste förvisso sakna andra möjligheter att hålla sig vid liv. (Bauman 1998, s. 24)

Fattigvårdens syfte att sortera bort de oförtjänta hängde med in i 1900-talets arbetsmarknadspolitik. Det kanske mest framträdande svenska exemplet är den s.k. AK-politiken som på 1920-talet tilldelade arbetslösa nödhjälpsarbeten istället för enbart understöd. Det uttalade syftet bakom att arrangera dessa arbeten (som var betydligt dyrare för staten än att enbart betala ut understöd) var, enligt Eriksson, att testa arbetsviljan hos de arbetslösa (Eriksson 2004, s. 261).

I ett flertal studier görs kopplingar mellan uppdelningen av förtjänta/oförtjänta fattiga och den arbetsetik som växte fram under 1500-talet. ”Arbetsetiken” har bland annat sett som ett resultat av protestantismen (närmare bestämt de mer asketiskt orienterade avarterna av denna) (Weber 1978), samt den framstegsbetonade upplysningskanon (Helldén 1979, Bauman 1998) och det framväxande behovet av att få en allt större del av befolkningen att underkasta sig en ny typ av arbetsform (det kapitalistiska förvärvsarbetet) (Bauman 1998, Weber 1978). De värden som upphöjdes i samband med arbetsetikens intåg var förenade med plikt, flit och disciplin, vilket bland annat resulterade i en stigmatiserande syn på lättja samt en lagstiftning som kriminaliserade arbetslöshet (Salonen 2009, s. 60-61).

#### 4.3.4 Kategorin långtidsarbetslös

Jobb- och utvecklingsgarantin riktar sig emot en speciell grupp människor, vilka kategoriseras som långtidsarbetslösa. Inom denna kategori görs det, som visades ovan, en distinktion mellan ”de som behöver hjälp” och ”de som inte vill arbeta”. Den senare gruppen antas dock ha sorterats ut i samband med att jobb- och utvecklingsgarantin infaller. De personer som finns kvar (”de som behöver hjälp”) kategoriseras i ytterligare grupper av funktionshindrade, invandrare och äldre (se bl.a. prot. 2011/12:54, 5§, anf. 5). De långtidsarbetslösa beskrivs som svaga och lågproduktiva. De antas även ha låg motivation, dåligt självförtroende samt bristande kunskap och kompetens. Dessutom anses de oattraktiva på arbetsmarkanden: ”Tyvärr kan vi konstatera att många arbetsgivare fortfarande drar sig för att anställa en person som har varit borta från arbetsmarknaden länge.” (prot. 2010/11:112, 7§, anf. 1)

Det som främst utmärker långtidsarbetslösa som kategori är att de har varit arbetslösa *en längre tid*. För att förstå logiken bakom de åtgärder som riktas mot denna grupp är det relevant att undersöka vilken innebörd som ges till att vara arbetslös *en längre tid*.

*Vad innebär det att vara arbetslös ”en längre tid”?*

Sättet som man talar om och förstår arbetslöshet på rymmer en tidsdimension. Denna tidsdimension är betydande för vår förståelse av fenomenet. Bland annat kategoriseras arbetslösa efter tiden de varit arbetslösa. Tidsdimensionen

konstrueras som ett ackumulerande problem på följande sätt: ”ju längre tiden går i arbetslöshet desto besvärligare får man det”. (prot. 2008/09:63, 7§, anf. 59). Vad består då denna besvärlighet i?

*Långvarig arbetslöshet riskerar att slå mot den arbetssökandes motivation att söka arbete liksom mot värdet på arbetsmarkanden av dennes kunskap och kompetens. Det behövs därför ett särskilt stöd för att de människor som står långt ifrån arbetsmarkanden skall finna en väg tillbaka till ett arbete.* (prop. 2006/07:89, s. 49-50)

När en person varit arbetslös ”en längre tid” antas dennes motivation att söka arbete påverkas. Vidare antas värdet på den arbetslöses kunskap och kompetens sjunka. Det senare är kopplat till det som kallas för anställningsbarhet: ”Erfarenheten tyder på att anställningsbarheten sjunker snabbt efter en tid i arbetslöshet”. (Skr. 2006/07:23, s. 62) Ekvivalering görs även till *lågproduktiv*. Låg produktivitet antas bero på antingen ”en permanent lägre produktivitet eller (...) att arbetslösheten i sig har en negativ inverkan på personens förmåga att sköta ett jobb” (Forslund och Vikström 2011, s. 29).

Långvarig arbetslöshet ekvivaleras även till det rumsliga begreppet *långt ifrån arbetsmarkanden*: ”I stor utsträckning inriktas numera programmen på personer som *står långt från arbetsmarknaden*, det vill säga de som varit arbetslösa under *lång tid*.” (Borg & Littorin 2009) Det rumsliga begreppet fungerar som metafor genom att det skapar ett diskursivt avstånd där utanför arbetsmarkanden blir en skala där den arbetslöse kan befinna sig på olika avstånd i förhållande till arbetsmarkanden. Detta avstånd bestäms av tiden i arbetslöshet. Ju längre en person varit arbetslös desto längre ifrån arbetsmarkanden kommer hen. Att tala om *tillbaka till* befäster i sin tur arbete som norm.

Utifrån denna tidliga och rumsliga ekvivalering kan man tala om aktivering som ett sätt att hålla den arbetssökande *så nära arbetsmarkanden* som möjligt. Avståndsmetaforen möjliggör att åtgärder som fas tre kan ses som ”*ett första steg mot att komma in på en arbetsplats*.” (prot. 2011/12: 54, 5§, anf. 4). På samma sätt innebär avsaknaden av aktivering att den arbetslösa förlorar kontakten med arbetsmarkanden. Detta tal möjliggör synen på aktivering som ett medel för att krympa avståndet mellan den arbetslöse och arbetsmarkanden: ”Är det rimligt att tro att människor ska kunna *gå direkt ut på arbetsmarknaden* efter så långa tider i arbetslöshet som det ofta handlar om?” (ibid).

Det finns skäl att framhålla att de deltagare som går vidare till fas 3 ofta har varit arbetslösa mycket länge, i snitt åtta år. (...) Fas 3 är viktig för att dessa personer inte helt ska *förlora kontakten med arbetsmarkanden* och hamna i *passivitet*. I grunden handlar det just om att *aktivitet är bättre än passivitet*. Att erbjuda en *arbetsgemenskap* gör att långtidsarbetslösa kommer *närmare arbetsmarkanden*. (bet. 2010/11:AU11, s. 7)

#### *Aktiv/passiv*

Tidsdimensionen att vara arbetslös *en längre tid* samt det rumsliga avståndet till arbetsmarkanden som denna tidsdimension för med sig ekvivaleras även till dikotomin aktiv/passiv. Som vi såg ovan ekvivaleras *förlora kontakten med*

*arbetsmarknaden till passivitet.* Passivitet är det tillstånd som kan infinna sig när man varit arbetslös *länge* och står *långt från arbetsmarkanden*. ”Vi vet hur fort det går att hamna i *passivitet ju längre tiden går i arbetslöshet*.” (prot. 2006/07: 116, 8§, anf. 20) Begreppet passiv utgör ena delen av dikotomin aktiv/passiv. Denna dikotomi är central i aktiveringsdiskursen vilket innebär att flera andra begrepp är kopplade till denna dikotomi. I motsatsparets hierarki är det de aktiva som utgör normen, d.v.s. det önskvärda tillståndet, medan passiv ses som det icke-önskvärda, vilket ovan citat är ett exempel på.

