Den kalkylerande medborgaren

Bidragsfusk i svensk välfärdsdebatt 1990–2010

Ragnar Lundström

Sociologiska institutionen
Umeå 2011

Detta verk skyddas enligt lagen om upphovsrätt (URL 1960:729)
© Ragnar Lundström
ISBN: 978-91-7459-343-3
ISSN: 1104-2508
Tryck: Print & Media, Umeå, Sweden 2011

Till Aaron

Innehåll

Innehåll **i**
Abstract **iii**
Brief summary in English **v**
Förord **vii**
1 Bidragsfusk i svensk välfärdspolitik **1**
Fusk, missbruk och bidragsberoende 3
Tidigare forskning 7
Offentlig debatt om ekonomisk brottslighet *10*
Offentlig debatt om sjukförsäkringen *13*
Kartläggningar av fuskets omfattning *15*
Allmänhetens attityder till fusk och överutnyttjande *17*
Syfte och frågeställningar 21
2 Teoretiska och analytiska utgångspunkter **25**
Maktresurser, institutioner och förändring 25
En socialdemokratisk kontext 30
Diskursteoretiska utgångspunkter 33
Innehållsanalys och diskursiva nätverk 37
Analys och disposition 40
3 Bidragsfusk i svensk nyhetspress, 1990–2010 **45**
Omfattningen av nyhetstemat bidragsfusk 46
Bidragsfusk i allmän välfärdspolitisk debatt och nyhetsrapportering 52
Bidragsfusk och programformer *58*
Bidragsfusk och samhällsgrupper *61*
Trender och mönster 1990-2010 64
4 1990–1994: Misstänksamhet **67**
Fuskande invandrare 71
En inledande kartläggning 83
5 1995–2001: Det fuskande folket **89**
Det fuskande folket 94
Fuskpanik *100*
En avgränsad universalism 105
6 2002–2005: Överutnyttjande och kriminalisering **115**
Fusk och överutnyttjande inom sjukförsäkringen 117
Aggregerade mått och riskorientering 123
Kriminalisering 127
7 2006–2010: Nedskärningar och polarisering **133**
Krafttag och nedskärningar 137
Försvar av sjukskrivna 140
Intensifierade motargument 147

8 Från misstänksamhet till reglering **153**
Ekonomiska, juridiska och moraliska perspektiv 153
Nyliberala diskurser i en socialdemokratisk kontext 159
Mellan panik och reglering 164
Vidare forskning 170
Referenser **177**

Abstract

This dissertation analyses discourse on benefit fraud in Sweden between 1990 and 2010. First, it maps general trends in public discourse about benefit fraud. This is done through a content analysis of news reporting in four Swedish newspapers. This part of the dissertation shows that the number of published news articles about benefit fraud have increased significantly since 1990. Particularly large numbers of articles were published during the middle of the 1990s, and between 2002 and 2008.

Second, a qualitative discourse analysis of talk about benefit fraud in news texts, political debates and government reports is conducted. During periods of intense news coverage about fraud, reporting is often marked by traits generally associated with moral panics; constructing the phenomenon as seemingly more common than it really is, constructing cheaters as a threat to the moral fiber of society, and also calling for countermeasures.

The qualitative analysis furthermore focuses on how the relationships between different subject positions are constructed. The analysis shows that fraud discourse in Sweden during the past twenty years has shifted from a dominant focus on alleged cheating among immigrants in the early 1990s, to claims of cheating as being common among the general public after 1995, to claims of abuse within the health insurance program after 2002.

In sum, the analysis shows that benefit fraud is constructed – in news reporting as well as political debates and government reports – as a political problem using neoliberal discursive strategies that [1] reduce welfare policies to financial costs, [2] constitute benefit claimants as individually responsible for their inability to support themselves through regular work, and [3] articulate the welfare state as an instrument for the moral regulation of citizens.

Brief summary in English

Background and aim. In countries such as the US and the UK, welfare debates have been marked by a strong focus on benefit fraud. In these politically liberal contexts, images of cheaters, and practices related to cheating, have been a prominent feature of public discourse on welfare issues for several decades. Critical studies of such images have shown that they are often related to moralizing representations of benefit recipients, constructing them as lazy and/or undeserving. It has also been argued that such discourse is related to limited support for welfare reforms among the general public in these countries. In the social democratic context of Sweden, benefit fraud was not a particularly prominent issue in welfare debates before the early 1990s. During the past twenty years, however, it has become a more important theme, permeating discussions about welfare in a number of different ways. Against this background, the aim of this thesis is to map and analyze public discourse on benefit fraud in Sweden between 1990 and 2010.

Content analysis. First, the dissertation maps general trends in news paper reporting about benefit fraud in four major Swedish newspapers. This is done through a quantitatively oriented content analysis of news reporting about benefit fraud. This part of the dissertation shows that the number of published articles about benefit fraud have increased significantly since 1990. Particularly large numbers of articles were published during the middle of the 1990s, and between 2002 and 2006. Combining social network analysis and bibliometrical research techniques for analyzing and visualizing co-occurrences of words in news texts, the dissertation furthermore shows that talk about benefit fraud has been linked to different groups, and different welfare programs, over time. In the early 1990s the issue was related to immigrants, and after 2002 it has become tightly connected to discussions about the health insurance program.

Discourse analysis. Second, a qualitative discourse analysis of talk about benefit fraud in news texts, political debates and government reports is conducted. This part of the dissertation focuses on the ways in which discourse on benefit fraud in different sectors of society relate to each other, how these relationships change over time, and how these changes in turn relate to changes within the welfare system. Among other things, the analysis shows that during periods of intense news coverage about fraud, reporting is often marked by traits generally associated with moral panics. At such times, benefit fraud is often represented using images that portray the phenomenon as seemingly more common than it really is, and constructs cheaters as a threat to the moral fiber of society. Subsequently, claims for increased

control and/or cutbacks are articulated, and changes are made by the government.

The qualitative analysis also focuses on the ways in which different subject positions are constructed. This part of the analysis shows that fraud discourse in Sweden during the early 1990s largely drew on stereotypical images of cheating immigrants, and representations of an alleged suspiciousness among the general public that fraud was very common among certain groups. Over time, discourse changes to rely more heavily on images of abuse as common among the general public, and representations of the Swedish people as being particularly lazy, with low work ethics. During the 1990s, discourse on fraud primarily targeted the financial aspects of the problem, often defining cheating in terms of a cost. During the last decade, a focus on the moral dimension has become more prominent. This shift is also linked to a change from political claims for increased control to claims for cutbacks.

In sum, the analysis shows that benefit fraud is constructed – in news reporting as well as political debates and government reports – as a political problem using neoliberal discursive strategies that [1] reduce welfare policies to financial costs, [2] constitute benefit claimants as individually responsible for their inability to support themselves through regular work, and [3] articulate the welfare state as an instrument for the moral regulation of citizens.

Förord

Många personer har bidragit med sin kunskap och hjälp under arbetet med den här avhandlingen. Först och främst vill jag tacka mina handledare Nora Räthzel och Stefan Svallfors. Nora, med din kritiska skärpa och ditt kunnande har du varit oerhört viktig för utvecklingen av frågeställningar, analyser och teoretiska resonemang. För utmanande diskussioner, inspirerande samtal, engagerade läsningar, ärlighet och uppmuntran – tack! Stefan, genom att insiktsfullt peka ut relevanta frågor och möjliga fallgropar har du hjälpt mig att bibehålla fokus under arbetets gång. Tack för skarpsynt kritik, enkla lösningar på svåra problem, goda råd och stöd!

För kommentarer i samband med mitt- och slutseminarier vill jag tacka Bengt Larsson, Jenny-Ann Brodin Danell och Kristina Boréus. Era synpunkter och förslag har varit mycket värdefulla för det här arbetet.

Ett särskilt tack vill jag också rikta till Olle Persson för ovärderlig hjälp med utvecklingen av de bibliometriska och nätverksanalytiska aspekterna av avhandlingen.

Jag vill också tacka Staffan Kumlin, Mattias Strandh, Ingemar Johansson Sevä, Björn Halleröd, Daniel Melén, Carita Bengs och Mikael Stattin för betydelsefulla kommentarer.

För hjälp med praktiska, administrativa och tekniska frågor – tack till Barbro Hedlund, Helene Risberg, Maritha Lundgren och Gunilla Renström.

För allt annat: Tack mamma. Tack Simon. Tack Frida.

1

Bidragsfusk i svensk välfärdspolitik

I välfärdspolitiskt arbete – i utformningen av program och genom implementeringen av dessa, i offentliga debatter, och i utredningsarbete och forskning – erkänns, ifrågasätts och osynliggörs sociala identiteter, behov, relationer och problem. Välfärdsstaten påverkar därför inte bara människors ekonomiska och sociala förhållanden under perioder av sjukdom och arbetslöshet, den bidrar till att forma förutsättningarna för hur människor organiserar och upplever sin vardag, hur man betraktar och förstår sig själv och andra människor, grupper och sociala relationer i samhället.

Under de senaste decennierna har trygghetssystemens kostnader kommit att utgöra en central fråga i Sverige. Till följd av att strukturella förhållanden har förändrats, har också förutsättningarna för systemens långsiktiga finansiering försämrats; dels till följd av att ekonomiska förhållanden i en allt högre utsträckning anses vara präglade av nationellt svårkontrollerade globala förhållanden, dels på grund av att en allt större del av befolkningen på grund av hög ålder befinner sig utanför arbetskraften, och mer precist för att den traditionellt låga svenska arbetslöshetsnivån på grund av dessa förhållanden inte längre anses vara möjlig att försvara. Minskade intäkter och ökade kostnader har därför föranlett en lång rad diskussioner om den ekonomiska nödvändigheten av att begränsa systemens utgiftsnivåer.

Mot bakgrund av denna övergripande problematik har diskussioner omkring oegentligheter i samband med utbetalningar av ersättningar och bidrag kommit att prägla den offentliga välfärdspolitiska debatten. Även om missbruk och överutnyttjande av socialförsäkringar och bidrag är betydelsefulla problem under perioder präglade av ekonomisk stabilitet och tillväxt, är det också rimligt att de uppfattas som särskilt relevanta och allvarliga under mer svårkontrollerade förhållanden. Med andra ord är det inte särskilt anmärkningsvärt att politiska intressen som vill begränsa välfärdsstatens kostnader har försökt lyfta fram problem kopplade till oegentligheter just under de senaste decennierna.

Vid sidan av att lyfta fram felaktiga utbetalningar inom trygghetssystemen menar de som önskar begränsa välfärdsstaten ofta också att denna passiviserar människor. Personer som tar emot arbetslöshetsersättning eller socialbidrag, eller är sjukskrivna, under längre perioder, antas utifrån ett sådant perspektiv hellre fuska, ljuga, och missbruka systemen än utveckla strategier för att lösa sina problem genom konventionellt arbete. Om sådana anpassningsmekanismer anses vara vanligt förekommande, och bero på

alltför generöst utformade försäkringar, förefaller det rimligt att begränsa systemen, och dessutom införa mer tydliga funktioner för rehabilitering och kontroll av mottagare. I förlängningen kan föreställningar om omfattande anpassningseffekter även leda till ett ställningstagande för att välfärdsstaten endast bör omfatta ett mycket begränsat stöd till de allra mest utsatta grupperna.

Välfärdsstatens försvarare kan å sin sida, under perioder då systemens utgifter uppfattas som allvarliga problem, betona fuskets begränsade omfattning och möjligheterna till effektiv kontroll inom ramarna för de befintliga utformningarna, för att bygga upp förtroende och legitimitet. Förutsättningarna för att formulera sådana försvar påverkas i stor utsträckning av kunskaper och föreställningar om oegentligheternas faktiska omfattning. Ifall missbruket anses begränsat framstår möjligheterna för framgångsrika kontroller och åtgärder rimligtvis som förhållandevis goda. Om missförhållanden å andra sidan uppfattas vara omfattande, och därmed också mer sannolikt relaterade till anpassningseffekter, förefaller ett försvar med utgångspunkt i ett bevarande av de befintliga systemen som betydligt mindre genomförbart.

Forskning i framför allt USA och Storbritannien har visat att välfärdspolitiska diskussioner om bidragsfusk ofta är kopplade till försök att ifrågasätta legitimiteten hos socialt och ekonomiskt synnerligen utsatta grupper av bidragsmottagare.[1] Det bristande stödet i dessa länder för omfördelningspolitiska åtgärder har också visat sig vara kopplat just till moraliserande föreställningar om att många behövande hellre försörjer sig på bidrag än genom traditionellt förvärvsarbete. Ifall föreställningar om ett utbrett bidragsfusk i en allt högre utsträckning kommit att prägla svensk välfärdspolitik står den svenska välfärdsstaten därför inför en svår situation. Hur ska de mest utsatta kunna skyddas om själva deras utsatthet kopplas till bristande moral, och om de strategier som står till buds för diskriminerade grupper att stärka sina positioner och öka sitt handlingsutrymme i en allt högre utsträckning stämplas som uttryck för karaktärslöshet, eller till och med kriminalitet, vilka förändringar av trygghetssystemens framstår då som nödvändiga?

Förutsättningarna för trygghetssystemens bevarande beror till stor del på om dessa upplevs vara väl fungerande eller inte. Fusk och missbruk i bidragssystemen utgör därför betydande hot mot välfärdsstaten. Diskussioner omkring bidragsfusk utgör idag en tydlig indikator på, och ett medel för, problematiseringar och diskussioner omkring välfärdssystemens legitimitet – men de står även i relation till föreställningar om vad som orsakar sociala ojämlikheter, och vem som bär ansvaret för att åtgärda dem.

[1] Se Dean & Taylor-Gooby (1992); Misra et al. (2003); Brush (1997); Chunn & Gavigan (2004); Fraser & Gordon (1994); Golding & Middleton (1982); Gilens (1999); Steensland (2007) för exempel på forskning om sådana förhållanden.

Enligt vissa debattörer har också just framställningar av bidragsfusk som välfärdspolitiskt problemområde varit betydelsefulla för legitimeringen av nedskärningar inom socialförsäkringarna. Om åtgärder mot fattigdom och socialt utanförskap kan misstänkas göra mer skada än nytta – för samhället såväl som bidragstagaren – försämras de politiska möjligheterna att erbjuda människor socialt och ekonomiskt skydd. Ifall omfattande trygghetssystem anses vara en förutsättning för en väl fungerande demokrati framstår nedmonteringen av välfärden som en ytterst allvarlig och problematisk utveckling.

