

Debatten om sjukfrånvaron – problemdefinition och policy på rätt kurs?

BOKANMÄLAN

Den svenska sjukfrånvaron, som länge legat på en hög nivå i jämförelse med den i andra välfärdsstater, präglas av tydliga procykliska variationer. Vid första ögonkastet tycks utvecklingen av sjuktalet under 1990-talet inte avvika från mönstret; en kraftig nedgång i samband med finanskrisen följs av en ökning i takt med ökad sysselsättning. Vid närmare granskning framträder emellertid skillnader jämfört med t ex 1980-talets nivåer; ökningen sker hastigt och beror i huvudsak på ett minskat utflöde i stället för ett ökat inflöde till försäkringen. Efter en topp runt 2002 sjunker sjuktalet snabbt. En intensiv debatt kring sjukfrånvarons utveckling runt millennieskiftet uppstår. Man tvistar om vad problemet egentligen består i, vilka orsaker problemet har och vilka åtgärder som bör sättas in. Sjukförsäkringen är fortfarande en omdebatterad fråga som föranleder politisk aktivitet. Rehabiliteringskedjan är ett aktuellt exempel på detta.

Björn Johnson är statsvetare och verksam vid Malmö högskola. I boken *Kampen om sjukfrånvaron* studerar han den rikspolitiska debatten om sjukfrånvaron från mitten av 1990-talet fram till i dag. Syftet med boken är att studera hur sjukfrånvaron har definierats som samhällsproblem, hur definitionen har förändrats och vilka policykonsekvenser definitionerna har fått. Boken består av tre delar. Första delen omfattar kapitel ett till tre. Kapitel ett introducerar ämnet medan bokens andra kapitel ger en historisk genomgång av sjukförsäkringens utveckling fram till början av

1990-talet. Med utgångspunkten att samhällsproblem är socialt konstruerade fenomen, presenterar Johnson i tredje kapitlet problemdefinieringsteorins analysverktyg. Problemdefiniering bestäms vara ”en social och politisk process där olika aktörer – individer, grupper eller organisationer – framför anspråk med avseende på ett visst samhällsproblem” (s 64, författarens kursivering). Anspråken kan gälla vilken typ av problem man har att göra med, vilka orsaker som förklarar problemet och vilka åtgärder man bör vidta för att komma till rätta med problemet. Ett fenomen kan uppfattas på olika sätt, vilket gör att det kan finnas flera problemdefinitioner som kämpar om att sätta dagordningen och ytterst ”äga” samhällsproblemets definition. Bokens andra del, som innehåller kapitel fyra till sju, presenterar själva debattanalysen. Fjärde kapitlet ger en kort översikt av sjukfrånvaron som samhällsproblem från 1995 till 2008. Kapitel fem behandlar perioden 2000–01, då sjukfrånvaron blivit ett fullfjädrat samhällsproblem. Den s k arbetsmiljödefinitionen dominerar medial och politisk dagordning. Enligt denna definition är det ökade sjuktalet i grunden ett ohälsoproblem orsakat av dålig psykosocial arbetsmiljö. Kapitel sex analyserar perioden 2002–04, då den dominerande problemdefinitionen utmanas och slutligen besegras av en problemdefinition som gör gällande att sjukfrånvarons ökning är ett resultat av överutnyttjande och fusk. Socialförsäkringarnas ekonomiska drivkrafter, en normförskjutning i samhället och en dåligt fungerande skadereglering ligger bakom utvecklingen av sjukfrånvaron. Kapitel sju sträcker sig från 2005 till 2009, en period präglad av överutnyttjandedefinitionens ägandeskap över sjukfrånvaron som samhällsproblem. Kapitlet innehåller en kritisk diskursanalys på Socialförsäkringsutredningens (SOU 2006:86) debattskrifter och

Björn Johnson: *Kampen om sjukfrånvaron*, Arkiv Förlag, 2010, 288 sidor, ISBN: 9789179242251.

en diskussion om den dominerande problemdefinitionens konsekvenser. Bokens tredje del behandlar problemdefinitionernas "rimlighet". I kapitel åtta presenterar Johnson grunderna för sin ansats att bedöma sanningshalten i de empiriska påståenden som problemdefinitionerna bygger på. I kapitel nio och tio granskas orsaksförklaringarna. Båda problemdefinitionerna bedöms vara orimliga då varken arbetsmiljöförändringar eller ett ökat överutnyttjande kan vara huvudorsaken till den ökade sjukfrånvaron. I det elfte och sista kapitlet presenteras en problemdefinition som anses vara rimlig men som inte fått utrymme på dagordningen på grund av överutnyttjandedefinitionens hegemoni.

Johnson anlägger i *Kampen om sjukfrånvaron* ett intressant perspektiv på debatten om sjukfrånvaron genom att analysera aktörernas kamp för att sätta dagordningen för debatten utifrån sina politiska och materiella intressen. Analysen belyser illustrativt problemdefinitionernas perspektiv och beståndsdelar. Steget att följa upp analysen med en granskning av de orsaksförklaringar som förs fram i debatten känns som logiskt och angeläget, med tanke på debattens ibland höjda tonläge och kategoriska ställningstaganden. Vidare hanteras teoretiska begrepp och forskningsresultat på ett lättillgängligt sätt. Studien verkar bygga på grundlig efterforskning.