Förutom att ekvivaleras till *arbetslös en längre tid* och det rumsliga avståndet till arbetsmarkanden som detta för med sig ekvivaleras passivitet till begreppet *fastna*. Fastna ekvivaleras i sin tur till långtidsarbetslöshet. (Skr. 2006/2007:23, s. 62). Begreppet fastna är metaforiskt eftersom det bär med sig en betydelse från en annan diskurs där att fastna innebär ett fysiologiskt begränsande tillstånd. Genom att fastna ekvivaleras till passivitet ”smittas” begreppet av den metaforiska betydelsen. När dessa begrepp sedan ekvivaleras till långtidsarbetslöshet konstrueras arbetslöshetstillståndet som ett fysiskt orörligt tillstånd. I denna metaforiska språkliga struktur blir aktivering ett logiskt medel för att motverka den arbetslösa från att fastna i passivitet.

I den språkliga strukturen kring *passiv - arbetslös länge – fastna - långt ifrån arbetsmarkanden* tillkommer även begreppet *arbetslöshetskultur*.

”Är man länge utan jobb riskerar kompetensen att gradvis förloras och risken för att *fastna i arbetslöshetskulturer*, där *förvärvsarbete inte längre är normen* eller styråran för vardagen, ökar. Då är det viktigt att Arbetsförmedlingen kan erbjuda en *aktiv åtgärd*. Det kan handla om arbetspraktik eller praktisk kompetensutveckling.”(Borg & Littorin 2009)

*Arbetslöshetskultur* innefattar alltså en kultur där *förvärvsarbete inte längre är normen*. En sådan norm ekvivaleras i SOU 1997:24 även till utanförskapet: ”Bland grupper av arbetslösa kan ett *utanförståendeskap* riskera bli en slags *norm*, något som skulle bli ett stort problem i en välfärdsstat som Sverige”. (SOU 1997:24, s. 35) Aktiveringen konstrueras som ett medel för att motverka denna norm: ”Att aktivera den som råkat ut för arbetslöshet antas bidra till att personen i fråga minskar risken att komma vid sidan av det sociala liv och den gemenskap som ett arbete normalt innebär.” (SOU 1997:24, s. 36) Att vara arbetslös och därmed befinna sig utanför samhället (i utanförskapet) antas alltså innebära att de arbetslösa styrs av en uppsättning normer som står i kontrast till de normer som präglar arbetsmarknadens sfär. Att aktivera de arbetslösa och *hålla dem nära arbetsmarkanden* syftar till att motverka alla de effekter (av fastnande, passivitet, social isolering, depression och ångest samt nya normer som ej innefattar lönearbete) som anses präglade sfären utanförskapet vilken är den plats där de som står *långt ifrån arbetsmarknaden* befinner sig.

#### *Dekonstruktion av utanförskapet*

Ett sätt att dekonstruera begreppet utanförskap är att se vilka grupper som inte arbetar men som inte betraktas tillhöra utanförskapet och som därmed inte drabbas av de effekter som utanförskapet antas föra med sig. Att tala om pensionärer som utanför samhället kan t.ex. kännas främmande. Varför antas inte

pensionärer drabbas av arbetslöshetskulturer, passivitet, depression och ångest etc.? Och hur kommer det sig att pensionärernas arbetslösa tillstånd inte drabbar deras hälsa och välbefinnande?

### *Historisk dekonstruktion*

Det finns även historiska paralleller mellan dagens utanförskapsdiskurs och den föreställning om arbetets positiva effekter på karaktär och moral respektive arbetslöshetens demoraliserande inverkan som enligt Salonen slog igenom i Sverige under 1600-talet. Från och med nu ansågs fattigdom som tecken på bristande moral. Botemedlet mot det moraliska förfallet ansågs bestå av arbete. Därmed upprättades olika arbetsinrättningar för tvångsarbeten som en lösning för att komma tillrätta med fattigdomen (Salonen 2009, s. 57). Föreställningarna manifesterade sig bland annat i en kriminalisering av arbetslöshet. Därmed kunde en person som saknade anställning, enligt försvarslöshetsförordningen från 1833, dömas till tvångsarbete (Salonen 2009, s. 61). I takt med att arbetslöshet avkriminaliserades under slutet av 1800-talet tillkom även mer samhällliga förklaringar till arbetslöshet såsom brist på arbete. Trots detta ansågs det arbetslösa tillståndet fortfarande som demoraliserande (Olofsson 1996, s. 71). Framförallt varnades det för de demoraliserande effekter som uppkom då de fattiga tog emot understöd. Därmed ansågs det att samhället borde "lämna de arbetslösa arbete och icke understöd" (Bagge citerad i Andersson 2003, s. 29). På så vis kom straffarbetet succesivt att ersättas av det "frivilliga" nödhjälpsarbetet, i form av statligt och kommunalt arrangerade arbeten som tilldelades arbetslösa i utbyte mot ekonomiskt stöd (Olofsson 1996).

Även fast diskursen ovan inte explicit uttrycker att fattigdom beror på moraliska brister ses det arbetslösa tillståndet som ett hot mot samhällets normer. Därmed upprättas en arbetsaktivitet som ett medel för att undvika ett moraliskt förfall.

### *Historisk dekonstruktion av aktiv/passiv*

Arbetet vinner över mer och mer av det goda samvetet på sin sida; njutningsbegäret kallar sig redan för 'behov av rekreation' och skäms till och med för sig. 'För hälsans skull' säger folk när de ger sig ut på picknick. Ja snart går det väl så långt att man inte kan känna en önskan efter vita kontemplativa (det vill säga en promenad med tankar och vänner) utan självförakt och dåligt samvete. Nå! Förr var det tvärtom. Då var det 'handlingen' som led dåligt samvete. En man av god börd dolde sitt arbete om behovet tvingade honom till det. (Friedrich Nietzsche 1912 citerad i Paulsen 2010)

Dikotomin aktiv/passiv har djupa historiska rötter. Det aktiva har sedan antikens dagar ekvivalerats med arbete medan det passiva stått för det kontemplativa livet. Till skillnad från idag har dock motsatsparets hierarki historiskt sätt varit det omvända. Då var det passiva kontemplativa livet, som stod för sysslolöshet, filosoferande och andlig utveckling, idealet som gav social prestige. Det aktiva livet, som hörde arbetet till, sågs däremot som betungande distraktion och hinder för själslig utveckling. Detta hänger samman med det ovan beskrivna

arbetsföraktet som präglade den filosofiska kanon under främst antiken och medeltiden.

Den dåtida distinktionen mellan det aktiva och det passiva kan härledas till distinktionen mellan kropp och själ. Arbetet stod för den materiella kroppsliga världen medan det kontemplativa stod för den själsliga och andliga (Helldén 1979, s. 13, Paulsen 2010, s. 29). Det som Nietzsche beklagar sig över är den förskjutning av distinktionens invärtes värdering som enligt Helldén tar fart med det nya borgerliga ideal som växer fram under 1700-talet, där idoga flit och arbetssamhet börjar uppvärderas på bekostnad av det aristokratiska idealet (Helldén 1979, s. 24 ff)<sup>6</sup>. Med detta följer även en nedvärdering av lättja.