I den här avhandlingen ska olika förhållningssätt gentemot bidragsfusk – i termer av diskurser om bidragsfusk – i svensk välfärdspolitik under de senaste tjugo åren analyseras. Analysen kommer att visa hur dessa diskurser står i förhållande till olika föreställningar om det svenska samhället, dess välfärdspolitik, och dess medborgare. Med andra ord kommer analysen att studera hur diskurser om bidragsfusk bidragit till att forma synen på den ideala, eller önskvärda, relationen mellan välfärdsstaten och medborgaren under den studerade tidsperioden.

I ett första led har offentlig debatt och nyhetsrapportering om bidragsfusk, såsom den utvecklats i dagstidningar under perioden 1990 till 2010, kartlagts i kvantitativ bemärkelse. Mot bakgrund av detta har därefter ytterligare material samlats in och analyseras kvalitativt. Huvudsakligen gäller detta presstexter där nyhetsrapportering och offentlig debatt om bidragsfusk behandlas. Därutöver har även andra relevanta kategorier av textmaterial att samlats in, framför allt gäller det offentligt tryck; bland annat de kartläggningar av studier om fusk och felaktigheter i bidragssystemen som publicerats under perioden, men även utredningar, propositioner samt riksdagsdebatter omkring centrala förändringar i stödprogrammens utformningar. Avhandlingen kommer att visa hur olika diskurser om fusk och felaktigheter i socialförsäkringssystemet utvecklats och förändrats inom ett antal välfärdspolitiskt relevanta sektorer av det svenska samhället. Ambitionen är således att inte enbart att ge en bild av hur bidragsfusk har framställts i offentliga debatter. Genom att synliggöra relationerna mellan hur diskussioner om bidragsfusk i offentlig debatt, offentligt tryck, och i institutionella sammanhang utvecklats och förändrats över tid är syftet med avhandlingen snarare att ge en genomgripande bild av bidragsfuskets välfärdspolitiska betydelse under de senaste två decennierna.

Fusk, missbruk och bidragsberoende

Med bidragsfusk avses vanligen att människor medvetet söker och tar emot sociala förmåner som de inte har rätt till, eller inte nödvändigtvis behöver. Framför allt brukar bidragsfusk omtalas som en risk i relation till system med kontanta ersättningar, men även andra tjänsteformer kan anses vara utsatta för fusk. I en vidare bemärkelse hör föreställningar om bidragsfusk

som tidigare nämnts samman med tanken att vissa människor – om de kan – hellre försörjer sig på detta sätt än genom konventionellt lönearbete. Lättja, eller bekvämlighet, leder därmed till att välfärdsstatens resurser utnyttjas i en onödigt hög utsträckning. Inte minst gäller detta när ersättningsnivåerna möjliggör en relativt hög levnadsstandard.

I enlighet med detta resonemang anses bidragsfusk vara en högst sannolik konsekvens av den avancerade välfärdsstaten i den liberala, eller nyliberala, politiska traditionen (Lindbeck, 1997; Molander, 1999; Uddhammar, 1997). Dessutom uttrycks inom denna tradition ofta en farhåga om att människor som försörjer sig på bidrag under längre tidsperioder blir bidragsberoende, det vill säga mer eller mindre oförmögna att försörja sig på något annat sätt. Dels anses det tänkbart att människors kunskaper och färdigheter försämras över tid vid arbetsuppehåll, vilket leder till att de inte längre efterfrågas av arbetsgivare. Dels anses det sannolikt att tidigare bidragsförsörjda personer kommer att betraktas med en högre grad av misstänksamhet än andra av presumtiva arbetsgivare; de kan uppfattas som osäkra investeringar, som arbetsovilliga, sjukliga eller familjeorienterade på ett sådant sätt att deras arbetskapacitet ifrågasätts.

Därutöver föreligger det enligt marknadsliberala teoretiker även en moralisk risk, så kallad ’moral hazard’, med den omfattande välfärdsstaten. Systemen antas skapa incitament som motverkar arbetsviljan bland medborgarna – det uppstår en situation där det kan förefalla rationellt att anpassa sig till bidragsersättningar, hellre än att söka arbete. Ur ett sådant politiskt perspektiv undergräver den avancerade välfärdsstaten därigenom medborgarnas demokratiska rättigheter. Genom att tillhandahålla ett omfattande trygghetssystem för medborgare som av olika anledningar befinner sig i osäkra arbetsmarknadspositioner befästs – snarare än begränsas – därför vissa gruppers utsatthet. Nationalekonomen Assar Lindbeck (1997, s. 83) formulerar sig enligt följande:

> [E]xamples of endogenous long-term dynamics in Swedish society are behavior adjustments by individuals to various government-created disincentives, including moral hazard and cheating on taxes and benefits. Endogenous changes in social norms, such as a reduced stigma from living off selective social benefits, may be part of this process.

Utifrån detta perspektiv bör välfärdsprogram dimensioneras så att de inte skapar en alltför hög levnadsstandard, och dessutom bör längden på mottagarperioderna begränsas. Liberala välfärdsystem sägs av dessa anledningar vara riktade, eller selektiva: De omfördelar endast begränsade resurser, och detta endast till de allra mest behövande. Därigenom antas utvecklingen av såväl fusk-, missbruks- och beroendeproblem motverkas. Om det inte går att upprätthålla något mer än bara en ytterst begränsad levnadsstandard genom det offentliga stödet, och om det är mycket svårt att

bli berättigad till stöd, är det inte rimligt att anta att någon större grupp människor kommer att försöka missbruka systemen, eller bli beroende av dem. Samtidigt finns även en risk att selektiva system i sig uppmuntrar till fusk. Ifall bistånd bara ges till de verkligen behövande förefaller det rimligt att människor gärna framställer sig själva som mer behövande än de egentligen är. Bidragstagare kan också tänkas bli tvungna att fuska om ersättningsnivåerna är allt för låga för att upplevas som tillräckliga. Väl utvecklade kontrollsystem är med anledning av detta också centrala aspekter av selektiva program. Dels för att förhindra fusk, och dels för att göra medborgarna medvetna om svårigheterna förknippade med att ansöka om bistånd.

Ifall bidragsberoende anses vara ett allvarligt problem, blir välfärdsprogram möjliga att försvara endast om de riktas mot medborgargrupper som omöjligen kan försörja sig genom konventionellt lönearbete, och även kopplas till kraftfulla ansträngningar för att aktivera, eller rehabilitera, mottagargruppen. Bidragsfusk föranleder snarare ökade behovsprövningar av välfärdstjänster, samt mer omfattande kontrollsystem. Den stigmatisering som eventuellt följer av sådana åtgärder anses i den liberala traditionen inte nödvändigtvis vara negativ. Att detta kan motverka benägenheten även hos berättigade medborgare att söka ersättningar från trygghetssystemen kan snarare betraktas som i vissa avseenden positivt, eftersom den kollektiva tilliten till systemen då antas öka. Omfattande bidragsmottagande kan anses medföra att den stigmatisering som normalt förknippas med välfärdsberoende minskar, med ytterligare ökat bidragssökande som följd. Om både bidragsberoende och bidragsfusk anses vara omfattande problem kan det bli mycket svårt att försvara trygghetssystemen. Under sådana förhållanden är den enda rimliga åtgärden, enligt nyliberal teori, att avskaffa ersättningssystemen eftersom de då antas vara mer skadliga än uppbyggliga för såväl samhällets moral som dess ekonomi.

Enligt ett socialdemokratiskt perspektiv är det beroendet av arbetsmarknaden, snarare än beroendet av staten, som utgör det huvudsakliga hotet mot medborgarna i den avancerade senkapitalistiska ekonomin. I och med att arbetare har ytterst begränsade möjligheter att skydda sig mot konjunkturskiften på egen hand, har det inom den socialdemokratiska traditionen därför ansetts viktigt att organisera välfärssystemen för att ”dekommodifiera” (Esping-Andersen, 1990) arbete. Genom att erbjuda försäkringsbaserade och relativt höga ersättningar vid sjukdom eller arbetslöshet dämpas medborgarnas marknadsekonomiska utsatthet. I och med att majoriteten av medborgarna är berättigade till ersättningar från försäkringssystemen, och med andra ord kan karaktäriseras som universella, och att de flesta under någon period i livet också uppbär någon form av stöd, antas frågor om berättigande få en mer begränsad betydelse i denna tradition (Rothstein, 1998). Utifrån ett socialdemokratiskt perspektiv är det

därför inte orimligt att ett visst begränsat fusk kan accepteras och inte betraktas som särskilt allvarligt.

Icke desto mindre är trygghetssystemens legitimitet, också i en socialdemokratisk kontext, relaterad till hur väl systemen uppfattas fungera. Ifall en stor andel av medborgarna antas leva förhållandevis väl på försäkringsersättningar, då de istället skulle kunna få arbete om de bara ville, finns en inte obetydlig risk att betalningsviljan hos dem som faktiskt arbetar sjunker. Den troligaste konsekvensen av sådana föreställningar är införandet av kontrollsystem i försäkringarna. De påföljande stigmatiseringseffekterna skulle möjligtvis kunna betraktas som positiva, även i en socialdemokratiskt präglad miljö, ifall misstänksamheten om fusk i försäkringssystemen var hög och utbredd. Alltför rigorösa system för kontroll och bestraffning i socialförsäkringarna kan dock i sig medföra att betalningsviljan bland medborgarna sjunker – ifall även de berättigade mottagarna upplever att de i en allt högre utsträckning blir utpekade som fuskare. En inte otänkbar konsekvens av sådana förhållanden är att en politisk strävan att göra systemen mindre universella och mer riktade framstår som rimlig.

Men bidragsfusk kan även tänkas driva fram en politisk vilja att försvara mer universella utformningar av välfärdsprogrammen. Ifall fusket kan misstänkas bero på att trygghetssystemen upplevs som otillräckliga eller orättvisa av medborgarna – som att systemen upprätthåller eller till och med förvärrar, snarare än motverkar, en skev fördelning av resurser och handlingsutrymmen – är det tänkbart att argument för mer universella program får fäste. Ifall fusk och missbruk i linje med detta synsätt dessutom uppfattas som direkt förorsakade av en bristande tillit till systemen, kan mer generösa utformningar framstå som nödvändiga (Rothstein, 1998). Inte minst är detta en möjlig utveckling i en socialdemokratisk kontext, där såväl det demokratiska stödet för systemen som upplevelserna av systemens tillräcklighet ofta har uppfattats som format av universalistiska principer.

Under tider präglade av hög arbetslöshet kan risken för missbruk och fusk i bidragssystemen antas vara högre eftersom förutsättningarna för försörjning genom reguljärt lönearbete försämras. Men dessutom kan eventuellt fusk under sådana perioder uppfattas som särdeles problematiskt. I takt med att systemen blir svårare att finansiera, till följd av såväl ökade utgiftsnivåer som minskade intäkter, kan ökade krav på kontroller av bidragsmottagare uppstå. Samtidigt är det också tänkbart att en sådan politisk strategi just under tider präglade av ekonomisk lågkonjunktur kan skada tilltron till systemen särskilt svårt. I och med att en större andel av bidragsmottagarna under sådana perioder tidigare varit lönearbetande, och därför personligen bidragit till systemens finansiering, kan negativa upplevelser av att bli kontrollerad och ifrågasatt bli särskilt omfattande. Att utan stigmatiseringseffekter tillgodose berättigade behov bland medborgare i utsatta positioner är ytterst centralt för systemens legitimitet. Införandet av

kontrollrutiner i ett välfärdssystem som av tradition inte haft sådana i någon större utsträckning kan därför vara svårt om det inte är mycket väl förankrat bland medborgarna.

Vilken politisk strategi – med avseende på hanteringen av frågor om bidragsfusk – som på lång sikt bäst säkrar trygghetssystemens stabilitet är med andra ord en komplex fråga. Ett ökat fokus på fusk i svensk välfärdspolitik är dock förknippat med vissa risker. Det kan leda till att det av tradition starka demokratiska stödet för systemen försvagas. Samtidigt kan en mer genomarbetad politisk ansats för att komma till rätta med oegentligheter, än vad som historiskt sett präglat socialdemokratiska miljöer, vara nödvändig för att bibehålla ett starkt stöd för en fortsatt hög välfärdspolitisk ambition i tider präglade av hög arbetslöshet och mer begränsade finansieringsmöjligheter.

I den här avhandlingen är intresset huvudsakligen riktat mot hur synliggörandet och hanteringen av fusk och missbruk i trygghetssystemen mer specifikt kommit att ta form. I ett svenskt sammanhang står detta i relation till hur grundläggande liberala och socialdemokratiska perspektiv, och debatten mellan dessa, traditionellt har präglat den välfärdspolitiska utvecklingen. Mot bakgrund av detta är det därför intressant att studera hur olika politiska aktörer förhåller sig till bidragsfusk och hur detta eventuellt förändras under den studerade tidsperioden. Det är tänkbart att socialdemokratiska och liberala framställningar av bidragsfusk skiljer sig åt, framför allt med avseende på hur allvarligt de värderar frågan, vilka huvudsakliga orsaksförklaringar de presenterar, samt vilka åtgärdsförslag de förordar. Samtidigt är det också möjligt att ett ökat fokus på bidragsfusk kan få konsekvenser för hur de traditionella välfärdspolitiska ideologierna formuleras.

Tidigare forskning

I detta avsnitt ska forskningsresultat från tidigare genomförda studier med särskild relevans för den här avhandlingens utformning presenteras. Mot bakgrund av befintlig kunskap om hur bidragsfusk, och andra liknande frågor, har hanterats som välfärdspolitiskt problemområde i Sverige och andra länder, har vissa frågeställningar framstått som intressanta att söka svar på även i det här arbetet. Frågeställningarna kommer att presenteras i samband med att tidigare forskningsresultat diskuteras, och de kommer också att sammanställas i kapitlets avslutande avsnitt.

Tidigare studier av offentlig debatt i Sverige om sjukförsäkringen, överutnyttjande inom denna, och andra med bidragsfusk närbesläktade ämnen, har också bidragit med värdefulla frågeställningar för detta arbete. Därutöver har också forskning om svenska folkets attityder till bidragsfusk, och hur dessa har förändrats under de senaste decennierna, bidragit till formuleringen av ytterligare frågor. Avslutningsvis kommer också de huvud-

sakliga resultaten från några betydelsefulla utredningar och kartläggningar av felaktigheter och fusk inom de svenska trygghetssystemen att redogöras för.