Intrycket av en balanserad och initierad diskussion förtas dock återkommande av tendensen att dra snabba slutsatser och leverera dem i väl övertygade ordalag. I kapitel sju exempelvis diskuterar Johnson hur överutnyttjandedefinitionens mediala genomslag kan påverka inte bara medborgarnas prioritering av olika frågor utan även hur man uppfattar frågorna. "Det är troligt att de utbredda föreställningarna om överutnyttjande och fusk har lett till att medborgarnas

tilltro till socialförsäkringssystemet har urholkats" (s 183), menar Johnson men kvalificerar direkt sitt påstående som en spekulation. Kort därefter hänvisar han emellertid till Statistiska centralbyråns enkätundersökning från 2003 om svenska befolkningens uppfattningar om fusk i socialförsäkringarna. Trots iakttagelsen att opinioner är lättföränderliga, "tycks ändå onekligen" (s 183) resultaten från denna enstaka attitydmätning visa på att överutnyttjandedefinitionens framgång i medierna bidragit till en övertygelse om utbredd överutnyttjande och fusk hos en stor andel av medborgarna.

I kapitel sju diskuteras också Socialförsäkringsutredningens idé om en mer försäkringsmässig sjukförsäkring. Förslaget, menar Johnson, innebär en ansvarsförskjutning från stat till medborgare. Denna ansvarsförskjutning "legitimeras utan tvekan av föreställningarna om medborgare som okynnessjuka, omoraliska och arbetsskygga" (s 186). Sådana påståenden väcker dels frågan om övertolkning, dels misstanken att debattinlägget, som aviseras i inledningen av kapitel elva, börjar mycket tidigare i framställningen. Framställningen innehåller flera exempel som antyder att författaren anser att nationalekonomernas inträde i debatten är problematiskt, eller att författaren uppfattar nationalekonomisk teori och terminologi som problematisk. Socialförsäkringsutredningens diskurs beror på hög nationalekonomisk representation i utredningskansliet, förmodar Johnson (s 173). I kapitel tio kritiserar också nationalekonomiska modeller för att ha imperialistiska drag (mer än andra forskningsdiscipliner tycks framställningen mena) och en tendens att framställa det komplexa förhållandet mellan försäkringsanvändning och ekonomiska incitament som enkelt (s 225). Antagandet om allt annat lika tycks ha undgått författaren. Vidare är

det inte säkert att en mer komplicerad modell gör att vi förstår det fenomen vi vill undersöka bättre.

Johnson gör en hel del intressanta observationer, som i vissa fall förtjänar mer utrymme. I inledningen till bokens tredje del formuleras frågan om det var resurserna och inte argumenten som avgjorde kampen mellan problemdefinitionerna (s 195). Det är en i högsta grad relevant fråga men den diskuteras tyvärr inte i framställningen. I stället koncentrerar sig Johnson på att rimlighetsbedöma problemdefinitionernas orsaksförklaringar, vilket är nog så intressant. Granskningen av överutnyttjandedefinitionens orsaksförklaringar i kapitel tio leder fram till slutsatsen att den ökade sjukfrånvaron med stor sannolikhet inte orsakats av ökat överutnyttjande. Diskussionen kretsar till stor del kring om uttaget ökat på grund av förändrade ekonomiska drivkrafter och en normförskjutning i samhället. Johnson finner inga studier som visar att förändringar i regelverkets generositet påverkat sjukfrånvaron i särskilt stor utsträckning. Han finner heller inga vetenskapliga belägg för att det skett en normförskjutning över tid. På grundval av dessa efterforskningar kan därmed problemdefinitionen orimligförklaras enligt Johnson och en ny problemdefinition lanseras. Problemet är att slutsatsen om normförskjutningen baseras på studier som inte undersöker sjukfrånvaron över tid. Generellt sett finns få studier av den typen men jag saknar i sammanhanget en hänvisning till Henreksons och Perssons studie på regelverkets betydelse för användning av sjukförsäkringen från 1955 till 1999 (Persson 2003).¹ De finner för det första att det finns en tidsfördröjning i anpassningen till regelförändringar och för det andra att 1998 års förändring leder till en kraftig effekt i förhållande

till ersättningsökningen. Resultaten pekar på en möjlig normförskjutning och att även långtidssjukskrivna påverkas av ekonomiska incitament (om än inte i samma utsträckning som korttidssjukskrivna, se t ex Andren, 2001). Ljunge (2005) är också en relevant referens för en diskussion om normförskjutningar. Vidare finns det inget som motsäger att den sociala toleransnivån för längre sjukskrivningar ökat, vilket då skulle förklara varför normförändringen inte orsakat större inflöde till försäkringen. Flera studier vittnar om att tillvaron som bidragstagare/sjukskriven/arbetslös etc upplevs som bättre och att sannolikheten för utträde ur systemet minskar ju fler som befinner sig i samma situation i ens omgivning (Clark 2003; Winkelmann och Winkelmann 1998; Hedström m fl 2003; Stutzer och Lalive 2004). Alltså, även om debatten om sjukfrånvaron i början på 2000-talet tycks har förts på lösa grunder, finns det inget forskningsmässigt stöd för att i nuläget förkasta hypotesen att normförändringar påverkar individens beteende i sjukförsäkringen.