#### 4.3.5 Den samhällsekonomiska arbetsmarknadsdiskursen

Som tidigare nämnts består arbetsdiskursen både av en individ- och en samhällelig dimension. Det grundantagande som gör om arbete är att det har ett värde både för samhället/ekonomin och för den som utför det. Arbetets värde för samhället är baserat på antagandet att arbete skapar välstånd. ”Arbete är grunden för välståndet. Ju mer arbete som utförs i Sverige desto mer resurser skapas för både privat konsumtion och offentligt finansierad välfärd.” (mot. 2004/05:Fi232) Genom att arbete ekvivaleras till välstånd blir det även möjligt att ekvivalera arbete och välfärd. Detta gör det sedan möjligt att tala om arbetslöshet som ett hot mot välfärdssamhället: ”Om vi inte lyckas få fler att komma i arbete, får Sverige även i framtiden finna sig i att bli allt fattigare jämfört med andra och vi kommer att få allt mindre resurser till vård, skola och rättssamhälle.” (mot. 2004/05:Fi232). Det främsta problemet består inte av arbetslösheten i sig utan att fler måste komma i arbete: ”Fler måste arbeta mer och längre (...) om vi ska ha råd med samma nivå av välfärd som idag.” (Littorin 2010, s. 42)

Ekvivaleringen av arbete och tillväxt gör det möjligt tala om arbete som en skyldighet. Denna skyldighet består i att ”delta i sin egen och sina näras försörjning” samt att ”bidra till samhällets fortbestånd och utveckling” (Littorin 2010, s. 18). Arbete som skyldighet har rötter långt tillbaka i historien. Gentemot vad/vem skyldigheten existerat mot har dock skiftat. Under medeltiden konstruerades arbetsplikten som en plikt gentemot gud. Arbetsplikten motiverades med att människan dömts till arbete av gud för att sona Adam och Evas synder. (Paulsen 2010, s 27)

Inom denna diskurs förekommer även en annan beskrivning av samhälls-ekonomi som delvis strider emot grundantagandet om sambandet mellan tillväxt och arbete. Nyckelbegreppet här utgörs av *jobless growth*. I motiveringen till införandet av jobb- och utvecklingsgarantin beskrivs det ekonomiska läget såhär:

---

<sup>6</sup> Enligt Paulsen var det protestantismen som några århundranden tidigare la grunden för det nya borgerliga idealet. Främst var det Calvin som bröt med det katolska upphöjandet av det kontemplativa livet (som Thomas av Aquino la grunden för) när denne predikade att en av eget hårt arbete skapad förmögenhet var ett tecken på utvaldhet av gud (Paulsen 2010, s. 31).

“Trots en stark tillväxt präglas arbetsmarkanden av ett omfattande utanförskap.” (prop. 2006/07:89, s. 49) Samma mening upprepas i regeringsförklaringen från 2006 med den skillnaden att utanförskap ersatts med massarbetslöshet (Regeringen 2006, s. 2). Begreppet *jobless growth*, som betyder tillväxt med hög arbetslöshet, används för att visa att något är fel med arbetsmarknadspolitiken.

Det som båda utsagorna utelämnar (men som skulle kunna förklara det senare) är den teknologiska utvecklingen. Kortfattat kan man säga att den teknologiska utvecklingen bidrar till att öka arbetsproduktiviteten utan att öka mängden arbetskraft. Därmed har den en potential att skapa ett ökat välstånd med en mindre arbetsinsats. Eftersom den teknologiska utvecklingen bidrar till att reducera behovet av arbetskraft kan den även leda till arbetslöshet.<sup>7</sup> Denna arbetslöshet kallas för teknisk arbetslöshet. John Maynard Keynes uppmärksammar detta fenomen i sin essä *Economic Possibilities for our Grandchildren* (1930). Keynes menade att den teknologiska utvecklingen i framtiden kraftigt skulle reducera det samhällsekonomiska behovet av arbetskraft. Därmed kunde också arbetstiden förkortas betydligt.

#### *Att skapa arbete...*

Ett av jobb- och utvecklingsgarantins uttalade syften är att *skapa arbete*. Att *skapa arbete* ter sig logiskt utifrån föreställningen att arbete (i form av en hög sysselsättningsgrad) bidrar till ett lands ökade välstånd som i sin tur innebär en möjlighet att finansiera välfärden. Men att skapa arbete blir också logiskt utifrån föreställningen om arbetets positiva inverkan på den enskilde.

Att jobb- och utvecklingsgarantin syftar till att skapa arbete kan verka paradoxalt med tanke på den till synes uteslutande fokuseringen på utbudet (dvs de arbetslösa). Vid en närmare läsning samt med hjälp av ekvivalering av ett antal nyckelbegrepp framkommer det dock att jobb- och utvecklingsgarantin är tänkt att stimulera efterfrågan på arbetskraft.

Som visats ovan syftar åtgärden till att öka sökaktiviteten med hjälp av olika metoder. Låg sökaktivitet anses vara ett av de huvudsakliga problemen som policyn ämnar lösa. Därmed syftar både jobb- och utvecklingsgarantins villkor och flera av dess aktiviteter till att stimulera ett ökat jobbsökande, bland annat med hjälp av coaching, kontroll och ökade incitament etc. Bakom denna problemrepresentation finns ytterligare ett problem som policyn ämnar lösa.

#### *... görs genom att öka arbetsutbudet*

Att *söka arbete* är ett av policyns nyckelbegrepp. Detta ekvivaleras i sin tur till *arbetskraftsutbud*. Att *öka arbetskraftsutbudet* (skrivs ibland ut som arbetsutbudet) är ett av policyns uttalade syften. ”En rad insatser för att stärka

---

<sup>7</sup> Enligt Adler-Karlsson påverkas ekonomin av tre faktorer: teknikens framsteg, arbetstidens längd och nivå på efterfrågan (av det som produceras). Om en faktor hålls stabil och förändring inträffar i den ena måste den tredje anpassa sig. Om arbetstidens längd hålls stabil och tekniken förbättras, måste efterfrågan stiga. Om efterfrågan hålls stabil och tekniken förbättras måste arbetstiden kortas. Med andra ord: om tekniken förbättras måste man antingen höja efterfrågan eller sänka arbetstiden. (Adler Karlsson 1979, s 41)

arbetslinjen och öka arbetskraftsutbudet har redan genomförts inom arbetsmarkandspolitiken, inte minst inom arbetslöshetsförsäkringen. Nästa steg är införandet av *den tredje fasen i jobb- och utvecklingsgarantin*.” (prop. 2008/09:1, s. 17) Att öka arbetskraftsutbudet antas vidare påverka sysselsättningsnivån: ”En viktig komponent i regeringens politik är att *stimulera utbudet av arbetskraft*, eftersom erfarenheterna visat att *det är utbudet som på sikt bestämmer sysselsättningen*.” (Skr. 2008/09:34, s. 51) Denna stimulering görs genom att ”stimulera drivkrafterna att delta i arbetskraften” (Skr. 2008/09:34, s. 21). Att delta i arbetskraften ekvivaleras i sin tur till *jobbsökande*: ”arbetslösheten beror på samspelet mellan de arbetslösa sökande efter jobb (utbudet), arbetsgivarnas vilja att anställa (efterfrågan) och lönebildningen (priset)” (SOU 2011:11, s. 26). Att öka arbetskraftsutbudet innebär alltså att öka jobbsökandet (genom att se till att de personer som saknar arbete aktivt söker jobb och därmed står till arbetsmarkandens förfogande). Hur tänker man sig då att en ökad jobbsökningsaktivitet ska bidra till att sysselsättningen ökar? Svaret på denna fråga kan härledas till den (neoklassiska) nationalekonomiska arbetsmarknadsdiskursen. I mitt material artikuleras denna tydligast i Långtidsutredningen från 2011.