Studier specifikt intresserade av bidragsfusk som välfärdspolitisk tema har huvudsakligen bedrivits i Storbritannien och USA. Som nämndes inledningsvis har dessa studier primärt intresserat sig för hur bidragsfusk används i välfärdspolitisk debatt för att ifrågasätta legitimiteten hos vissa grupper av förmånstagare. Bland annat har sådan forskning i USA visat hur bidragsfusk, men kanske i synnerhet bidragsberoende, framställts som kopplat till vissa specifika grupper i samhället – framför allt ensamstående mammor och svarta – och stereotypa föreställningar om att dessa grupper har en lägre arbetsmoral än andra. I ett svenskt sammanhang har intresset för bidragsfusk framför allt kommit till uttryck i studier av attityder till välfärdsstaten, genom vilken kunskap har producerats om hur föreställningar om fusk i välfärdssystemen fördelar sig mellan olika samhällsgrupper och utvecklas över tid. Dessutom har frågor om bidragsfusk aktualiserats som en aspekt av ekonomisk brottslighet inom viss juridisk och kriminologisk forskning.

I en socialdemokratiskt präglad politisk kontext, som exempelvis Sverige, är det som tidigare diskuterats inte särskilt sannolikt att bidragsfusk och bidragsberoende utgör centrala teman i den välfärdspolitiska debatten. Samtidigt är det också tänkbart att de kan vara framträdande i liberala miljöer. Detta har också påvisats empiriskt: I svenska sammanhang har frågeställningar om fusk och felaktigheter i bidragssystem präglat den offentliga debatten endast i begränsad utsträckning fram till och med 90-talets början (Svallfors, 1996). Före denna tidpunkt har vissa politiska aktörer ibland försökt aktualisera frågeställningar om fusk i trygghetssystemen. Sådana försök har dock inte fört med sig att ämnet fått någon framträdande plats i den offentliga debatten över tid, eller att frågan tillskrivits legitimitet av de etablerade politiska aktörerna. Samtidigt har såväl beroende- som missbruksdimensionen visat sig ha en betydande omfattning i offentlig debatt i såväl USA som i Storbritannien (Gilens, 1999; Golding & Middleton, 1982). Enligt Martin Gilens (1999, s. 3) är just föreställningar omkring bidragsmottagares bristande karaktär den främsta orsaken till amerikaners negativa attityder till välfärd:

> While no one factor can fully account for the public's opposition to welfare, the most important single component is this widespread belief that most welfare recipients would rather sit home and collect benefits than work hard to support themselves.

Med andra ord är det amerikaners negativa attityder gentemot bidragsmottagare, snarare än deras negativa attityder gentemot socialförsäkringar i sig, som gjort det svårt att driva igenom välfärdspolitiska åtgärder i USA. De

flesta amerikaner är, enligt Gilens, generellt sett positivt inställda till tanken att staten bör ta ett relativt omfattande ansvar för individers välfärd – men föreställningar om att de grupper som tar emot stöd och ersättningar inte egentligen är berättigade till detta, och att de dessutom blir passiviserade av det, medför att det principiella stödet för välfärdspolitiska insatser inte går att omsätta i praktiken. Gilens (1999, s. 3) förklarar detta genom att hänvisa till hur amerikansk välfärdspolitisk debatt i en betydande utsträckning formats av rasistiskt präglade stereotypa föreställningar om bidragsmottagare:

> First, the American public thinks that most people who receive welfare are black, and second, the public thinks that blacks are less committed to work ethic than other Americans.

Att amerikansk, men även brittisk, kanadensisk och australiensisk, välfärdspolitik kommit att präglas av föreställningen att de grupper som tar emot olika former av stöd gör detta på grund av att de har en låg arbetsmoral, ofta i termer av att de sitter fast i ett bidragsberoende, och att de dessutom ofta fuskar till sig ersättningar har även påvisats i ett flertal andra studier (Fraser & Gordon, 1994; Brush, 1997; Chunn & Gavigan, 2004; Misra et al., 2003; Fraser, 2003). I och med att fattigdom och behovet av bidrag kopplas till negativa karaktärsdrag hos individuella behövande, och i viss utsträckning också kriminaliseras (Gustafson, 2005), snarare än tolkas mot bakgrund av strukturella missförhållanden, blir det svårt att ställa politiska krav till förmån för stora grupper av särskilt utsatta människor. I USA har detta visat sig gälla arbetslösa och kvinnor, men framför allt svarta.

Även i Storbritannien har välfärdspolitiken under 70- och 80-talen kommit att bli allt mer fokuserad på hanteringen av bidragsberoende och bidragsfusk (Dean & Taylor-Gooby, 1992; Dean & Melrose, 1996, 1997; McKeever, 1999). Enligt Peter Golding och Susan Middleton (1982, s. 205) har utvecklingen även i Storbritannien präglats av hur bidragsmottagare framställts i nyhetsmedier.

> The failure of the welfare state is common ground across the political spectrum. However, of the available diagnoses, those that emphasise the damaging burden of welfare expenditure and the abuse of social security and services by much of their clientele have received privileged exposure and authority, especially in the mass media. Although alternative views have been available they have lacked a political and cultural carrier. On the one hand, the major potential political voice for such views, the Labour Party, has largely conceded the argument either wilfully or by default. On the other hand, the systematic decline and exclusion of a mass left press has cleared the field for the promulgation of a conservative critique of welfare via the major cultural apparatus.

Enligt Golding och Middleton har bilder av fuskande bidragsmottagare fått ett mycket stort utrymme i massmedier. Dels beror detta på vissa politiska

organisationers oförmåga att formulera och förmedla alternativa synsätt, men framför allt hävdar Golding och Middleton att det bör förklaras med utgångspunkt i att brittiska nyhetsmedier kommit att bli allt mer ideologiskt konservativa, men också att de dessutom blivit allt mer sensationalistiskt präglade.

Mot bakgrund av dessa forskningsresultat är det betydelsefullt att närmare analysera huruvida diskussioner om bidragsfusk även i svenska välfärdspolitiska sammanhang framställer fusk och missbruk som huvudsakligen kopplade till vissa mottagargrupper, och i så fall vilka. Om framställningar av särskilt utsatta och behövande grupper i anglosaxiska miljöer i en allt högre utsträckning kommit att präglas av föreställningar om individuella moraliska tillkortakommanden motsvaras av liknande tendenser i Sverige, är det viktigt att granska formerna för detta. Om socialt och ekonomiskt utanförskap kopplas till bristande karaktärsdrag, får detta stora konsekvenser för hur utsatta gruppers intressen framställs och värderas. Samtidigt får det också konsekvenser för förståelsen av fenomen som utanförskap och fattigdom. Ifall bidragsfusk i amerikanska och brittiska miljöer framför allt har aktualiserats i relation till politiska försök att misstänkliggöra mottagargrupper, finns det all anledning att studera i vilken utsträckning diskussioner om bidragsfusk i Sverige också kan analyseras i termer av en strävan efter att framställa vissa mottagargrupper som mer, och andra som mindre, berättigade välfärdsmedborgare.

Offentlig debatt om ekonomisk brottslighet

Enligt Lars Korsell (2005) kan svenska debatter om bidragsfusk förstås mot bakgrund av hur debatter om ekonomisk brottslighet under de senaste trettio åren tagit form och utvecklats. Även om de fenomen som idag betecknas som bidragsfusk inte under någon tidigare period tydligt omfattats av beteckningen ekonomisk brottslighet, och även om diskussioner om ekonomisk brottslighet endast i en perifer bemärkelse har utspelats i anslutning till vad som kan betecknas som välfärdspolitiska debatter, kan icke desto mindre ett flertal intressanta jämförelser mellan de två ämnenas behandling i såväl offentlig som politisk debatt vara belysande. Det handlar i båda fallen om debatter om tidigare ouppmärksammade fenomen som påståtts åsamka samhället mycket stora ekonomiska kostnader, och som i förlängningen även ansetts påverka tilliten till samhällskontraktet negativt. I båda fallen har debatterna också föranlett betydande insatser från politiskt håll. Genom tillsättandet av utredningsorgan, införandet av ökade kontrollfunktioner, och en ökad kriminalisering av oegentligheterna har man försökt stärka tilliten till systemen. Båda debatterna är ideologiskt laddade i en traditionell blockpolitisk bemärkelse. Dessutom handlar det om diskussioner som i stor utsträckning också kommit att påverkas av den medieuppmärksamhet de fått.

Under 1970- och 80-talen kom rapporteringen omkring olika verksamheter inom näringslivet och skattemanipulationer att få ett allt större utrymme i media. Ett flertal olika fenomen kom under denna period att kopplas samman och gemensamt betecknas som 'ekonomisk brottslighet' (Korsell, 2005; Lindgren, 2000). Det genomslag nyhetstemat ekonomisk brottslighet fick i media sammanföll även med ett antal uppmärksammade kriminalpolitiska åtgärder. I den mycket uppmärksammade AMOB-rapporten (Rikspolisstyrelsen, 1977) uppskattades de förlorade skatteintäkterna – till följd av såväl organiserad brottslighet som ekonomisk brottslighet – till mellan 5 och 20 miljarder kronor. Den ekonomiska brottsligheten framställdes i debatten som betydligt kostsammare för samhället än de traditionella former av kriminalitet som rättsväsendet huvudsakligen är inriktat på att stävja. Medias bevakning av den ekonomiska brottsligheten under denna period beskrivs av Sven-Åke Lindgren (2000) som präglad av ett synsätt där de uppmärksammade felaktigheterna begicks av på olika sätt privilegierade personer, vilket sedan drabbade allmänheten, framför allt i form av förlorade skatteintäkter.

> Ämnena varierade, men inkluderade fenomen och förhållanden som den grå lånemarknaden, kapitalflykt och skattesmitning, ett polisväsende som "silar mygg men sväljer kameler", rovdrift och exploatering till skada för "vanligt folk", myndigheternas handfallenhet och eftergifter samt i vissa fall direkta medverkan i form av frikostiga stödpengar som gick direkt i "rövarbaronernas" egen ficka. Det rörde sig om en undersökande journalistik som till sin karaktär var avslöjande, utpekande och ansvarsutkrävande [...] Udden riktades ofta uppåt mot maktstarka grupper och personer (Lindgren, 2000, s. 45).

Debatten om den ekonomiska brottsligheten var med andra ord väl förankrad i ett "vänsterperspektiv" (Korsell, 2005) – där kapitalstarka gruppers intressen och fifflande, tillsammans med politisk kraftlöshet eller ovilja att agera, ställdes mot kollektivets intressen. Efter en period i opposition, under åren 1976 till 1982, blev också den ekonomiska brottsligheten en mycket central fråga för såväl socialdemokratin som fackföreningsrörelsen i början av 80-talet. Trots att en bred politisk enighet till synes fanns omkring den ekonomiska brottslighetens negativa följder för samhället fanns det ingen politisk konsensus omkring hur problemet på bästa sätt skulle hanteras. På grund av detta kom den politiska hanteringen av debatten om ekonomisk brottslighet att förlora kraft under andra halvan av 80-talet.

Korsell (2005) beskriver framväxten av ämnet bidragsfusk under 90-talet mot bakgrund av denna historiska utveckling. Enligt honom är en förklaring till att bidragsfusket tidigare, under 70- och 80-talen, endast fick ett relativt begränsat utrymme i den offentliga debatten att den typen av oegentligheter inte passade ihop särskilt väl med de då uppmärksammade formerna för ekonomisk brottslighet bland näringslivets toppar. I takt med att även gemene mans fifflande – i form av bland annat bidragsfusk – allt mer

kommit att uppmärksammas har detta också kopplats samman med ekonomisk brottslighet. Därmed har fusk och fiffel i en allt högre utsträckning kommit att betraktas som något allmänt och därmed också vanligt förekommande i Sverige. I anslutning till detta har även en serie mycket uppmärksammade fall av privatekonomiska oegentligheter bland individuella politiker, fusk inom politiska ungdomsförbund med deltagarlistor i syfte att erhålla oberättigat stöd och till storleken uppseendeväckande avgångsvederlag för chefer inom såväl privat som offentlig sektor, fått ett starkt medialt genomslag under de senaste decennierna. Korsell beskriver denna utveckling sammanfattningsvis:

> De senaste årtiondenas utveckling kan sammanfattas med att vi nu har fiffel och fusk överallt. Den ekonomiska brottsligheten är inte längre en förhållandevis enkelt beskriven företeelse som de däruppe begår och som kan redovisas i tydliga termer av höger och vänster [...] Fusk och fiffel på 1990-talet och in på det nya årtusendet är en del av hela samhället (Korsell, 2005, s. 41).

Med andra ord kan de senaste decenniernas utveckling tolkas som att vissa fenomen – som tidigare omfattades av begreppet ekonomisk brottslighet och lyftes fram för att synliggöra hur ekonomiska och politiska elitgrupper nyttjade skattesystem på samhällets bekostnad – snarare kommit att användas för andra politiska syften. Genom att nya kopplingar mellan olika fenomen och förhållanden konstruerats har den politiska innebörden av begreppen fusk och fiffel förändrats. I takt med att begreppet ekonomisk brottslighet har kommit att bli mer diversifierat och perifert under de senaste trettio åren, har fusk och fiffel allt tydligare kommit att användas för att beteckna tämligen allmänt förekommande problem i flera olika sektorer av samhället, och snarare betraktas som uttryck för allmänhetens bristande moral. I den offentliga debatten har detta ofta kommit att betecknas i termer av en svensk 'fuskkultur'.

Mot bakgrund av detta resonemang utgör en annan frågeställning för den här avhandlingen just hur den svenska 'fuskkulturen' konstrueras diskursivt inom ramen för diskussioner om bidragsfusk. Vilka fenomen och omständigheter kopplas samman och tillskrivs betydelse som just bidragsfusk? För diskussioner om bidragsfusk med sig att andra möjliga kategoriseringar av dessa fenomen trängs undan, och hur står detta i så fall i relation till andra sociala kategoriseringar? Ifall diskussioner om bidragsfusk varit centrala för transformeringen av 'fusk' och 'fiffel' – från att användas för att angripa kapitalstarka och privilegierade gruppers utnyttjande av samhällsresurser, till att användas för att beteckna gemene mans missbruk av trygghetssystemen – kan en närmare analys av denna förändring ge betydelsefull kunskap. Framför allt om vilka kontextuella förutsättningar som krävs för att framgångsrikt genomföra sådana diskursiva förändringsprocesser.