Huvudförklaringen till den ökade sjukfrånvaron står enligt Johnson i stället att finna i en kollaps av infrastrukturen för rehabilitering, påskyndad av renodlingen av sjukförsäkringen, under 1990-talet. Diskussionen utgår i huvudsak från forskningsresultaten i ett projekt knutet till Regionala Arbetsmiljö- och Rehabiliteringsgruppen i Södermanland (RAR-gruppen) (Larsson m fl 2005). Resonemanget är intressant och bilden av ett bristande rehabiliteringsystem bekräftas av andra studier (t ex Bergendorff 2006). Det kan mycket väl vara så att försämrade rehabiliteringsmöjligheter är en viktig pusselbit för att förklara sjukfrånvarons ökning (även om företagshälsovårdens och rehabilite-

¹ Diskussionen i Persson (2003) baseras på forskningsresultat som sedan har publicerats i *Journal of Labor Economics* (Henrekson och Persson 2004).

ringsinsatsers effekt på sjukfrånvaro är svår att belägga och de vetenskapliga undersökningarna få, se t ex Westerholm och Bostedt (2004) samt Söderström m fl (2006)). Jag känner inte till någon studie som försöker kontrollera för denna effekt. Johnson gör inte heller några anspråk på att försöka mäta den. Mot denna bakgrund ökar graden av spekulation i diskussionen om policyreformernas konsekvenser eller träffsäkerhet. Rehabiliteringskedjan kritiseras särskilt hårt och klassas som kontraproduktiv i och med sin medicinska renodling men glömmer inte Johnson bort att syftet också var att stärka drivkrafterna för tidiga rehabiliteringsinsatser? De positiva resultat som rapporterats nyligen för de utförsäkrades situation i Malmö (Leijnse 2010) kanske tyder på att systemet fungerar åtminstone inte fullt så dåligt som Johnson prognostiserar. Vidare tycks resonemanget gå ut på att rehabilitering ska syfta till att återföra den sjukförsäkrade till samma arbetsplats men det är inte uppenbart varför detta är önskvärt, ens från individens perspektiv.

Sammanfattningsvis är *Kampen om sjukfrånvaron* en tankeväckande läsning. Bokens viktigaste bidrag är insikten att den politiska debatten och kampen för att få sätta dagordningen kan leda till en onyanserad problembild och sämre träffsäkerhet i policyhänseende.

Margareta Dackehag

Fil dr, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet

REFERENSER

Andrén, D (2001), *Work, Sickness, Earnings, and Early Exit from the Labor Market: An Empirical Analysis Using Swedish Longitudinal Data*,

doktorsavhandling, Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

Bergendorff, S (2006), "Rehabilitering – ett långt lidandes historia", *Samtal om Socialförsäkring*, nr 10, Socialförsäkringsutredningen, Stockholm.

Clark, A E (2003), "Unemployment as a Social Norm: Psychological Evidence from Panel Data", *Journal of Labor Economics*, vol 21, s 289-322.

Hedström, P, A-S Kolm och Y Åberg (2003), "Social Interactions and Unemployment", Working Paper 15, IFAU, Uppsala.

Henrekson, M och M Persson (2004), "The Effect on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System", *Journal of Labor Economics*, vol 22, s 87-113.

Larsson T, S Marklund och P Westerholm (2005), *Den galopperande sjukfrånvaron. Sken, fenomen och väsen*, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

Leijnse E (2010), "Fler än väntat klarar av att söka jobb", *Sydsvenska Dagbladet*, 28 mars 2010.

Ljunge M (2006), "Half the Job is Showing Up: Returns to Work, Taxes, and Sick Leave Choices", doktorsavhandling, University of Chicago, Chicago.

Persson, M (2003), "Sjukskrivningarna och ersättningsnivån", i Swedenborg, B (red), *Varför är svenskarna så sjuka?*, SNS Förlag, Stockholm.

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

Stutzer, A och R Lalive (2004), "The Role of Social Work Norms in Job Searching and Subjective Well-being", *Journal of the European Economic Association*, vol 2, s 696-719.

Söderström, L, M Ekbladh och E Rehn (2006), "Vad säger ekonomerna? En forskningsöversikt", *Samtal om socialförsäkring*, nr 9, Socialförsäkringsutredningen, Stockholm.

Westerholm, P och G Bostedt (2004), "Kan företagshälsovården lösa sjukskrivningskrisen?", i Hogstedt, C, M Bjurvald, S Marklund, E Palmer och T Theorell (red), *Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens*, Rapport 2004:15, Statens folkhälsoinstitut, Stockholm.

Winkelmann, L och R Winkelmann (1998), "Why are the Unemployed so Unhappy? Evidence from Panel Data", *Economica*, vol 65, s 1-15.