#### *Den neoklassiska arbetsmarknadsdiskursen*

Den neoklassiska nationalekonomiska arbetsmarknadsdiskursen förklarar arbetslöshet utifrån tre begrepp; konjunkturarbetslöshet, jämviktsarbetslöshet och friktionsarbetslöshet (som är en del av jämviktsarbetslöshetsbegreppet). Den del som berör jobb- och utvecklingsgarantins nyckelbegrepp *ökat arbetskraftsutbud/ ökad sökaktivitet* är begreppet jämviktsarbetslöshet. Jämviktsarbetslösheten beskrivs som den del av arbetslösheten som inte påverkas av konjunkturer. Teorin baseras på antaganden om utbud och efterfråga. ”På en perfekt marknad anpassar sig alltid priset så att efterfrågan vid varje tidpunkt är lika med utbudet. Är utbudet större än efterfrågan så faller priset och vice versa.” Utifrån detta antagande förklaras arbetslöshet som ett resultat av obalanser i detta samspel. Obalanserna anses delvis beror på s.k. friktioner som följer av det ständiga flöde av personer mellan jobb som uppkommer när någon byter jobb, flyttar, blir klar med en utbildning etc. Frikionsarbetslösheten beror på att det tar tid för en arbetsgivare att tillsätta en ledig tjänst precis som att det tar tid för en person att hitta ett jobb (SOU 2011:11, s. 27). Den arbetslöshet som existerar utöver friktionsarbetslösheten (som anses oundviklig) förklaras med att ”lönebildningen inte utjämnar utbud och efterfrågan” (SOU 2011:11, s. 27), dvs att lönerna är för höga. ”Nivån på jämviktsarbetslösheten påverkas i hög grad av lönesättningen i ekonomin. En väl fungerande lönebildning är central för att vi ska kunna uppnå en varaktigt låg arbetslöshet” (SOU 2011:11, s. 31). Utifrån antagandet om sambandet mellan arbetslöshet och lönenivå anses arbetslösheten kunna sänkas och sysselsättningen öka genom att lönerna sänks. Hur är det då tänkt att jobb- och utvecklingsgarantin ska bidra till detta?

Utgångspunkten för teorin om jämviktsarbetslöshet (som mer betraktas som sanning än som teori i Långtidsutredningen) är att lönerna bestäms utifrån förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och deras representanter. ”Om arbetstagaren har en alltför god förhandlingsposition när den väl hittat en

arbetsgivare skapas för få jobb – arbetslösheten bestäms därmed av parternas förhandlingsstyrka” (SOU 2011:11, s. 27-28). Arbetstagarens *alltför goda förhandlingsposition* måste alltså försvagas för att arbetslösheten ska minska. Detta antas ske genom ökat arbetskraftsutbudet/sökaktiviteten eftersom: ”det blir större konkurrens om arbetstillfällena när fler vill arbeta” vilket gör det ”lättare för arbetsgivare att anställa personal om det finns fler att välja på.” (SOU 2011:11, s. 29) ”Med ett större arbetsutbud kan således fler jobb skapas utan att lönerna behöver öka”. (SOU 2011:11, s. 29) Därmed anser man att ”antalet arbetstillfällena ökar om fler vill jobba och arbetstillfällena försvinner om färre vill jobba” (SOU 2011:11, s. 29).

Jobb- och utvecklingsgarantin syftar till att göra det lättare för arbetsgivare att hitta personal genom att dels stimulera incitamenten att vilja arbeta vilket i sin tur antas öka sökaktivitet samt att på andra sätt stimulera sökaktiviteten med hjälp av coaching. Förutom att öka konkurrensen om de befintliga jobben genom att stimulera viljan att arbeta handlar jobb- och utvecklingsgarantin om att stärka en viss gruppns konkurrenskraft, nämligen de *långtidsarbetslösa*. Som tidigare nämnts antas de långtidsarbetslösa inte vara lika attraktiva på arbetsmarkanden. Detta baseras delvis på antagandet att *tiden i arbetslöshet* gör de arbetslösa *mindre anställningsbara* bland annat för att *värdet på deras kunskap och kompetens* antas sjunka. Därmed anses det finnas en risk att de långtidsarbetslösa har en *lägre produktivitet*. Syftet med att stärka de långtidsarbetslösas konkurrenskraft är att de då ”på ett bättre sätt kan konkurrerar med de sysselsatta om de nya arbetstillfällena som uppstår. Därigenom hjälper de till att hålla tillbaka jämviktsarbetslösheten.” (SOU 2011:11, s. 32) Med andra ord är det inte bara de arbetslösas vilja att arbeta (som i sin tur avspeglas i sökaktiviteten) som är betydelsefull för arbetsgivarens rekrytering (och därmed lönesättningen) utan även att de som söker jobb är tillräckligt kvalificerade/anställningsbara. Att stärka de långtidsarbetslösas konkurrenskraft antas även påverka fackens lönekrav: ”Om (...) programdeltagandet stärker deltagarnas ställning på arbetsmarkanden, så kommer den som förlorar sitt arbete, (...), att möta en ökad konkurrens om befintliga arbetstillfällena om programdeltagandet är omfattande. Detta skulle tendera att sänka de fackliga organisationernas lönekrav.” (Forslund & Vikström 2011, s. 46) På samma sätt antas facken formulera högre lönekrav om medlemmarna inte drabbas lika hårt av arbetslösheten (se Forslund & Vikström 2011, s 20). Därmed antas det att en hög ersättningsnivå utan krav på motprestation ”stärker arbetstagarens position i löneförhandlingarna, vilket skapar en tendens till att öka löner som kan göra att de skapas färre jobb.” (SOU 2011:11, s. 164)

#### *Vad diskursen utelämnar*

För att sammanfatta består grundantagandet av att om det blir lättare för arbetsgivare att rekrytera (vilket det blir om det finns många anställningsbara sökande) så kommer lönerna att pressas ner då förhandlingsläget blir mer fördelaktigt för arbetsgivaren. När lönerna pressas ner antas fler jobb skapas. ”Om det blir lättare att rekrytera ökar antalet jobb i ekonomin.” (SOU 2011:11, s.29) Detta antagande bygger i sin tur på att fler jobb skapas om det är billigare att

anställa. Här bortser man från två stycken faktorer, nämligen (återigen) tekniken samt efterfrågan på det som produceras. Inom den ekonomiska diskursen antas en person välja det alternativ som hen tjänar bäst på (ekonomiskt). Därmed antas arbetsgivaren enbart anställa om det ökar verksamhetens lönsamhet. Om arbetsgivaren vill anställa ytterligare en person beror det på att hen ämnar öka produktionen för att kunna sälja mer och få mer i vinst. Om det är lönsamt att öka produktionen beror i sin tur på efterfrågan på det som produceras. Denna beror i sin tur på köpkraften hos konsumenten (se nedan). En sänkning av reallönen innebär en sänkning av köpkraften och därmed en sänkning i efterfrågan (detta gäller dock ej export). Men även om efterfrågan ökar och arbetsgivaren vill öka produktionen är det inte självklart att hen kommer att anställa. Detta beror på att produktiviteten både består av arbete och kapital (teknik, maskiner etc.). Om kapitalet är billigare och mer effektivt än arbetskraften är det lönsammare att investera i den.