Då de socialdemokratiska ambitionerna att stävja ekobrotten på 80-talet kom att begränsas till förhållandevis små insatser till följd av ett väl sammansatt borgerligt motstånd, förefaller inte de åtgärder som föreslagits för att motarbeta fusk och överutnyttjande i bidragssystemen ha mött samma typ av politiska motstånd. Under de senaste två decennierna har ett flertal åtgärder mot fusk kommit att genomföras av såväl socialdemokratiska som borgerliga regeringar i Sverige. Därför är det också intressant att närmare studera under vilka förutsättningar som en politisk konsensus omkring bidragsfuskets problem och hantering har organiserats, samt i vilka former politiska konfliktlinjer har konstruerats. Dessa frågeställningar kommer att belysas kontinuerligt i analyserna i den här avhandlingen.

Offentlig debatt om sjukförsäkringen

Sedan den allmänna obligatoriska sjukförsäkringen etablerades i Sverige 1955 kom dess utveckling att präglas av byråkratisering och professionalisering, med tiden kom den även att omfatta ett mycket stort antal medlemmar och relativt höga ersättningsnivåer (Lindqvist, 1990). Parallellt med sjukförsäkringens expansion kom också sjuktalet – det vill säga det genomsnittliga antalet ersättningsdagar per försäkrad och år – att öka. Den relativt generösa utformningen av sjukförsäkringen förstärktes vidare under 1980-talet. Genom etableringar av ytterligare kompletterande försäkringar kunde vissa grupper under den senare delen av decenniet också erhålla närmare 100 % inkomstersättning vid sjukdom. Under 1987 togs även den sista karensdagen bort av den socialdemokratiska regeringen. Även om sambandet mellan sjukförsäkringens utbyggnad och omfattningen av människors ersättningsuttag i många avseenden är komplext och svårtolkat, framhölls det av arbetsgivareföreningen (SAF) redan vid 1970-talets mitt som sannolikt att det ökade sjuktalet delvis kunde förklaras i termer av ett överutnyttjande. I enlighet med detta menade borgerliga partier att försäkringen borde begränsas. Socialdemokrater, VPK och fackföreningarna menade att det snarare var försämrade förhållanden i arbetslivet som låg bakom det konstant ökande sjuktalet (Johnson, 2010; Lindqvist, 1990). Mot bakgrund av att sjukfrånvaron ökade relativt kraftigt efter att den sista karensdagen togs bort, kom även diskussioner om ett eventuellt överutnyttjande av sjukförsäkringen att prägla offentliga debatter under det sena 80-talet. Den höga frånvaron sattes också i samband med systemets höga ersättningsnivåer.

I samband med den ekonomiska krisen under det tidiga 90-talet begränsades sjukförsäkringens ersättningsnivåer kraftigt av den socialdemokratiska regeringen våren 1991. Därefter återinfördes 1992 även karensdagen av den borgerliga regeringen tillsammans med socialdemokraterna i en krisuppgörelse. Efter dessa reformer sjönk också sjukfrånvaron under ett antal år. Efter 1992 handlade debatterna om sjukfrånvaron bland annat om att

moderaterna argumenterade för införandet av en andra karensdag i försäkringen. I anslutning till detta var det centrala argumentet kostnadsfrågan, men dessutom menade partiet att åtgärden också kunde stävja ytterligare fusk. Det faktum att sjuktalet varierat så tydligt med försäkringens utbyggnad under det sena 80-talet, och begränsning under det tidiga 90-talet, används ofta under den perioden som argument för att sjukförsäkringen faktiskt var utsatt för ett visst missbruk. Även om det kan konstateras att frågan om sjukfusk lyfts fram och diskuteras i en inte helt obetydlig utsträckning under det tidiga 90-talet är det samtidigt tydligt att frågan om fusk inte nödvändigtvis har någon framträdande plats i det offentliga samtalet. I de debatter om sjukförsäkringens utformning som präglar det tidiga 90-talet framställs sällan just frågan om fusk och överutnyttjande som den mest centrala problematiken. Snarare är dessa debatter fokuserade på den tekniska utformningen av sjukförsäkringen, och det mer övergripande finansieringsproblemet (Johnson, 2010).

Bakgrunden till diskussionerna om sjukfusk efter millennieskiftet är att sjuktalet återigen börjar öka i slutet av 90-talet. Ett ökande antal sjukskrivningar, och ökade kostnader, aktualiserar därmed frågan om sjukfrånvaron i den offentliga debatten. Mellan 1999 och 2001 diskuteras sjukfrånvaron huvudsakligen i termer av ett arbetsmiljörelaterat hälsoproblem. Särskilt betydelsefulla dimensioner av denna debatt var föreställningar om att ökad utsatthet på arbetsplatser fört med sig en kraftig ökning av stress- och utmattningsrelaterade sjukdomar – ofta i termer av utbrändhet – bland stora grupper av arbetskraften. Krav ställdes mot bakgrund av detta också på ökade insatser från arbetsgivarnas sida att förbättra arbetsmiljön, samt ta ett större ansvar för rehabiliteringsåtgärder. Föreställningen att de höga sjuktalen var en konsekvens av arbetsmiljörelaterade problem utmanas efter 2002 och framåt av tankegången att sjuktalen snarare uttrycker ett omfattande missbruk av sjukförsäkringen. Enligt Björn Johnson kommer debatter om sjukfrånvaron att i en allt högre utsträckning därefter att domineras av en ”överutnyttjandediskurs” (Johnson, 2010) som bidrar till att bilden av missbruket inom sjukförsäkringen överdrivs. Han menar att överutnyttjandediskursens dominans i offentlig debatt under stora delar av 00-talet påverkat policyutvecklingen starkt och varit mycket betydelsefull för de förändringar av sjukförsäkringen och sjukskrivningsprocessen som genomförts under de senaste åren.

Med utgångspunkt i Johnsons resonemang motiveras en närmare granskning av hur framställningar av bidragsfusk står i relation till organiseringen av politisk konsensus och policyutveckling ytterligare. Av särskild betydelse för det här avhandlingsarbetet är att närmare granska hur även andra framställningar av fusk och missbruk inom trygghetssystemen – vid sidan av sjukfusk – kan analyseras i dessa avseenden. Genom att jämföra etableringen av överutnyttjandediskursen med andra försök att synliggöra bidragsfusk

för legitimering av socialpolitiska reformer kan mer specifik kunskap omkring relationen mellan policyutveckling, diskursiva praktiker och kontextuella omständigheter skapas. Utöver detta kan analyserna som presenteras i den här avhandlingen också ge en bild av hur den vid mitten av 00-talet dominerande överutnyttjandediskursen har kommit till uttryck under de senaste åren. Detta kan i sin tur också ge kunskap om förutsättningarna för utvecklingen av argument emot ökade kontroller och nedskärningar inom ramen för fuskdebatter.

Kartläggningar av fuskets omfattning

Riksrevisionsverkets (RRV) så kallade fuskutredning (1995c) utgör den första större kartläggningen av felaktigheter inom de svenska trygghetssystemen. Enligt denna uppskattas de felaktiga utbetalningarna i bidragssystemen totalt uppgå till mellan 5 och 7 miljarder kronor. Utredningen är i metodavseende en så kallad mörkertalsstudie där man utifrån befintlig kunskap om faktiska förekomster av fusk, det vill säga registrerade förekomster av fusk i de befintliga programmen, samt genom så kallad 'expert elicitation', uppskattar hur stort motsvarande fusk kan tänkas vara i den generella populationen. Huvudsakligen baseras RRV:s uppskattning på analyser av det registrerade fusket i kombination med resultat från likartade undersökningar i Norge, Finland, Tyskland och Nederländerna. Därutöver har man låtit experter med särskilt god kännedom om programspecifika förhållanden göra bedömningar av fuskets totala omfattning. Det bör noteras, vilket också RRV gör, att denna typ av analys producerar mycket osäkra resultat. Felmarginalerna vad gäller de skattningar som RRV gör i rapporten är därför mycket höga, och man säger sig därför ha vidtagit försiktighet i bedömningen av fuskets omfattning (1995c, s. 12). I utredningen finner RRV huvudsakligen tre olika kategorier av kostnader till följd av fusk. För det första rör det sig om ersättningar som utbetalas till personer trots att de samtidigt utfört reguljärt lönearbete. För det andra ersättningar till personer som samtidigt utfört arbete utanför den reguljära arbetsmarknaden, så kallat svart arbete. Felaktiga utbetalningar till följd av dessa två fuskformer, som i vissa sammanhang också betecknas som kombinationsfusk, har betalats ut inom ramarna för programmen för arbetslöshetsersättning, sjukersättning och förtidspensioner. Alla andra former av oegentligheter, som främst består av fusk inom programmet för bidragsförskott/underhållsbidrag och olika former av administrativa systembrister, kategoriseras av RRV som övrigt.

Eftersom utredningen delvis initierades till följd av frågeställningar omkring huruvida invandrade svenskars fuskande var särskilt omfattande ingick det i utredningsuppdraget att också undersöka denna fråga specifikt. I kartläggningen framkommer inga indikationer på att utländska medborgare, eller någon speciell nationell gruppering bland dessa, skulle vara särskilt

benägna att fuska. Däremot konstaterar utredningen att invandrare har högre andel bidragsinkomster än övriga grupper i samhället, och att invandrare i en högre utsträckning än andra grupper arbetar i branscher där svart arbete är vanligt förekommande. I de särskilda granskningar av sådana riskbranscher som genomförs i utredningen förekommer därför också invandrare i en relativt hög omfattning.

Efter RRV:s kartläggning av bidragsfusk (1995c) genomförde försäkringskassan (2005) och Riksförsäkringsverket (2003, 2004a, 2004c, 2004b) ytterligare utredningar – primärt inom enskilda ersättningsformer – som alla visade att vissa felaktigheter troligtvis förekommer, och att dessa förekommer i ungefär den utsträckning som RRV uppskattade.

Utöver RRV:s kartläggning 1995 genomförde även FUT-delegationen under 00-talet en kartläggning av övergripande karaktär av felaktigheter inom trygghetssystemen (2008). FUT-delegationens kartläggning omfattade ett större antal program än RRV:s, och dessutom skiljde sig de olika utredningarnas definitioner av fusk och felaktigheter åt. Den mest betydelsefulla skillnaden var att delegationen skiljde mellan medvetna och omedvetna fel från bidragsmottagares sida,[2] samt att delegationen inkluderade en större andel administrativa felaktigheter i sin kartläggning. När det gäller omfattningen av de felaktiga utbetalningarna i de svenska trygghetssystemen konstaterar FUT-delegationen sammanfattningsvis att:

> Av de cirka 510 miljarder kronor som årligen betalas ut från välfärdssystemen bedöms i genomsnitt fyra procent betalas ut felaktigt. Bedömningen inkluderar mörkertal, dvs. fel som i regel inte upptäcks. Totalt uppskattas de felaktiga utbetalningarna omfatta 18–20 miljarder kronor. Hälften av dessa är avsiktliga fel från sökanden, den andra hälften oavsiktliga fel från sökande respektive myndigheter (FUT-delegationen, 2008, s. 13).

FUT-delegationens kartläggning visar med andra ord att det totala uppsåtliga fuskets motsvarar omkring 2 % av samtliga utbetalningar. Givet att de nämnda kartläggningarna i metod- och omfattningsavseende delvis skiljer sig åt kan resultaten inte jämföras direkt. Enligt FUT-delegationens beräkningar motsvarar RRV:s uppskattning från 90-talets mitt att mellan 8–11 % [3] av samtliga utbetalningar var felaktiga (se FUT-delegationen, 2007a, s 35-36). Eftersom RRV:s studie inte skiljer mellan avsiktliga och oavsiktliga fel är det dock svårt att säga hur stor andel av detta som är uppsåtligt fusk. Enligt Försäkringskassans interna bedömningar under 2006 och 2007 uppskattas det uppsåtliga fuskets omfattning, inom de hanterade förmånstyperna, till knappt 1 % av samtliga utbetalningar. Vid en jämförelse av RRV:s och senare studiers resultat finns det ett visst stöd för påståendet att

[2] Varken RRV eller FUT-delegationen inkluderade avsiktliga fel från ansvarig handläggares sida i sina utredningar.

[3] Inom de förmånstyper som RRV:s utredning omfattade.

en minskning möjligen har skett sedan 90-talets mitt när det gäller felaktiga utbetalningar till följd av medvetet fusk. Omfattningen och karaktären av denna förändring är dock oklar.

Utifrån internationella jämförelser är omfattningen av de felaktiga utbetalningarna i de svenska systemen huvudsakligen likvärdig med andra länders (FUT-delegationen, 2008, s 53ff). Givet att socialpolitiska program skiljer sig åt i betydande avseenden mellan olika länder, och att undersökningar inte nödvändigtvis utgår från likartade metoder, är sådana jämförelser inte alltid meningsfulla. Mot bakgrund av befintlig kunskap det dock mycket lite som tyder på att omfattningen av bidragsfusk skulle vara särskilt omfattande i Sverige. Det finns inte heller några indikationer på att fusk skulle vara ökande, eller att det till omfattningen varierar särskilt mycket över tid. Det är därför också svårt att se något tydligt samband mellan fuskets aktualisering i, till exempel, offentlig debatt och variationer i fenomenets omfattning. En viktig analysfråga i den här avhandlingen är hur nyhetsrapportering om kartläggningar av fusk har konstruerats. Dels är det av betydelse att studera vilka former av fusk, och vilka grupper av fuskare, som aktualiseras i sådan rapportering, dels är det intressant att närmare granska vilka orsaksförklaringar och åtgärdsförslag som formuleras. Ett särskilt fokus kommer också att riktas mot konstruktioner av fuskets omfattning, samt i vilken utsträckning de kartlagda felaktigheterna beskrivs som resultat av uppsåtligt fusk, omedvetna misstag eller administrativa felaktigheter.

Allmänhetens attityder till fusk och överutnyttjande

En utgångspunkt för detta avhandlingsarbete är att de olika sätt på vilket bidragsfusk diskuteras i offentlig debatt, och hanteras i socialpolitiskt arbete, får konsekvenser för hur medborgare, på ett subjektivt plan, uppfattar och reflekterar över sig själva och andra i relation till välfärdsstaten och det omgivande samhället. Det är högst sannolikt att mediebilder av fusk och missbruk kan få konsekvenser för människors föreställningar om fenomenets omfattning. Men det är samtidigt också troligt att föreställningar om fuskets omfattning skapar tolkningsramar för hur offentlig debatt om fusk mottas.