### *De låga lönernas ekonomi*

Att som långtidsutredningen enbart förklara arbetslöshet utifrån 3 faktorer (där lönerna är en) skiljer sig från andra skrivna framställningar om arbetslöshetens orsaker. I Jan Peterssons (2009) genomgång av den svenska arbetsmarkandspolitiken nämns överhuvudtaget inte jämviktsarbetslösheten och lönernas eventuella inverkan på arbetslösheten som en förklaring. Istället behandlas teorin om jämviktsarbetslöshet som en historisk företeelse som präglade tänket bakom arbetsmarknadspolitiken under 1920-talet. Att teorin om jämviktsarbetslöshet dominerade arbetsmarkandspolitiken under 1920-talet är intressant eftersom det är först då som aktiveringspolitiken får sitt breda genomslag i Sverige (Eriksson 2004). I och med införandet av Arbetslöshetskommissionen (AK) 1914 börjar staten bedriva en åtgärds politik riktad mot arbetslösa. Kortfattat gick AK-politiken ut på att anvisa flertalet arbetslösa till offentligt arrangerade arbeten (nöd hjälpsarbeten) istället för att betala ut kontant understöd (Eriksson 2004, s. 16). De arbetslösa som hänvisades till nödhjälpsarbeten fick en ersättning som var mellan två tredjedelar och tre fjärdedelar av de lägsta grovarbetarlönerna. Dessutom var arbetets innehåll utformat så att det skulle ha en avskräckande effekt, bland annat genom att vara ovanligt tungt. Tanken bakom nödhjälpsarbetena, som var betydligt kostsammare för staten än kontantmetoden, var enligt Eriksson dels att testa de arbetslösas arbetsvilja. Dessutom fanns det ett incitamenttänk bakom policyn vilket manifesterades i låga löner och obehagliga arbetsuppgifter (som hade samhällsnyttig karaktär). Men framförallt syftade AK-politiken till att långsiktigt bekämpa arbetslösheten genom att sänka lönenivån, eftersom arbetslösheten ansåg bero på att lönerna var för höga. Detta skulle ske genom att försvaga de arbetslösas maktposition i förhållande till arbetsgivaren (Eriksson 2004, s. 24). De föreställningar som dominerade AKs policy kom med tiden att ersättas av en annan syn på arbetslöshetens orsaker (främst representerade av den s.k. Stockholmsskolan). Stockholmsskolans ekonomer menade likt Keynes att arbetslöshet var ett resultat av bristande efterfråga i ekonomin. Betoningen av köpkraftens positiva effekter på ekonomin förändrade inställningen till höga löner. Från att ha setts som orsak till arbetslöshet talade

man istället om att lönenivån skulle stimulera produktionen som därmed skulle stimulera efterfrågan på arbetskraft (Petersson 2009, s. 96).

Föreställningen om låga löners positiva inverkan på staters ekonomi har betydligt längre anor än 1920-talet. I den merkantilistiska föreställningen om vad som gör en nation rik läggs t.ex. stor vikt vid lönenivåerna. Enligt moralfilosofen Bernard de Mandeville skapades en nations rikedom av ”en stor mängd arbetssamma fattiga”. Därför menade Mandeville att: ”det skulle vara dårskap att ge arbetarna en trygg ekonomi. Låt oss hålla dem vid svältgränsen!” (de Mandeville citerad i Helldén 1986, s. 43). Vikten av att hålla nere lönerna härrör ur en statisk syn på ekonomin där produktionen bara anses kunna öka om man sätter in ökade resurser, i form av råvaror eller arbetskraft. Därmed anses en stor befolkning vara en tillgång förutsatt att den var billig att använda. Den nationella ekonomiska utvecklingen ansågs i sin tur bestämmas av handelbalansens utslag. I detta nollsummespel kunde en nations rikedom enbart ske på andra nationers bekostnad. Man antog att låga löner skulle öka nationens konkurrenskraft genom att produktionskostnaderna och därmed priserna också skulle bli låga (Olofsson 1996, s. 32-34).

Den merkantilistiska föreställningen om vikten av låga löner var i sin tur kopplad till föreställningar om den arbetande befolkningens egenskaper. Enligt Jean Baptiste Colbert, en av merkantilismens största tänkare, var lättja det största hotet mot den bestående ordningen och roten till allt ont. Colbert menade att lättja var en naturlig egenskap hos alla människor. Därmed fanns det också en inbyggd ovilja mot att arbeta. För att så ändå skulle ske ansågs löga löner vara en förutsättning eftersom en för hög lön ansågs framkalla lättjan och därmed ett upphörande av arbetet. Ett annat av Colbert förespråkade botemedel för lättja var barnarbete eftersom en tidig inskolning i arbetslivet ansågs kunna utrota lättjan (Helldén 1986, s. 42-44). Enligt Helldén motiverades de låga lönerna med att arbetaren inte kunde hantera vare sig pengar eller för mycket fritid. Arbetaren betraktades som ett lat och lättsinnigt barn som helst ville undfly arbete. Om man gav arbetaren för hög lön (eller för mycket fritid) skulle hen bara ägna sig åt utsvävning och sedeslöshet. (Helldén 1986, s. 33). Enligt Helldén lever denna syn på arbetaren kvar en bit in på 1900-talet.

## 5 Sammanfattande slutsatser

Denna uppsats syfte har varit att besvara frågan: *Vad är det för föreställda problem som policyn jobb- och utvecklingsgarantin baseras på och vilka är de diskurser som gör dessa föreställningar möjliga?*

Av den analys som genomförts framkom att policyn främst baseras på tre problemrepresentationer; att de arbetslösa inte söker tillräckligt många jobb, överutnyttning samt de effekter som långvarig arbetslösheten för med sig.

Föreställningen om att det är ett problem att de arbetslösa inte söker tillräckligt många arbeten eller att de inte är benägna att ta vissa jobb baseras i sin tur på antaganden om hur arbetsmarknaden fungerar. Man utgår från att arbetslöshet uppstår p.g.a. för höga löner vilket i sin tur uppstår som en konsekvens av att samspelet mellan utbud och efterfråga på arbetsmarkande satts ur spel. Denna obalans antas bero på att socialförsäkringens ersättningssystem gör de arbetslösa mindre benägna att vilja arbeta och därmed söka arbeten vilket antas innebära att arbetsgivarens förhandlingsläge försämras då hen har svårare att få tag på personal vilket i sin tur antas resultera i en högre lön.

Denna diskurs bygger i sin tur på antaganden om de arbetslösas beteende som incitamentstyrt. Detta innebär att de arbetslösa antas välja det alternativ som de tjänar mest på ekonomiskt. Incitamentsdiskursen innefattar även en viss syn på arbete. Denna består i att arbete inte har ett värde i sig för den som utför det. Istället antas individen välja att arbeta för att uppnå mål utanför arbetet. Dessa mål uppfylls med den lön som de arbetande får i utbyte mot sitt arbete.

P.g.a. av denna problemrepresentation blir det logiskt att inte ge de arbetslösa en villkorlös ersättning. Istället behöver man sänka ersättningsnivån efter en viss tid i arbetslöshet samt konfiskera de arbetslösas tid med hjälp av obligatoriska garantier eftersom man då antar att deras benägenhet att arbeta ökar och därmed deras sökaktivitet.