I ett antal enkätstudier har Stefan Svallfors undersökt svenska folkets attityder till välfärdsstaten utvecklats sedan 1986 (Svallfors, 1996, 1999, 2011a, 2011b), och genom dessa har också föreställningar omkring just missbruk av socialförsäkringarna studerats specifikt. I studierna framgår att allmänhetens misstänksamhet om fusk minskade dramatiskt under perioden mellan 1986 och 90-talets mitt. I synnerhet gäller detta föreställningar om

överutnyttjande inom sjukförsäkringen,[4] men även misstankar omkring arbetslösas ovilja att söka arbete[5] och socialbidragstagares ekonomiska utsatthet[6]. Den minskade graden av misstänksamhet, under en period starkt präglad av ekonomisk kris och arbetslöshet, kan tolkas som att ett samband föreligger mellan misstänksamheten och upplevelser av ekonomisk utsatthet. Enligt Svallfors är också misstänksamheten om fusk och missbruk i bidragssystemen lägre bland individer med egna erfarenheter av välfärdspolitisk utsatthet, och i synnerhet verkar förekomsten av en närstående med sådana erfarenheter vara betydelsefull i detta avseende. Genom att via någon i den närmaste omgivningen komma i kontakt med arbetslöshet, fattigdom eller sjukdom förefaller sannolikheten att själv misstänka andra för fusk reduceras.

Mellan 1997 och 2006 ökar misstänksamheten något. För såväl sjuk- som arbetslöshetsförsäkringarna finns 2006 en misstänksamhet om fusk och överutnyttjande som är högre än vid 90-talets mitt, men dock inte motsvarar nivåerna 1986. Den ökade misstänksamheten under den här perioden kan i en mer övergripande bemärkelse sättas i samband med det gynnsamma ekonomiska konjunkturläget. Misstänksamheten 2006 är dock mer splittrad än tidigare. När det gäller socialbidrag och bostadsbidrag är misstänksamheten nu lägre än vid något tidigare mättillfälle. Samtidigt som tilliten till de behovsprövade bidragsformerna är högre än tidigare, är de försäkringsbaserade systemen återigen utsatta för misstro under mitten på 00-talet.[7] Denna omständighet kan tolkas på flera olika sätt. Dels kan det tyda på en ideologisk förskjutning gentemot mer liberalt orienterade välfärdsattityder bland svenskar, men några sådana resultat har dock inte observerats i annan forskning. Dels kan det tyda på att den ökade polariseringen av resursfördelningen i samhället har skapat en ökad förståelse för de behov som finns bland de ekonomiskt mest utsatta grupperna, samtidigt har inte det generella stödet för dessa program ökat under motsvarande tidsperiod vilket i så fall vore sannolikt. Mer sannolikt beror dock den mer splittrade misstänksamheten på att den offentliga debatten omkring fusk och överutnyttjande i en allt högre utsträckning kommit att fokusera tydligt på de försäkringsbaserade systemen, och att misstänksamheten gentemot de behovsprövade programmen delvis kommit att löskopplas från de övriga stödformerna i detta avseende.

---

4 1986 instämde 27 % av de tillfrågade helt i påståendet att många av de som sjukskriver sig egentligen inte är sjuka, 1997 instämde endast 14 % Svallfors (2011b).

5 1986 instämde 42 % i påståendet att många av de som får arbetslöshetsersättning skulle kunna få ett arbete om de bara ville, 1997 instämde 28 % i detta Svallfors (2011b).

6 1986 instämde 29 % i påståendet att många av de som får socialbidrag är egentligen inte fattiga, 1997 instämde 19 % i detta Svallfors (2011b).

7 2006 instämmer 21 % i påståendet om sjukskrivna, 30 % i påståendet om arbetslösa och 12 % i påståendet om socialbidragstagare (Svallfors, 2011b, s. 23).

Mellan 2006 och 2010 minskar misstänksamheten återigen. Allmänhetens misstankar om bidragsfusk är 2010 lägre än vid något av de tidigare undersökningstillfällena, och detta gäller såväl föreställningar omkring det riktade socialbidraget som de försäkringsbaserade programmen.[8] Även dessa resultat ger med andra ord stöd för antagandet att misstänksamheten gentemot fusk och missbruk i socialförsäkringarna delvis är konjunktur- och erfarenhetsbunden, då perioden efter 2006 i förhållandevis stor utsträckning präglats just osäkra ekonomiska förhållanden och ökande arbetslöshet.

Samtidigt har andra studier visat kommunala skillnader när det gäller graden av misstänksamhet. Enligt Ingemar Johansson Sevä (2009) är misstänksamheten om fusk också mindre utbredd i kommuner där sociala problem, som arbetslöshet och ohälsa, är mer omfattande. Dessutom är misstänksamhet om fusk mer utbredd i kommuner med en hög andel personer som röstar på moderaterna än i andra kommuner, detta samband är dock som starkast i kommuner med mer omfattande sociala problem.[9] Den dämpande effekt på misstänksamhet som sociala problem förefaller inneha i vissa miljöer, återfinns med andra ord inte i konservativa miljöer, där sociala problem snarare verkar förstärka misstänksamhet.

Med utgångspunkt i dessa forskningsresultat finns god anledning att vidare studera hur relationen mellan diskursiva förhållanden och konjunkturmässiga omständigheter förhåller sig till allmänhetens uppfattningar om bidragsfusk. Detta ska dock inte undersökas närmare i det här arbetet. Däremot utgör de diskuterade attitydförändringarna en bakgrund gentemot vilken analyser av allmänhetens eventuella reaktioner och tolkningar av olika typer av mediebilder kan göras. Avslutningsvis i avhandlingen kommer också de förändringsmönster vad gäller misstänksamhet om fusk som diskuterats här att relateras till de olika sätt på vilka bidragsfusk har diskuterats och hanterats i svensk välfärdspolitik under de senaste tjugo åren.

Gemensamt för de ovan nämnda studierna är att de undersöker attityder till fusk med utgångspunkt i ett flertal påståenden om programspecifika oegentligheter, snarare än attityder till bidragsfusk som generellt fenomen. Utöver dessa studier har FUT-delegationen under åren 2006-2007 genomfört ett antal studier av allmänhetens attityder och uppfattningar omkring bidragsfusk, och då just med avseende på generellt fusk inom trygghetssystemen (2007b). Huvudsakligen bygger delegationens slutsatser på en webbenkät genomförd av SIFO under 2006.[10] Resultaten visar att misstänksamheten omkring förekomsten av fusk och missbruk i bidragssystemen vid

[8] 2010 instämmer 11 % i påståendet om sjukskrivna, 20 % i påståendet om arbetslösa och 9 % i påståendet om socialbidragstagare (Svallfors, 2011b, s. 23).

[9] Johansson Sevä baserar sin studie på ULF-data från 1998.

[10] Enkäten besvarades av 1484 slumpvis utvalda personer i åldrarna 15-65 år, motsvarande en svarsfrekvens på 50 %. Bortfallet sägs inte vara systematiskt men någon närmare analys av detta redovisas inte.

undersökningstillfället var relativt utbredd. Av respondenterna anser 75 % att bidragsfusk är ganska, eller mycket, omfattande (2007b, s. 39f), ett resultat som också stämmer överens med liknande studier genomförda av Försäkringskassan.

FUT-delegationen har utöver misstänksamhetsattityder även studerat hur allvarligt människor värderar bidragsfusk, och dessutom vad man tror kan orsaka eller förklara individers fusk. Resultaten indikerar att ungefär tre fjärdedelar av svenskarna tar avstånd från bidragsfusk[11] samtidigt som omkring en fjärdedel har en mer tillåtande attityd (FUT-delegationen, 2007b, s. 42f).[12] Även detta resultat stämmer delvis överens med försäkringskassans tidigare undersökningar.

Det förefaller vidare vara så att vissa typer av fusk i allmänhet betraktas som allvarligare än andra. Att uppbära arbetslöshetsersättning samtidigt som man arbetar svart anses av många som synnerligen allvarligt; samtidigt som det anses mindre allvarligt att ta ut en sjukdag mer än man egentligen behöver vid sjukledighet, eller att föräldrar tar ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med sina barn. Det tycks därmed vara så att de former av fusk som fler personer troligen har kommit i kontakt med till vardags, om än inte nödvändigtvis personligen, ses på med en viss förståelse samtidigt som de former av fusk som förmodligen inte erfars till vardags i någon större utsträckning av majoriteten av befolkningen betraktas som mer allvarliga.

När det gäller orsaksförklaringar till bidragsfusk visar FUT-delegationens utredning att ett flertal olika förklaringar anses rimliga av en stor del av befolkningen (2007b). För det första anges fusk bland politiker och personer i ledande ställning som trolig orsaksförklaring till bidragsfusk bland allmänheten, detta är också den förklaring som flest personer, 69,6 % av respondenterna, anger som trolig. Detta anses vara en rimlig förklaring bland långt fler i svarsgruppen än tanken att föreställningar om ett utbrett bidragsfusk bland gemene man gör att fusk inte upplevs som särskilt allvarligt, vilket anges som trolig förklaring av 49,6 %. Omkring 60 % anger bristande moral, att det är svårt att bli upptäckt och att straffen inte är särskilt hårda som rimliga förklaringar. Det förefaller med andra ord vara så att en stor del av befolkningen anser att bidragsfusk är en fråga av moralisk karaktär. Samtidigt anger ungefär hälften av de svarande att fusket också kan vara ett sätt att få vardagssituationen att gå ihop, såväl ekonomiskt som tidsmässigt. Dessutom anges orimliga regler samt dåligt bemötande av

[11] I denna grupp tar 54 % av respondenterna tydligt avstånd från bidragsfusk, och 22 % avstånd, men inte lika tydligt.

[12] FUT-delegationens analys visar också att det verkar finnas vissa skillnader mellan olika grupper i samhället när det gäller värderingen av bidragsfuskets allvar. Till exempel förefaller män och deltidsarbetande vara något mer accepterande, samtidigt som kvinnor och akademiker är mer fördömande. Delegationen konstaterar vidare att den grupp som har en högre acceptans för fusk består av personer i alla åldrar, och inom alla inkomst- och utbildningsnivåer (FUT-delegationen, 2007b, s. 43). Någon närmare analys av hur dessa attitydmönster fördelar sig bland olika grupper redovisas inte.

myndighetstjänsteman som troliga förklaringar av 41,4 % respektive 36,7 %. Därmed kan det konstateras att stora delar av befolkningen har en förhållandevis stor förståelse för att individuella medborgare fuskar. Även detta resultat kan tolkas som att attityder till individuella fall av fusk präglas av en högre grad av förståelse, och också anses vara mindre allvarligt, samtidigt som attityder till det generella bidragsfusket är mer fördömande. Sannolikt kan även detta förklaras av att personliga erfarenheter, av exempelvis ekonomisk utsatthet, spelar en större roll vid bedömningen av mer kontextualiserade former av fusk.

Det faktum att FUT-delegationens undersökningar av människors attityder till bidragsfusk som generellt fenomen förefaller ha genererat ett resultat där fler människor tar ett betydligt kraftfullare avstånd från fusk, än de övriga studiernas där människor har fått förhålla sig till mer kontextualiserade exempel på fusk, är betydelsefullt. Dels innebär det att det demokratiska stödet för åtgärder mot fusk och överutnyttjande förmodligen står i relation till ifall fusket framställs i mer kontextualiserade former, eller som ett mer generellt förekommande fenomen i samhället. I relation till resultatet att förståelsen för vissa specifika former av fusk kan vara relativt hög hos många människor innebär det emellertid också att nyhetsrapporteringen omkring fusk och överutnyttjande mycket väl kan leda till en ökad förståelse för fusk och överutnyttjande. En viktig frågeställning för den här avhandlingen är därför hur framställningar av bidragsfusk som ett generellt förekommande fenomen, samt mer specificerade, eller kontextualiserade, framställningar, till omfattning och form förhåller sig till varandra.

Syfte och frågeställningar

Den här avhandlingen utgår från att individens relation till det omgivande samhället skapas med utgångspunkt i vissa subjektspositioner (Althusser, 1971b; Hall, 1996; Žižek, 1994b), och knyter därmed an till det kritiska diskursanalytiska forskningsfältet. I välfärdspolitisk debatt positionerar olika aktörer sig i förhållande till varandra genom att ge vissa fenomen olika inramningar och betoningar. Detta kan även beskrivas som att tillfälligt försöka fixera innebörden av vissa centrala element, ett begränsande av det möjliga tolkningsutrymmet, genom upprättandet av såväl sammanlänkande som exkluderande betydelsekedjor (Laclau & Mouffe, 1985). I framställningar av relationen mellan olika bidragssystem och bidragstagare aktualiseras frågor omkring förhållandet mellan välfärdsstaten och medborgaren. Till exempel kan detta ske genom att samhällets och individens ansvar inför varandra problematiseras i samband med diskussioner om bidragsfusk. Olika förhållningssätt gentemot bidragsfusk, eller med andra ord olika diskurser om bidragsfusk, i ett samhälle för med sig olika förutsättningar och utrymmen för människors uppfattningar av sig själva och förhållandet till sina sociala relationer – med andra ord olika subjektspositioner. Genom

välfärdspolitiska diskurser, och motdiskurser, om bidragsfusk skapas olika förutsättningar för människor att reflektera över sitt eget och andras förhållande till välfärdsstaten. Den här avhandlingens övergripande syfte kan därigenom formuleras som ett försök att synliggöra hur förutsättningarna för subjektiva erfarenheter står i relation till välfärdspolitiska diskurser om bidragsfusk.

Centralt för diskursanalytiska angreppssätt är den sociala och historiska kontextualiseringen av värderingar och betydelsemönster. Välfärdspolitiska diskurser – om exempelvis bidragsfusk – får kanske sina tydligaste och mest spridda uttryck i offentlig välfärdspolitisk debatt. En utgångspunkt för den här avhandlingen är dock att en analys av hur subjektspositioner produceras i ett samhälle bör studera hur diskurser inom ett flertal olika sektorer av samhället förhåller sig till varandra, samt i den mån det är möjligt, hur detta utvecklas och förändras över tid. Den välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk, och det offentliga samtalet om bidragsfusk, formas i relation till ett flertal olika förhållanden i samhället. De står inte i någon direkt förbindelse med den faktiska omfattningen av fusk och överutnyttjande, snarare utvecklas de i ett samspel mellan detta och politiska och ekonomiska intressen i samhället, vars syften är att antingen befästa eller förändra rådande förhållanden. Förhållanden kan även påverkas av nyligen genomförda åtgärdsprogram, uppmärksammade förändringar i programmens tillämpningar och effekter, eller utifrån förändrade behov bland medborgarna. Den välfärdspolitiska utvecklingen är också beroende av den befintliga utformningen av välfärdssystemen, samt såväl nationella som internationella politiska och ekonomiska förhållanden. För att ge en bild av den välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk krävs därför att ett bredare material, producerat inom flera olika välfärdspolitiskt relevanta institutioner och sammanhang, samlas in och analyseras

Avhandlingsarbetet har mot bakgrund av detta, med avseende på materialinsamling och analys, organiserats i tre delar. Inledningsvis har omfattningen av den offentliga debatten omkring det välfärdspolitiska temat bidragsfusk i nyhetsartiklar under perioden 1990-2010 kartlagts. Förändringar i temats omfattning, och användningen av vissa centrala begrepp, samt aktualiseringen av relevanta aktörer och grupper har analyserats med hjälp av en kvantitativt orienterad innehållsanalytisk ansats vars resultat huvudsakligen redovisas i kapitel 3. Resultatet av denna kartläggning har därefter utgjort grunden för en kvalitativ analys av nyhetstexter och offentligt tryck; framför allt bestående av propositioner, betänkanden, motioner, riksdagsdebatter, utredningar, och rapporter som berör de teman och fenomen som framkommit under den kvantitativa analysen av mediematerialet.

För att komplettera dokumentanalysen har intervjuer därefter genomförts med ett mindre antal personer som i sin yrkesverksamhet kommit i kontakt

med verksamheter och praktiker som i genomförda analyser framstått som särskilt betydelsefulla eller analytiskt intressanta. Intervjuerna har även riktat ett särskilt fokus på erfarenheter av förändringar över tid. Därför har urvalet av respondenter styrts av ambitionen att inkludera personer med erfarenhet av att arbeta inom socialförsäkringarnas administration under längre tidsperioder. Intervjuer har genomförts med fyra personer. Dessa hade erfarenheter från Försäkringskassans organisation, samt från FUT-delegationens arbete. Tre av respondenterna intervjuades genom en gruppintervju, en person intervjuades enskilt. Samtalen hade karaktären av semistrukturerade djupintervjuer där en mindre uppsättning grundläggande frågeställningar[13] användes som utgångspunkt för diskussioner om respondenternas erfarenheter och upplevelser. Intervjuerna spelades in och transkriberades. Materialet från dessa intervjuer har analyserats tillsammans med de ovan nämnda materialkategorierna inom ramen för det kvalitativa närläsningsarbetet.

Resultaten av den kvalitativa analysen redovisas, huvudsakligen kronologiskt, i kapitel 4-7. Analysen av de olika materialen granskar hur olika diskurser om fusk i bidragssystem framställer relationen mellan det svenska välfärdssystemet och specifika subjektspositioner inom detta. I analysen kommer framför allt framställningar av relationen mellan stat, arbetsmarknad, bidragstagare och bidragssystem att lyftas fram som särskilt betydelsefulla. Utifrån de forskningsresultat som diskuterats i det här kapitlet har ett antal mer specifika analysfrågor formulerats. I den följande listan redovisas dessa. Utöver det övergripande syftet kommer analysen även att söka svar på följande frågeställningar:

- Om bidragsfusk framställs som en praktik huvudsakligen kopplad till vissa mottagargrupper, och i så fall hur detta mer specifikt tar form. I relation till brittiska och amerikanska studier är det också viktigt att närmare studera ifall debatter om bidragsfusk även i Sverige kopplar specifika mottagargruppers behov till bristande karaktärsdrag, och därmed även ser dem som mindre berättigade medborgare.
- Vilka huvudsakliga välfärdsprogram som aktualiseras i den välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk, och ifall man kan tala om ett särskilt synliggörande av de försäkringsbaserade programmen, på bekostnad av de behovsprövade.
- Hur framställningar av bidragsfusk som välfärdspolitiskt problem används som argument för institutionella förändringar av systemen. I

[13] Intervjuerna utgick från tre huvudfrågeställningar: [1] Hur har diskussioner om fusk och överutnyttjande förändrats över tid inom de organisationer du har erfarenheter ifrån? [2] Hur har arbetet med att stävja och kontrollera fusk uppfattats inom de organisationer du har erfarenhet ifrån? [3] Hur har offentliga debatter och nyhetsrapportering om fusk och överutnyttjande uppfattats inom de organisationer du har erfarenheter ifrån?

anslutning till detta kommer analysen också att undersöka mer specifikt vilka typer av förändringar som förordas i relation till olika typer av fuskbeskrivningar.

- Vilka huvudsakliga politiska konfliktlinjer som synliggörs, och i vilken utsträckning man kan tala om en politisk konsensus, när det gäller framställningar av bidragsfusk och förslag på åtgärder och konsekvenser av dessa.
- Hur omfattningen av fenomenet bidragsfusk framställs i olika sammanhang, i vilken utsträckning administrativa fel särskiljs från mottagares fuskande, samt huruvida distinktioner mellan uppsåtligt fusk och icke avsiktliga felaktigheter upprättas.
- I vilken utsträckning, och på vilket sätt, offentliga debatter om bidragsfusk aktualiserar föreställningen om att det i Sverige finns något som kan liknas vid en utbredd 'fuskkultur'.
- Om bidragsfusk behandlas och framställs som ett generellt förekommande fenomen i Sverige, eller i termer av mer specificerade och kontextualiserade praktiker kopplade till vissa specifika program.

Inte minst i offentlig debatt har begreppet bidragsfusk, under perioden 1990 till 2010, kommit att användas som beteckning på ett flertal olika fenomen. Många av dessa fenomen har varit kopplade till fusk och missbruk inom de program som kan sägas utgöra det svenska socialförsäkringssystemet, men även andra verksamheter – bland annat stödformer administrerade av EU samt stöd till politiska partier och idrottsföreningar – har under perioder betecknats som bidragsfusk, och dessutom fått mycket stor uppmärksamhet. Sannolikt har framställningar av samtliga dessa fenomen samverkat när det gäller förståelsen av begreppet bidragsfusk i olika sammanhang. I det här avhandlingsarbetet används termen bidragsfusk för att beteckna individuella privatpersoners fusk med program inom det svenska socialförsäkringssystemet riktade mot individuella medborgare. Det är också den definition som, framför allt av tids- och utrymmesskäl, under arbetets gång har använts vid avgränsningar i samband med materialinsamling och analysarbete.

2

Teoretiska och analytiska utgångspunkter

I det här kapitlet ska vissa centrala teoretiska och analytiska utgångspunkter för detta arbete diskuteras närmare. Dessa perspektiv har präglat formuleringen av avhandlingens syfte och frågeställningar. De har också influerat vissa av de tidigare forskninginsatser som diskuterades i förra kapitlet. Syftet med det här kapitlet är därför att redogöra för relationen mellan dessa utgångspunkter och avhandlingens utformning. Denna redogörelse kommer huvudsakligen att ske genom att ett antal teoretiska fält, och centrala begrepp inom dessa, diskuteras i förhållande till avhandlingens syfte och frågeställningar.

Eftersom det material som den här avhandlingen analyserar behandlar välfärdspolitiska förhållanden kommer teoretiska perspektiv på just sådana att inledningsvis redogöras för. I anslutning till detta kommer de sociologiskt och statsvetenskapligt orienterade teoribildningar som i vissa sammanhang betecknas maktresursteoretiska och institutionalistiska perspektiv att behandlas. Dessa perspektiv är särskilt relevanta för den här avhandlingen eftersom de kan bidra till en fördjupad förståelse av hur fenomenet bidragsfusk står i relation till såväl välfärdsstatens organisering, som allmänhetens förtroende för denna. Därigenom kan de också ge perspektiv på hur den politiska hanteringen av bidragsfusk utvecklas och formas i ett givet sammanhang. Sverige beskrivs i välfärdsteoretiska sammanhang ofta som en särskilt utmärkande miljö. Vilka konsekvenser just svenska förhållanden för med sig, när det gäller studiet av bidragsfusk, kommer därför också att utvecklas närmare i det här kapitlet. Därefter kommer det diskursteoretiska perspektivet att introduceras, och i anslutning till detta presenteras också de mest centrala diskursanalytiska begrepp som avhandlingsarbetet använder sig av. I stor utsträckning utgår de analyser som presenteras i det här arbetet från det diskursanalytiska perspektivet, men de bygger delvis även på ett problemdefinitionsperspektiv. Hur analyserna har utformats specifikt, för att söka svar på avhandlingens syfte och frågeställningar, kommer att diskuteras avslutningsvis i kapitlet.

Maktresurser, institutioner och förändring

En stor del av den forskning som intresserat sig för välfärdspolitiska förhållanden har utgått från maktresursteoretiska och institutionalistiska

perspektiv. Ofta beskrivs den moderna välfärdsstatens framväxt som ett resultat av ekonomiskt utsatta gruppers kamp för bättre villkor – genom ökade politiska möjligheter har arbetarklassens ekonomiska utsatthet kunnat dämpas. Enligt ett maktresursteoretiskt perspektiv är det just sammansättningen av klassintressen som drivit fram den välfärdspolitiska utvecklingen. Gøsta Esping-Andersen (1990, s. 1) beskriver detta enligt följande:

> [T]he history of political class coalitions is the most decisive cause of welfare-state variations.

Den maktresursteoretiska analysen utgår från att det i en kapitalistisk ekonomi framför allt är lönearbetet som skapar förutsättningarna för överlevnad. Individen är därför tvingad att anpassa sig till arbetsmarknadens regelverk och sälja sin arbetskraft som en vara, arbetet blir därmed kommodifierat. Reducerade till arbetskraft blir människor beroende av förhållanden som de saknar insyn i och kontroll över.

Konjunkturförändringar och sjukdom, exempelvis, kan på ett till synes helt godtyckligt vis försätta människor i ytterst svåra situationer. Välfärdsstatens mest grundläggande funktion är därför att erbjuda individer alternativa försörjningssystem, vid sidan av arbetsmarknaden, och därigenom dekommodifiera arbetet. På det maktresursteoretiska fältet definieras ett välfärdssystem därför framför allt i förhållande till dess förmåga att dämpa den fria konkurrensen på arbetsmarknaden. Enligt den maktresursteoretiska analysen har demokratisk parlamentarism, och den moderna välfärdsstaten, vuxit fram i en form av växelverkan och i vissa länder skapat ett brett folkligt stöd för en omfattande och omfördelande välfärdsstat.

> The welfare state participated directly in manufacturing a middle class devoted to social democracy (Esping-Andersen, 1990, s. 31).

Väl utvecklad demokrati och dekommodifiering har därmed bidragit till att skapa klassöverskridande solidariteter i vissa länder. I sådana fall har en bred politisk majoritet för en stark välfärdsstat kunnat upprättas och bibehållas under långa perioder.

Den maktresursteoretiska analysen kan dock sägas främst vara utvecklad för att förklara välfärdspolitiska förhållanden under vad som har betecknats som ”välfärdssystemens guldålder” (Pierson, 2001b), när ekonomisk globalisering och låga sysselsättningsnivåer ännu inte ansågs utgöra allvarliga hot mot de nationella systemens finansiering. Under de senaste decennierna har dock välfärdspolitiken i många länder präglats av nedskärningar och kostnadsbegränsningar. Detta har kopplingar till ekonomiska förhållanden men det kan också förklaras mot bakgrund av ideologiska förändringar, framför allt framväxten av och genomslaget för det nyliberala perpsektivet

(Soss et al., 2009). Mot bakgrund av detta har välfärdssystemen ansetts befinna sig i en ny tid, präglad av svårigheter och kriser (Pierson, 2001c; Schmidt, 2000; Ryner, 1999).

Trots att dessa förhållanden har präglat situationen på ett likartat sätt i många länder, har det visat sig att förändringar av välfärdstatens institutioner inte har kunnat genomföras i samma utsträckning överallt. Med anledning av detta har välfärdsforskningen allt mer kommit att intressera sig för betydelsen av befintliga institutionella utformningar. En grundtanke inom den institutionella analysen är att när ett regelverk väl har blivit institutionaliserat kommer dess utveckling och eventuella förändring att karaktäriseras av en viss grad av tröghet. Evelyn Huber och John D. Stephens (2001, s. 108) beskriver detta enligt följande:

> [I]nstitutions constitute national frameworks of incentives and constraints that shape the behaviours of actors and [they] are relatively impervious to short-run political manipulation.

Inom det fält som statsvetaren Paul Pierson betecknar ”new institutionalism” (Pierson, 2001b, s. 8) försöker man föra samman betydelsen av maktresurser, såväl som institutionella och administrativa förhållanden, för att närmare studera hur dessa interagerar med varandra i senkapitalistiska samhällen. Analyser genomförda med utgångspunkt i detta perspektiv har visat hur olika administrativa och politiska organiseringar i olika länder skapat mycket olika förutsättningar för politiska förändringsambitioner, trots likartade ekonomiska förhållanden (Pierson, 2001a). Misslyckade försök att förändra, eller nedmontera, en viss välfärdsinstitution har därigenom förklarats utifrån andra mekanismer än enbart begränsade politiska, eller ekonomiska, resurser.

Såväl maktresursteoretiska som institutionalistiska teorier har i en betydande utsträckning utvecklats mot bakgrund av länderjämförande forskning. I vissa studier har den välfärdspolitiska utvecklingen i vissa specifika länder studerats mer ingående, genom ansatser som snarast kan karaktäriseras som historiska (se exempelvis Baldwin, 1990; Åmark, 2005). I dessa mer detaljerade beskrivningar av historiska förlopp, där ett flertal olika lokalt specifika förhållanden kan ges relativt stort analytiskt utrymme, har betydelsefulla relationer som endast svårligen låter sig förklaras med utgångspunkt i analyser av maktresurser eller institutionella utformningar synliggjorts. Föreställningen att partipolitik, välfärdspolitik eller institutionella utformningar, ens under väl avgränsade tidsperioder, präglas av ideologisk homogenitet har genom dessa analyser visat sig vara förenklad. Som en följd av detta framstår även de förgivettagna banden mellan arbetarrörelsen och vissa politiska intressen – eller med andra ord, mellan klass och ideologi – som präglar i synnerhet maktresursteoretiska antaganden som

problematiska. En djupare förståelse för vilka förhållanden som faktiskt är välfärdspolitiskt betydelsefulla vid ett givet historiskt tillfälle förefaller därför ofta kräva en mer detaljerad analytisk ansats.

Genom feministiskt informerad välfärdsforskning (Orloff, 1993) har maktresursteoretiska förklaringsmodeller vidare visat sig begränsade med avseende på deras förmåga att förklara välfärdspolitikens relation till samhällsförhållanden som inte kan tolkas som huvudsakligen klassbaserade. Eftersom välfärdssystem utvärderats utifrån huruvida de lyckats befria lönearbetaren från utsatthet har andra förhållanden kommit att osynliggöras; till exempel kvinnors obetalda omsorgsarbete och familjeberoende. Vikten av att analysera välfärdsstater i termer av ett förhållande mellan stat och marknad – såväl som, bland andra, familje- och könsrollsstrukturer – har därmed kunnat synliggöras. Med andra ord har betydelsen av förhållanden som i vissa sammanhang betecknas som kulturella aktualiserats.