Policyns andra övergripande problemrepresentation består av de effekter som långvarig arbetslöshet antas föra med sig. Dessa berör delvis sökaktiviteten eftersom långvarig arbetslöshet antas få konsekvenser för de arbetslösas motivation att söka arbete. Därutöver görs antaganden om att *en längre tid* i arbetslöshet sänker de arbetslösas humankapital (kunskap och kompetens) och därmed deras värde på arbetsmarknaden. Vidare antas långvarig arbetslöshet leda till att arbetslösheten permanentas eftersom arbetslöshet antas passivisera de arbetslösa vilket gör att de fastnar. Föreställningen om dessa effekter baseras på en diskurs om arbetslöshet. Denna diskurs är strukturerad kring ett antal nyckelbegrepp, metaforer och dikotomier som ger varandra betydelse. Vår förståelse av arbetslöshet som ett tillstånd och som en sfär (utanförskap) präglas av en metaforisk förståelse av tid och rum. Sfären utanförskap (där de arbetslösa befinner sig) ställs i motsats till arbetsmarknaden. Genom att tidsdimensionen

ekvivaleras till den rumsliga dimensionen konstrueras ett samband mellan tid i arbetslöshet och rum (ju längre tiden går i arbetslöshet desto längre bort från arbetsmarkanden kommer man). Att hamna *långt bort* från arbetsmarknaden antas göra det svårare att komma tillbaka. Detta beror i sin tur på att *vara arbetslös en längre tid/befinna sig långt bort från arbetsmarkanden* konstrueras som passiviserande och normupplösande. Utifrån denna arbetslöshetsdiskurs blir aktivering ett sätt att minska avståndet mellan utanförskapet och arbetsmarknaden och därmed motverka det tillstånd som hör utanförskapet till (såsom att fastna och passiviseras). Till skillnad från föregående problemrepresentation baseras aktivering här som en hjälpande insats. Detta möjliggörs av en diskurs som konstruerar arbete i enbart positiv bemärkelse samtidigt som arbetslöshet enbart ekvivaleras till negativa tillstånd. Ekvivaleringen av uteslutande positiva begrepp döljer en mer nyanserad bild av vad arbete kan vara. En historisk tillbakablick hjälper till att dekonstruera föreställningen om arbetets positiva effekter på hälsa och egenmakt.

Att problemrepresentationerna baseras på två diskurser med motstridiga antaganden om arbete hjälper till att dekonstruera deras sanningsanspråk. De motstridiga diskurserna fungerar också utifrån dikotomin förtjänta/oförtjänta arbetslösa. Denna uppdelning har långa historiska anor och bygger på en föreställning om två typer av arbetslösa; de som verkligen behöver hjälp samt lättingen som överutnyttjar systemet. Eftersom den senare kategorin antas vara mer arbetsovillig än den förra syftar jobb-och utvecklingsgarantin till att sortera bort denna grupp genom att testa de arbetslösas arbetsvilja genom att konfiskera tid. Denna diskurs bygger på en problemföreställning om överutnyttjning.

Innan jag fortsätter att diskutera mina resultat vill jag understryka att svaret på uppsatsens frågeställning främst återfinns i analysen och inte i sammanfattningen. Detta beror på att en sammanfattning i sig innebär en förenkling och därmed en förändring av diskursen eftersom vissa aspekter därmed utelämnats. Med detta sagt vill jag knyta an mitt resultat till det forskningsläge som berör aktivering utifrån ett govenmentalityperspektiv. I denna framhålls att diskursen främst fokuserar på utbudet (d.v.s. de arbetslösa) vilket innebär att efterfrågan på arbetskraft lämnas oproblematiserad. Mina resultat visar att så inte är fallet här. Att jag fått fram detta resultat kan bero på att jag använt ett bredare material än vad som brukar rekommenderas vid diskursanalys.

Som nämndes i metodkapitlet vill jag med mina resultat inte göra anspråk på att säga något om hur verkligheten förhåller sig. Däremot har jag strävat efter att komma så nära problemrepresentationerna och dess bakomliggande diskurser som möjligt. Resultaten kan dock aldrig bli heltäckande då jag med min egen medverkan knådat om diskurserna genom att välja ut och välja bort delar från den. Att analysera innebär alltid en förenkling vilket gör att en analys aldrig kan spegla vare sig verkligheten eller en diskurs till fullo. Trots detta anser jag att jag med hjälp av mina analysverktyg fångat de centrala delarna i de problemrepresentationer och diskurserna som ligger till grund för policyn. Jag har därmed visat vad som styr utformningen av policyn och hur vi kan tänka annorlunda om problemet. Min analys har därutöver bidragit till att skapa ytterligare en diskurs kring aktivering.

Vad som däremot haltar en aning är analysens historiska spårningar. Att jag använt mig av tidigare forskning istället för att gå direkt till primärmaterialet gör att vissa delar går förlorade, t.ex. på grund av olika teoretiska ansatser. Ett sätt att gå vidare är därmed att genomföra en genealogisk studie där uppsatsens resultat spåras tillbaka i tiden genom att studera de policydokument som legat till grund för tidigare aktiveringsinsatser och dylik lagstiftning, såsom arbetshem, försvarslöshetsförordningen och 20-talets nödhjälsarbeten etc. Ett alternativt sätt att gå vidare på är att undersöka hur den rationalitet som uppsatsen kom fram till ligger bakom policyn tillsammans med olika aktiveringstekniker som används i garantin skapar en gemensam styrningspraktik. Även denna ansats baseras på ett governmentalityperspektiv.

# Executive summary

The aim of this master's thesis is to identify and analyse the problem representation behind the Swedish activation policy *jobb- och utvecklingsgarantin*. According to Bacchi (2009), since all policies make proposals for change they therefore, by their nature, also imply a certain understanding of what needs to be change. This means that behind every policy being made, there is an underpinning understanding of a problem that needs to be solved. In order to understand a certain policy one therefore needs to investigate the problem representation (the understanding of the “problem” implied in the policy proposal). This perspective challenges the traditional understanding of policies as a way to deal with real problems that exists outside the policymaking process. Since my theoretical perspective assumes that the reality cannot be reached behind our subjective understanding of it, the problem representation is not assumed to be an objective reflection of a real problem. Instead it reflects deep-seated presuppositions about a phenomenon in society.

By assuming there is a problem that needs to be solved, policies give shape to “problems” rather than to react to them. Therefore we are governed through problem representation rather than through policies. In order to understand how we are governed we need to examine the problem representation in policies. This perspective derives from the theory of governmentality. The theoretical perspective of governmentality does not focus on how individuals or groups exert power in the policy process. Instead it presumes that we are governed through a specific knowledge about the governing object. This knowledge is not produced by anyone in intention to rule over others. Instead knowledge is seen as a socially constructed system of thoughts (discourse) that shapes our way of thinking and determines what is possible to think. The theory of governmentality focuses on both how we are governed through a specific “knowledge” (a rationality) and how we are governing ourselves according to these rationalities. This thesis is focusing on the former.

In order to understand why a specific policy is being made, one has to investigate the underlying understanding of the problem(s) and the structure of thoughts which makes the problem thinkable. Because of the theoretical presumption that we are governed through an underlying understanding of a problem, consisting of deep-seated assumptions and presuppositions of a phenomenon that we are all immersed in, there is a need for a methodology that allows me to uncover knowledge about the problem which is taken for granted.

In order to “isolate myself” from the discourse I have chosen to use Bacchi’s battery of question. Bacchi presents six questions in her book *Analysing Policy: What’s the problem represented to be?* that can be used in order to investigate the

problem representation behind a certain policy. Out of these six questions, I have chosen those three that goes with my question at issue.

The first question is asking *What is the problem represented to be?*. The aim of this opening question is to look for what is proposed as a policy intervention since this will reveal how the issue is being thought of.

In order to answer the second question, *What presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem?*, I have used the tools of discourse analysis, more exactly binaries, key concepts and categories. With these tools I have been able to see how concepts and categories give each other meaning in a linguistic structure. I have also used metaphors in order to see how a certain discourse gets meaning by getting linked to other discourses. Since the theoretical perspective assumes a non-intentional behaviour from the policy actors, the purpose of the discourse analysis is to analyse the assumptions and presupposition that makes it possible to think of a problem in a certain way. I have therefore also investigated witch assumptions the problem representation is resting upon.

The third question is about investigating *what is left unproblematic in this problem representation*. Since the discourse structures the ways of understanding in a certain direction, it also limits the way of understanding. This means that a certain discourse always leaves something outside.