Med utgångspunkt i institutionella perspektiv kan det vidare vara svårt att förklara förändringar; varför vissa arrangemang ibland kan lösas upp, till synes utan svårigheter. Det understryks ofta i institutionalistiska sammanhang att de sätt på vilka välfärdspolitiska frågeställningar ramas in och framställs i offentlig debatt och nyhetsrapportering – som även kan betecknas som ”public discourse” (Mau, 2003, s. 46) – utgör en viktig och delvis outforskad, del av välfärdspolitiken. När det gäller innehållet i offentlig debatt, och i ännu mer påtaglig utsträckning innehållet i nyhetsrapportering, har forskning på det medievetenskapliga fältet visat att såväl urvalet som utformningen av nyheter följer vissa mönster. Dels präglas nyhetsförmedling av vissa nyhetsvärderingsprinciper, vilket för med sig att genomslaget för vissa särskilda typer av händelser och berättelser generellt är stora, samtidigt som andra kan ha svårare att få utrymme (Galtung & Ruge, 1965; Jewkes, 2004). Till exempel är ofta geografisk och kulturell närhet avgörande för huruvida en nyhet bedöms vara journalistiskt intressant eller inte. Därutöver formas nyhetsrapportering också i relation till den gällande dagordningen. Under vissa perioder har vissa teman och berättelser särskild aktualitet, och med utgångspunkt i ett dagordningsperspektiv (se McCombs & Shaw, 1972; Iyengar & Kinder, 1987) begränsar den rådande dagordningen starkt vilka typer av nyheter som får utrymme i det offentliga rummet. Samtidigt utgör nyhetsmediers nyhetsvärderingsprinciper, och anpassning efter den gällande dagordningen, i sig mekanismer som bidrar till att forma dagordningens innehåll. Till följd av dessa omständigheter präglas de nyheter som produceras av de dominerande nyhetsmedierna ofta av en förhållandevis hög grad av homogenitet, de flesta nyhetsredaktioner behandlar likartade frågeställningar med utgångspunkt i likartade perspektiv.

Utifrån ett kritiskt perspektiv kan den likriktning som nyhetsförmedlingen präglas av också sättas i samband med samhällets politiska organisering (se

exempelvis Cohen & Young, 1973; Tuchman, 1978; Herman & Chomsky, 1988). Till följd av att villkoren för nyhetsproduktion formats av ökad globalisering och kommersialisering har förutsättningarna för en kritisk och granskande journalistik inom de dominerande nyhetsedierna i en allt högre utsträckning kommit att begränsas. Snarare karaktäriseras nyhetsförmedling idag av framställningar som bidrar till att samhällets rådande organisering legitimeras. De ideologiska dimensionerna av nyhetsproduktion består enligt sådana kritiska perspektiv inte enbart i att vissa specifika händelser väljs ut som nyheter, snarare består det i att vissa perspektiv på sociala och politiska förhållanden ges företräde, och att vissa tolkningsramar för nyhetsmottagande därmed upprättas. Mot bakgrund av detta resonemang är det därför av central betydelse att närmare granska vilka perspektiv på sociala förhållanden som förmedlas i medietexter.

De sätt på vilka välfärdspolitiska frågeställningar artikuleras i offentlig debatt har också konstaterats få konsekvenser för den institutionella organiseringen av program och åtgärder, och dessas implementering. Forskning omkring sådana frågeställningar (Scharpf & Schmidt, 2000; Schmidt, 2000, 2002) visar att väljarkårens egenintresse i vissa fall kan ge efter till förmån för etiska och moraliska överväganden. För att lyckas driva igenom åtstramningspolitiska reformer med begränsad popularitet – eller som med andra ord saknar demokratiskt stöd – måste politiska aktörer därför koppla dessa till föreställningar om ”moralisk lämplighet” (Schmidt, 2000, s. 231). Nedskärningar i Sverige har därför visat sig enklare att genomföra ifall de har kunnat legitimeras i termer av ett försvar av en så pass omfattande välfärdsstat som möjligt eftersom en sådan tillskrivs en hög moralisk lämplighet just här.

Det sägs ofta att betydelsen av kulturella värderingar och praktiker tidigare har givits alltför begränsat analytiskt utrymme inom välfärdsforskningen, och det anses därför önskvärt att exempelvis analyser av kulturella dimensioner av samhället integreras i välfärdsforskning (Hiilamo & Kangas, 2006; Campbell, 2002; Steensland, 2007). Institutionella, och maktresursteoretiska, teoriers begränsade förmåga att förklara vissa motsägelser och variationer inom och mellan länder, eller välfärdstypologier, kommer ibland till uttryck genom att olika kulturella värderingar eller normer åberopas som förklarande begrepp.

Syftet med de analyser som presenteras i det här arbetet är inte att utröna vilka typer offentliga framställningar som skapar de bästa förutsättningarna för politiska förändringsambitioner, eller de bästa förutsättningarna för att förena ekonomisk stabilitet och politisk legitimitet (Scharpf & Schmidt, 2000, s. 4). Avhandlingen ska heller inte läsas som ett försök att förstå alla de förhållanden som bidragit till att forma den välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk, och vilka konsekvenser detta i sin tur fört med sig. En utgångspunkt för det här arbetet är att det sätt på vilket välfärdspolitiska

problem definieras och hanteras inte uteslutande kan tolkas mot bakgrund av politiska maktresurser, eller institutionella omständigheter. En analys av välfärdspolitiska förändringar bör även ta hänsyn till hur dessa omständligheter i sin tur formas av historiska, kulturella, och därutöver även mediespecifika förhållanden. Det är också just en sådan ambition som ligger till grund för de analyser som presenteras i den här avhandlingen.

En socialdemokratisk kontext

Den svenska välfärdsstaten anses i många sammanhang vara särskilt utmärkande, och Sverige anses ofta i länderjämförande sammanhang vara ett synnerligen gott exempel på en så kallad socialdemokratisk välfärdsregim (se exempelvis Esping-Andersen, 1990). Utgångspunkten för en sådan är att sociala rättigheter i sig inte nödvändigtvis fyller en dekommodifierande funktion i sig: För att en välfärdsstat ska kunna erbjuda ett fullvärdigt alternativ till marknadsförsörjning måste samtliga medborgare omfattas av trygghetssystemen. Med andra ord bör systemen präglas av universalism, och ersättningsnivåerna i systemen bör motsvara de marknadsmässiga (Esping-Andersen, 1990, s. 46). Huvudsakligen består trygghetssystemen i Sverige av statligt kontrollerade, allmänna, pensions- och arbetslöshetsförsäkringar med relativt höga ersättningsnivåer utformade efter inkomstbortfallsprincipen. De präglas därför även av höga kostnader och ett högt skattetryck. Full sysselsättning, även för kvinnor, är därför mer eller mindre nödvändiga för systemens finansiering. Försök att utjämna fördelningen av resurser, och dämpa marknadens påverkan, genom statlig intervention har i länder som omfattar den socialdemokratiska regimtypen, åtminstone med utgångspunkt i ett maktresursteoretiskt perspektiv, bidragit till en hög grad av dekommodifiering samt ett brett demokratiskt stöd för den starka välfärdsstaten.

Förutsättningarna för att frågor om bidragsfusk ska bli välfärdspolitiskt relevanta i en socialdemokratisk regimtyp borde, enligt maktresursteoretiska antaganden, i vissa avseenden vara förhållandevis dåliga: En klassolidariskt formad, dekommodifierande välfärdsuniversalism kan knappast ha vuxit fram i ett politiskt klimat där förståelsen av ekonomisk utsatthet präglats av föreställningar om individuella tillkortakommanden och bristande karaktär. Snarare borde socialdemokratiska ideal och strävanden, vare sig dessa betraktas som orsak eller verkan, präglas av en syn på alla mottagare som likvärdiga och lika behövande.

Universalistiskt präglade system borde vidare, utifrån ett institutionalistiskt perspektiv, delvis vara självlegitimerande. Om de flesta medborgare upplever att de delar kostnaderna för systemen solidariskt med andra medborgare, och ifall de flesta upplever att de får de ersättningar som systemen förväntas erbjuda, är det sannolikt att det välfärdpolitiska stödet över tid förstärks (Rothstein, 1998; 2002). Enligt Steffen Mau (2003) kan

socialförsäkringarnas legitimitet, i enlighet med detta resonemang, analyseras i termer av en moralisk ekonomi:[14]

> By this it is meant that social transactions are grounded upon a socially constituted, and subjectively validated, set of shared moral assumptions [...] Thus, welfare exchanges are reciprocal exchanges that constitute a bilateral relationship between the giver and the recipient of welfare resources (Mau, 2003, s. 2).

Mau lyfter med andra ord fram betydelsen av gemensamma normer, snarare än mer renodlade ekonomiska kalkyler, för välfärdstatens demokratiska stöd. Enligt Mau bidrar vissa typer av program till att konstituera vissa kollektiva gemenskaper, samtidigt som andra former av program, som exempelvis behovsprövade bidrag, reproducerar andra typer förhållanden. Det är för de allra flesta självklart att det bör vara statens ansvar att erbjuda ett skydd mot fattigdom, samtidigt villkoras detta moraliska ansvar till viss del av föreställningar omkring mottagarnas beteenden, ambitioner och attityder:

> Identifying a lack of effort, welfare scrounging or forms of welfare dependency can endanger public support for anti-poverty schemes since it runs into conflict with the norm of obligating reciprocity. The moral economy of social assistance, therefore, is not only comprised of moral arguments in favour of assistance, it also encompasses moral judgements that can run counter to poverty measures (Mau, 2003, s. 193-194).

Även i en socialdemokratisk miljö finns det med andra ord förutsättningar för att fenomen som fusk och missbruk i trygghetssystemen kan få stor välfärdspolitisk betydelse. Ifall ett stort politiskt intresse riktas mot att utvärdera huruvida vissa grupper av bidragsmottagare faktiskt är berättigade till de ersättningar de får kan detta mycket väl tänkas påverka det demokratiska stödet för en universalistisk politik. Även om generella försäkringar inte bygger på en tydlig gränsdragning mellan givare och mottagare präglas även dessa av ett kontrakt; mellan dem som huvudsakligen ger och dem som huvudsakligen får. Frågan gäller då hur det moraliska ansvaret mellan givare och mottagare faktiskt utformas i svenska välfärdspolitiska sammanhang. Eller med andra ord, på vilket sätt givarna åtskiljs från mottagarna i den universella regimen. I anslutning till detta resonemang kan ett eventuellt överutnyttjande också beskrivas som ett uttryck för en sammanfallande moralisk ekonomi. Ett ökat fuskande kan tolkas som att många mottagare upplever fördelningen av resurser i samhället som orimlig, eller den ökade arbetslösheten som ett kontraktsbrott, där stat och arbetsmarknad inte längre tar ansvar för försörjningen av arbetstillfällen.

Enligt Peter Baldwin (1990) är det inte primärt klassintressen, utan snarare riskgemenskaper, som bidragit till att forma välfärdsstaternas

[14] Se även Kohli (1987) och Svallfors (1996) för introduktioner till detta begrepp.

utveckling. Det är med andra ord snarare riskmedvetenhet, än solidaritet med utsatta grupper, som måste anses vara bärande för välfärdpolitikens demokratiska stöd:

> Risk categories are actors identified and given interests in common by their shared relations to the means of security, by their stake in or against the redistribution of risk promised by social insurance. These relations to redistributive measures are shaped by the interaction of at least two different factors: (1) the simple incidence of risk as it afflicts the group in question, and (2) the group's ability to shoulder its burdens unaided, its capacity for self-reliance (Baldwin, 1990, s. 12).

Som social kategori sammanfaller riskgrupper ibland med klasser, men inte nödvändigtvis, och inte heller i enlighet med något fixerat mönster. Utvecklingen av den avancerade välfärdsstaten kan därmed sägas ha bidragit till att förändra de sätt på vilket kollektiva politiska sammanslutningar konstitueras i ett samhälle. Ett ökat synliggörande av bidragsfusk skulle kunna medföra att riskgemenskapernas betydelse för den välfärdspolitiska utvecklingen förstärks. Beroende på i vilka former fusket framställs kan det också tänkas att riskgemenskapernas sammansättning kan komma att förändras.

Enligt ett maktresursteoretiskt perspektiv kan ett ökat välfärdspolitiskt fokus på bidragsfusk leda till en uppluckring av klassolidariteten: Nyliberala ideologiska strömningar och globaliserad kapitalism har möjligtvis fört med sig försämrade ideologiska och ekonomiska förutsättningar för det kollektiva dekommodifieringsprojektet. Det politiska klimatet kan ha förändrats så att det idag förefaller rimligare att lösa samhällsekonomiska dilemman genom avregleringar och privatiseringar än genom socialdemokratisk interventionistisk omfördelningspolitik. Därigenom kan föreställningar om fusk och missbruk i trygghetssystemen idag få ett bredare genomslag än under tidigare perioder. Vidare är det inte otänkbart att en allt mer globaliserad ekonomi fört med sig att den relativa styrkan hos det svenska arbetarkollektivet förlorat en avsevärd förhandlingskraft. Men, ifall legitimitetskriser i den svenska välfärden åtgärdas genom nedskärningar medför detta, utifrån maktresursteoretiska överväganden, avsevärda risker. Om de universalistiska principerna överges till förmån för ökad kontroll, behovsprövning och marknadsanpassning försämras förutsättningarna för välfärdsstatens demokratiska stöd ännu mer, oavsett ifall detta stöd vilar på klassolidaritet, en moralisk ekonomi, eller riskgemenskaper.