In addition to that I have also added a historical dimension to the analysis by using earlier research. By putting the discourse in a historical context I have been able to both deconstruct the true claims as well as investigate how the problem has been thought of earlier. This way of using history is inspired by the method of genealogy.

The material being used consists of policy documents like government bills, government reports, parliamentary debates, media statements etc. The choice of material has been made upon how very detailed the documents are in describing and motivating the policy intervention.

The conclusion of the analysis is that the policy jobb- och utvecklingsgarantin is based on three main problem representations. The assumed problem is that the unemployed is not seeking enough jobs, the effect that comes with long term unemployment and abuse of the social security system. The problem representation of low job search activity is based on presupposition of how the labour market works. Unemployment is assumed to be the result of too high wages which assumes to occur when the interaction between supply and demand is out of balance. This imbalance is assumed to depend on the assumed effect of the social security system on people's behaviour. The unemployed is assumed to get less eager to get a job, which leads to a low job search activity making it harder for employers to find employees. The discourse is based on an understanding of people's behaviour as incentive controlled. It also includes an understanding of work as meaningless except for salary. The discourse neglects other things that can cause unemployment, such as technical innovation that reduces the need for labour force. Because of this problem representation and underlying discourse, it makes sense not to give the unemployed an unconditional allowance. Instead, one needs to lower the allowance ratio after a certain time of

unemployment and also confiscate the unemployment's time by institute obligated programs.

The other problem representation consists of the assumed effects which comes with being unemployed for a long time. A long-time of unemployment assumes to have consequences on the unemployed's human capital. Unemployed are also assumed to get further away from the labour market the longer time they have been unemployed. They are also assumed to get passive and "stuck" the longer the time goes. The discourse of unemployment is constructed by a metaphoric understanding of time and space, where time and space are assumed to have a connection. This constructs our understanding of the problem of being unemployed a long time as a special kind of problem. Since being unemployed a long time means that the unemployed gets further and further away from the labour market, activations are constructed as a way of decreasing the distance between the alienation and the labour market by getting the unemployed active. This makes sense since it is the passivation that makes the unemployed get stuck in unemployment. Different from previous problem representation this one is based on helping the unemployed. This makes sense because of a positive discourse of work that only focuses on the positive things with working. At the same time unemployment is constructed only in a negative way.

The discursive field that constitutes the problem representations of the policy of jobb-och utvecklingsgarantin is based on two contradictory discourses of work. This can be seen as illogical but if one uses the historical binary of deserving/undeserving poor (which also occurs in the material) it makes sense. The binary separates those who are assumed to need help from those who are only abusing the system. Based on this understanding, the policy of jobb- och utvecklingsgarantin aims to separate those who abuse the welfare system from those who really need help by constructing a policy that confiscate the leisure of the unemployed. By doing so, the willingness of working is being tested.

## 6 Referenser

- Adler-Karlsson, Gunnar, 1977. *Tankar om den fulla sysselsättningen: ett arbetspapper*. Stockholm: Prisma.
- Andersson, Maria, 2003. *Arbetslöshet och arbetsfrihet. Moral, makt och motstånd*. Uppsala: Etnolore.
- Anderssen, Goul, Jorgen, 2005. "Citizenship, unemployment and welfare policy" i Andersen, Goul, Jorgen, Anne-Marie Guillmard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effing (red.) *The Changing Face of Welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Allvin, Michael, 1997. *Det individualiserade arbetet. Om modernitetens skilda praktiker*. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Arendt, Hannah, 1988. *Människans villkor: vita activa*. Göteborg: Röda bokförlaget.
- Bacchi, Carol, 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W: Pearson.
- Barbier, Jean-Claude, 2005. "Citizenship and the activation of social protection: a comparative approach" i Andersen, Goul, Jorgen, Anne-Marie Guillmard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effing (red.) *The Changing Face of Welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Bauman, Zygmunt, 1998. *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*. Göteborg: Daidalos.
- Bergström, Göran & Kristina Boréus, 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Börjesson, Mats & Eva Palmblad, 2007. *Diskursanalys i praktiken*. Malmö: Liber.
- Börjesson, Mats, 2003. *Diskurser och konstruktioner. En sorts metodbok*. Lund: Studentlitteratur.
- Dahlstedt, Magnus, 2009. *Aktiveringens politik. Demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*. Malmö: Liber AB.
- Dean, Mitchell, 2010. *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: SAGE Publication Ltd.
- Eriksson, Lena, 2004. *Arbete till varje pris. Arbetslinjen I 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Foucault, Michel, 1993. *Diskursens ordning. Installationsföreläsning vid Collège de France den 2 december 1970*. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings bokförlag Symposion.
- Garsten, Christina & Kerstin Jacobsson (red.) 2004. *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. New York: Palgrave MacMillan.

- Gorz, André, 1999. *Arbete mellan misär och utopi*. Göteborg: Daidalos.
- Grape, Ove, 1998. "Bistånd och tvång i den svenska arbetslinjen" i Lindqvist, Rafael (red.) *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.
- Hall, Patrik & Karl Löfgren, 2006. *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkratin – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Helldén, Arne, 1979. *Arbete: ur arbetets idéhistoria*. Stockholm: Gidlund.
- Helldén, Arne, 1986. *Maskinerna och lyckan: ur industrisamhällets idéhistoria*. Stockholm: Ordfront.
- Hill, Michael, 2007. *Policyprocessen*. Malmö: Liber.
- Hornemann, Möller, Iver, 2009. "Teman i europeisk aktiveringsforskning" i Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller (red.) *Aktivering – arbetsmarkandspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Hudson, John & Stuart Lowe, 2009. *Understanding the Policy Process – Analysing Welfare Policy and Practice*. Bristol: The Policy Press.
- Hultqvist, Kenneth & Kenneth Peterson (red.), 1995. *Foucault. Namnet på en modern vetenskaplig och filosofisk problematik*. Stockholm: HSL Förlag.
- Hörnqvist, Magnus, 2008. "Disciplinerande aktivering – Den svenska arbetsmarkandens undervåning" i Tesfahuney, Mekonnen & Magnus Dahlstedt (red.) *Den bästa av världar? Beträktelser över en postpolitisk samtid*. Hägersten: Tankekraft förlag.
- Jacobsson, Kerstin, 1998. "Svar till Mats Lundström och Kjell Goldman". *Statsvetenskaplig tidsskrift* nr. 4, s. 441-447.
- Jensen, Per H. & Birgit Pfau-Effing, 2005. "'Active' citizenship: the new face of welfare" i Andersen, Goul, Jorgen, Anne-Marie Guillmard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effing (red.) *The Changing Face of Welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Jessop, Bob, 2005. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Policy Press.
- Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller, 2009. "Vad menar vi med aktivering?" i Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller (red.) *Aktivering – arbetsmarkandspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Johansson, Håkan, 2006. *Svensk aktiveringspolitik i nordiskt perspektiv*. Rapport till ESS 2006:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- Johansson, Håkan, 2009. "Den svenska arbetslinjen och EU:s sysselsättningsstrategi" i Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller (red.) *Aktivering – arbetsmarkandspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Johansson, Kerstin, 2007. "Arbetsmarknadspolitik som välvilja, maktutövning och styrning" i Lövgren, Sofia & Kerstin Johansson (red.) *Viljan att styra. Individ, samhälle och välfärdens styrningspraktiker*. Lund: Studentlitteratur.
- Junestav, Malin, 2004. *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Keynes, John M., 1930. *Economic Possibilities for our Grandchildren*. [http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/upload/Intro\\_Session1.pdf](http://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/upload/Intro_Session1.pdf) Hämtdatum: 2013-10-27.

- Kingdon, John W., 2003. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. Ed. New York: Longman.
- Lafargue, Paul, 1989. *Rätten till lättja: vederläggningen av "Rätten till arbete" från 1848*. Stockholm/Lund: Symposion i samarbete med Fri press.
- Larsen, Jorgen, Elm, 2005. "The active society and activation policy: ideologies, context and effects" i Andersen, Goul, Jorgen, Anne-Marie Guillmard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effing (red.) *The Changing Face of Welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Littorin, Sven-Otto, 2010. *Uppdrag arbete*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- McDonald, Catherine & Greg Marston, 2005. "Workfare as welfare: governing unemployment in the advanced liberal state", *Critical Social Policy*. vol. 25 (3), s. 374-401.
- Milton, Pia, 2006. *Arbete istället för bidrag? Om aktiveringskrav i socialtjänsten och effekten för de arbetslösa bidragstagarna*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Neumann, Iver, B., 2003. *Mening, materialitet, makt. En introduktion till diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Olofsson, Jonas, 1996. *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning. En diskussion om arbetslöshet och social politik i Sverige 1830-1920*. Lund: Lund University Press.
- Paulsen, Roland, 2010. *Arbetsamhället – hur arbetet överlevde teknologin*. Malmö: Glerups.
- Peck, James, 2001. *Workfare stats*. New York: Guilford Press.
- Peck, James & Nikolas Theodore, 2000. "Beyond 'employability'", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, s. 729-749.
- Petersson, Jan, 2009. "Den aktiva arbetsmarknadspolitiken växer fram" i Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Potter, Jonathan, 2005. *Representing Reality. Discourse, Rhetoric and Social Construction*. London: SAGE Publications Ltd.
- Rose, Gillian, 2012. *Visual Methodologies. An Introduction to Researching with Visual Materials*. 3rd edition. London: SAGE Publications Ltd.
- Rose, Nikolas & Peter Miller, 1992. "Political Power beyond the State: Problematics of Government". *The British Journal of Sociology*, vol. 43, nr. 2, s. 173-205.
- Rose, Nikolas, 1995. "Politisk styrning, auktoritet och expertis i den avancerade liberalismen" i Hultqvist, Kenneth & Kenneth Peterson (red.) *Foucault. Namnet på en modern vetenskaplig och filosofisk problematik*. Stockholm: HSL Förlag.
- Rose, Nikolas, 1996. "Governing 'advanced' liberal democracies" i Barry, Andrew, Thomas Osborne & Nikolas Rose (edt.) *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. London: UCL Press.
- Rose, Nikolas, 1999. *Powers of Freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sabatier, Paul A., 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sahlin, Ingrid, 1999. "Diskursanalys som sociologisk metod" i Sjöberg, Katarina (red.) *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Salonen, Tapio, 2009. "Aktivering i socialt arbete. Dåtid och nutid" i Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Schierup, Carl-Ulrik, 2000. "Social exkludering och medborgarskap i Sverige och EU" i Blomqvist, Paula (red.) *Den gränslösa välfärdsstaten. Svensk socialpolitik i det nya Europa*. Stockholm: Agora.
- Schram, Sanford F., Joe Soss, Linda Houser & Richard C. Fording, 2010. "The third level of US welfare reform: governmentality under neoliberal paternalism". *Citizenship Studies*, vol. 14, nr. 6, s. 739-754.
- Sinfield, Adrian, 2005. "The goals of social policy: context and change" i Andersen, Goul, Jorgen, Anne-Marie Guillmard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effing (red.) *The Changing Face of Welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press.
- Sörnsen, Lars, 2009. "De olika världarna av aktivering – ett komparativt perspektiv" i Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Thorén, Kerstin H., 2009. "Socialt arbete och aktiveringens praktik" i Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Thorén, Kerstin H., 2011. "Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare" i *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Rapporter till riksdagen 2011/12:RFR15*.
- True, James H., Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner, 2007. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking" i Sabatier, Paul A., (red.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Ulmestig, Rickard, 2009. "Decentralisering eller privatisering – lösningen på arbetsmarknadspolitikens problem?" i Johansson, Håkan & Iver Hornemann Möller (red.) *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber AB.
- Wacquant, Loic, 2012. "Three steps to historical anthropology of actually existing neoliberalism", *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, vol.20, nr.1, s. 66-79.
- Winther, Jörgensen, Marianne & Louise Phillips, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Zahariadis, Nikolaos, 2007. "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects" i Sabatier, Paul A., (red.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Weber, Max, 1978. *Den protestantiska etiken och kapitalismens anda*. Stockholm: Argos.

## Offentligt tryck

- Arbetsmarknadsdepartementet, 2010. *Fler i arbete – svensk arbetsmarknad 2006-2010*. Informationsmaterial från Arbetsmarknadsdepartementet.
- Bet. 2006/07:AU13. *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.* Arbetsmarknadsutskottets betänkande.
- Bet. 2008/09:AU2. *Utgiftsområde 14. Arbetsmarknadspolitik och arbetsliv.* Arbetsmarknadsutskottets betänkande.
- Bet. 2010/11:AU11. *Fas 3 i jobb- och utvecklingsgarantin.* Arbetsmarknadsutskottets betänkande.
- Ds 2008:63. *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken.* Arbetsmarknadsdepartementets promemoria.
- Forslund, Anders & Johan Vikström, 2011. *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Bilaga 1 till LU2011.
- Motion 2004/05:Fi232. *Jobb i stället för bidrag - liberal politik inom alliansen för 300 000 nya jobb - Folkpartiet liberalernas ekonomisk-politiska motion.*
- Prop. 2006/07:89. *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.*
- Prop. 2008/09:1. *Budgetproposition för 2008. Utgiftsområde 14: Arbetsmarknad och arbetsliv.*
- Prot. 2006/07:116. Riksdagens protokoll 30 maj 2007.
- Prot. 2008/09:63. Riksdagens protokoll 27 januari 2009.
- Prot. 2008/09:117. Riksdagens protokoll 13 maj 2009.
- Prot. 2010/11:71. Riksdagens protokoll 11 mars 2011.
- Prot. 2010/11:112. Riksdagens protokoll 9 juni 2011.
- Prot. 2011/12:54. Riksdagens protokoll 21 december 2012.
- Regeringen, 2006. *Regeringsförklaring 6 oktober 2006.*
- RiR 2009:22. *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?* Rapport från Riksrevisionen.
- SFS 2007:414. *Förordning om jobb- och utvecklingsgarantin.*
- Skr. 2006/07:23. *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2006-2008.* Regeringens skrivelse.
- Skr. 2008/09:34. *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2008-2010.* Regeringens skrivelse.
- SOU 1997:24. *Välfärd i verkligheten – pengar räcker inte!* Underlagsrapport från Storstadskommittén.
- SOU 2011:11. *Långtidsutredningen 2011.* Huvudbetänkande.

## Pressklipp

- Borg, Anders & Sven-Otto Littorin, 2009. ”Tio extra miljarder till arbetsmarknadspolitik”, *Dagens nyheter. Debatt*. 2009-04-15.
- Engström, Hillevi, 2011. ”Dags att skärpa insatserna mot oseriösa arbetsgivare”, *Dagens nyheter. Debatt*. 2011-01-20.
- Engström, Hillevi & Anna Kinberg Batra, 2012. ”Var ska Fridolin få 15 miljarder ifrån?”, *Svenska Dagbladet. Brännpunkt*. 2012-01-19.