Ökad välfärdspolitisk uppmärksamhet på bidragsfusk i Sverige talar vidare för att den universella välfärdsstaten kanske inte är fullt så självlegitimerande som vissa institutionalistiskt inriktade forskare påstår. Även om det demokratiska stödet för den generella modellen fortfarande förefaller vara oförändrat, kanske fenomen som bidragsfusk fortfarande kan uppfattas som betydelsefulla problem, i synnerhet om de framställs som

omfattande. Möjligtvis kan ett ökat fokus på bidragsfusk betraktas som en konsekvens av nedskärningar; ifall förmåner i en allt högre utsträckning uppfattas som mer begränsade, det vill säga i en mindre utsträckning präglade av universalistiska ideal, än tidigare. Fram till och med millennieskiftet har socialdemokratisk nedskärningspolitik framför allt präglats av kostnadsbegränsningar (Pierson, 2001a; Schmidt, 2000). Ett synliggörande av bidragsfusk kan möjligen ha fört med sig ett större utrymme även för nedskärningar i termer av marknadsanpassningar, eller rekommodifiering. Samtidigt är det även tänkbart att en omfattande kostnadsbegränsningspolitik har fört med sig att fusk idag framstår som ett allvarligare problem än tidigare. Möjligen kan den ökade omfattningen av missbruksdimensionen i svensk välfärdspolitik därmed betraktas som en konsekvens av de senaste årens nedskärningar. Mot bakgrund av ett sådant resonemang finns då förutsättningar för att – med hänvisning just till bidragsfusk – argumentera för att en mer universellt utformad politik är det bästa sättet att åter bygga upp systemens legitimitet.

Även om det inte är en del av arbetets syfte, kommer de analyser som presenteras i den här avhandlingen att kunna bidra till en ökad kunskap omkring relationen mellan offentliga framställningar av välfärdspolitiska förhållanden och genomförandet av institutionella förändringar. Någon närmare analys av hur dessa förhållanden mer specifikt påverkar varandra kan dock inte genomföras i det här sammanhanget. Utöver de frågeställningar som redogörs för i anslutning till syftesformuleringen, tillkommer framför allt två analytiskt intressanta problemområden till följd av de resonemang som förts i det här kapitlet. För det första kommer avhandlingen att försöka synliggöra på vilket sätt orsaksförklaringar till problemet bidragsfusk formuleras i det insamlade materialet. I anslutning till detta kommer analysen också att lyfta fram hur förslag på åtgärder mot bidragsfusk formuleras. Syftet med detta är att ge en bild av hur relationen mellan universalistiskt präglade välfärdsideal, och befintliga utformningar av trygghetssystemen, står i relation till hur fenomenet bidragsfusk tillskrivs betydelse i det svenska sammanhanget.

För det andra kommer arbetet därutöver att särskilt studera vilka grupper, eller institutioner, som i materialet konstitueras som särskilt negativt påverkade, eller särskilt drabbade, av den välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk. Med andra ord kommer analysen att lyfta fram hur den välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk förhåller sig till de här nämnda klass- och riskgemenskaperna, och om detta eventuellt har bidragit till att skapa nya förutsättningar för konstruerandet av nya kollektiva gemenskaper.

Diskursteoretiska utgångspunkter

Det sätt på vilket ett samhälle är organiserat för med sig vissa specifika förutsättningar för människors möjligheter att praktisera och erfara sina liv.

Centralt för skapandet av dessa förutsättningar är bland annat de institutioner, regelverk, program och debatter som tillsammans kan sägas utgöra ett samhälles välfärdspolitik. I välfärdspolitik upprättas såväl materiella, som sociala, symboliska och kulturella ramar, inom vilka ett samhälle erhåller karaktär och dess medborgare identiteter. Genom diskursanalysen kan relationen mellan sociala förhållanden och förutsättningarna för subjektiva erfarenheter studeras närmare. Formulerad på detta sätt är diskursanalysen inspirerad av Louis Althussers (1971b), och kanske framför allt Michel Foucaults (1970; 1973; 1976; 1975) arbeten.[15]

Med begreppet diskurs avses i den här avhandlingen ett visst sätt att förhålla sig till den sociala världen. Det ska därmed inte förstås som en strikt lingvistisk praktik, utan snarare som omfattande alla de sociala praktiker, i alla sektorer av samhället, genom vilka föreställningar omkring den sociala världen konstitueras (Wetherell, 2001). En av diskursanalysens uppgifter kan därmed formuleras som analysen av hur diskursiva praktiker formar villkoren för hur individer kan förhålla sig till sina sociala relationer (Althusser, 1971b), villkor som i diskursteoretiska sammanhang ofta betecknas som subjektspositioner (Laclau & Mouffe, 1985, s. 115). Detta ska inte tolkas som att diskursanalytiska studier utgår från att vissa sociala förhållanden med nödvändighet bestämmer formerna för människors subjektivitet. Utifrån ett sådant deterministiskt perspektiv blir det mycket svårt att förklara alternativa eller subversiva praktiker. Tanken är snarare att individer inte kan bortse från vissa betydelsesystem och värderingsmönster och samtidigt göra sig själva begripliga, varken inför andra eller sig själva, i sociala sammanhang:

> Det subjekt som tror sig kunna undvika [det fria valets] paradox och ha ett absolut fritt val är principiellt ett psykotiskt subjekt, någon som upprätthåller en inre distans till den symboliska ordningen (Žižek, 2001, s. 188).

Det är med andra ord möjligt för en person att förhålla sig kritiskt till dominerande förhållanden i ett samhälle – som exempelvis kapitalism, konsumtionskultur, heteronormativitet och så vidare – men det är inte möjligt för individen att agera helt autonomt i förhållande till sådana övergripande mönster i samhället och fortfarande betraktas som meningsfullt deltagande i den sociala verkligheten. Människor antas därigenom ha förmåga att tolka sin omgivning kritiskt, och betraktas därför inte heller som helt passiva mottagare av exempelvis olika typer av medieinnehåll. En grundläggande tankegång inom det diskursanalytiska fältet är snarare att människor formar sin subjektivitet genom aktiva praktiker, men att förutsättningarna för dessa praktiker är kontextbundna:

---

[15] Se även Žižek (1994b), Hall (1996) och Payne (1997) för ytterligare diskussioner omkring Althussers och Foucaults betydelse för diskursanalysen.

> [T]he subject constitutes itself in an active fashion through practices of the self, these practices are nevertheless not something invented by the individual himself. They are models that he finds in his culture and are proposed, suggested, imposed upon him by his culture, his society, and his social group (Foucault, 1997, s. 291).

Genom organiseringen av betydelser i samhället skapas vissa ramar för den subjektiva erfarenheten, och ett av diskursanalysens mål är att närmare studera hur just sådana ramar konstrueras. Ett annat mål är dessutom att undersöka hur organiseringen av betydelser också är kopplad till det sätt på vilket samhället är organiserat, eller med andra ord kopplingen mellan makt och kunskap. Genom att analysera hur olika subjektspositioner konstrueras diskursivt i ett visst sammanhang kan därmed kunskap om relationen mellan maktförhållanden och subjektivitet produceras. Mot bakgrund av detta kan diskursanalysen i förlängningen därmed sägas söka svar på frågor om relationen mellan maktförhållanden, kunskap och subjektivitet.

Den diskursanalytiska ansatsen kan i epistemologiskt avseende sägas vila på ett socialkonstruktionistiskt antagande om att kunskap alltid formas i en socialt och historiskt bunden kontext (Gergen, 1985; Burr, 1995). Detta ska inte läsas som att betydelser determineras av ett givet socialt sammanhang, lika lite ska det tolkas relativistiskt som att ett givet objekt helt godtyckligt kan tillskrivas vilken innebörd som helst. Snarare ska det förstås som att det är just den sociala organiseringen av betydelser – och i synnerhet organiseringen av de betydelser som konstrueras som kunskap och sanning – och hur dessa organiseringar för med sig vissa specifika subjektspositioner, som i en diskursanalys är intressant. Huruvida en given diskurs kan påstås vara ideologisk – det vill säga om den legitimerar rådande maktförhållanden eller inte – står med andra ord inte enbart i relation till om den återspeglar verkligheten korrekt:

> An ideology is thus not necessarily 'false': as to its positive content, it can be 'true', quite accurate, since what really matters is not the asserted content as such but the way this content is related to the subjective position implied by its own process of enunciation (Žižek, 1994a, s. 8).

Mer specifikt kommer de analyser som genomförs i det här avhandlingsarbetet att utgå från den diskursanalytiska begreppsapparat som utvecklats av Ernesto Laclau och Chantal Mouffe (1985). Enligt Laclau och Mouffe kan en diskurs mer konkret beskrivas som totaliteten av de artikulationer, genom vilka en viss uppsättning element ordnas i förhållande till varandra:

> We will call articulation any practice establishing a relation among elements such that their identity is modified as a result of the articulatory practice. The structured totality resulting from the articulatory practice, we will call discourse. The differential positions, insofar as they appear articulated within a discourse, we will call moments. By contrast, we will call element any difference that is not discursively articulated (Laclau & Mouffe, 1985, s. 105).

Det finns flera olika sätt att framställa hur olika saker i ett visst sammanhang förhåller sig till varandra. En individs identitet, till exempel, kan konstitueras på olika sätt; genom att personen ställs i relation till sina ekonomiska tillgångar, till sitt kön, yrke eller hudfärg. När en viss framställning artikuleras, skapas dock en tillfälligt bestämd ordning, där en viss uppsättning element temporärt fixeras som moment. Diskursen är den sammantagna totaliteten, i vilken flera artikulationer gemensamt bidrar till att ordna en större uppsättning moment – exempelvis individer eller grupper – i enlighet med ett likartat relationellt mönster. I en artikulation blir betydelser tillfälligt ordnade enligt ett till synes fast mönster – en 'diskursiv totalitet' eller 'diskursiv formation' – där flytande 'element' reduceras till fixerade 'moment':

> [I]n an articulated discursive totality, where every element occupies a differential position – in our terminology, where every element has been reduced to a moment of that totality – all identity is relational (Laclau & Mouffe, 1985, s. 106).

Enligt Laclau och Mouffe består en diskursiv formation av en uppsättning moment och relationer mellan dessa. Genom att vissa moment kopplas ihop med andra skapas betydelsemässiga länkar där de sammankopplade momenten erhåller sina respektive betydelser utifrån hur de relateras till varandra.

En diskurs förväntas enligt detta synsätt inte nödvändigtvis vara präglad av en inre logik, såtillvida att alla artikulationer som bär upp den måste vara logiskt överensstämmande i alla avseenden. En diskurs kan mycket väl tänkas vara uppbyggd av delvis motsägelsefulla artikulationer, men sammantaget bidrar de till att totaliteten i vissa centrala avseenden är enhetlig. I anslutning till detta resonemang har begreppen nodalpunkt och ekvivalens central betydelse:

> Any discourse is constituted as an attempt to dominate the field of discursivity, to arrest the flow of differences, to construct a centre. We will call the privileged discursive points of this partial fixation, nodal points (Laclau & Mouffe, 1985, s. 112).

I en given diskurs finns enligt Laclau och Mouffe vissa särskilt betydelsefulla moment, som genom sin position står i förhållande, och därmed ger betydelse, till ett stort antal andra moment. Olika artikulationer kan därigenom sägas bygga upp en och samma diskursiva totalitet ifall de bidrar till att organisera moment i förhållande till vissa nodalpunkter på ett likartat sätt. I välfärdspolitiska sammanhang utgör till exempel lönearbete en sådan nodalpunkt. Det är svårt att förstå en persons välfärdspolitiska status, eller att förstå välfärdsstatens betydelse för en given individ, utan att samtidigt veta hur personen står i relation till arbete.

Artikulationer kan dessutom sägas organisera moment i förhållande till varandra genom att upprätta ekvivalenskedjor. Enligt Laclau och Mouffe uppstår ekvivalensrelationer när vissa moment – exempelvis sociala grupper – konstrueras som sammanlänkade, eller likartade. Genom ekvivalenser tillskrivs specifika moment mening genom att kopplas samman med andra moment. Samtidigt kan ekvivalenskedjor bidra till att upprätta särhållande distinktioner. Genom att länka samman flera sociala grupper till ett gemensamt kollektiv, och särskilja detta kollektiv från andra grupper på det symboliska planet, kan centrala skiljelinjer mellan olika kollektiv av grupper konstrueras. En betydelsefull diskursiv strategi för konstruerandet av subjektspositioner utgörs därför också av särskiljande artikulationer, där vissa positioner tillskrivs mening enbart genom att särskiljas från andra:

> [C]ertain discursive forms, through equivalence, annul all positivity of the object and give a real existence to negativity as such (Laclau & Mouffe, 1985, s. 128-129).

En ekvivalenskedja uppstår bland annat när flera gruppers intressen eller beteenden konstrueras som likvärdiga på ett sådant sätt att de uppfattas som en sammanhållen grupp. Ifall alla ensamstående mammor, långtidssjukskrivna och invandrare konstitueras som särskilt benägna att hamna i arbetslöshet, kan samtliga grupper också konstitueras som särskilt benägna att fuska med bidrag ifall bidragsfusk i sin tur är sammankopplat med arbetslöshet. Samtidigt kan andra grupper, som kopplas samman som särskiljda från dessa grupper i olika avseenden, konstrueras som mindre fuskbenägna än andra. Även om ingen av dessa grupper direkt relateras i förhållande till just bidragsfusk kan de implicit kopplas till fenomenet, utan att denna relation nödvändigtvis behöver artikuleras explicit.

I termer av hur moment organiseras i olika artikulationer kommer de analyser som görs i det här avhandlingsarbetet att spåra hur sociala fenomen och förhållanden framställs i relation till individer och grupper, samt i relation till det omgivande samhället; framför allt staten, arbetsmarknaden och välfärdspolitiska institutioner. Analysen kommer därigenom att spåra hur olika nodalpunkter och ekvivalenskedjor, inom ramen för olika diskurser, framställer relationen mellan samhället, medborgaren och grupper av medborgare på vissa specifika sätt genom att konstituera vissa specifika subjektspositioner.

Innehållsanalys och diskursiva nätverk

De analyser som redovisas i den här avhandlingen utgår delvis från en kartläggande innehållsanalys av nyhetstexter. Begreppet innehållsanalys används ofta för att beteckna huvudsakligen kvantitativt orienterade tekniker för textanalys (Neuendorf, 2002; Krippendorff, 2004; Bergström &

Boréus, 2005; Riffe et al., 2005).[16] Innehållsanalysen kan vara en mycket fruktbar metod för att kartlägga större material, och går huvudsakligen ut på att identifiera och räkna specifika inslag, till exempel användningen av vissa ord, i ett givet material för att på detta sätt ge en inblick i dess karaktär.

Utvecklingen av den teknik som för analyser av samförekomster av ord som beskrivs i detta avsnitt har sitt ursprung i ambitionen att skapa en diskursteoretiskt förankrad metod för innehållsanalys och visualisering av textmaterial (Lindgren & Lundström, 2009). Genom att skapa empiriskt förankrade illustrationer av mönster och förhållanden i ett textmaterial, som här betecknas diskursiva nätverk, kan frågeställningar om ett textinnehålls kvantitativa dimensioner ges utrymme inom ramen för en diskursanalytisk ansats. Samtidigt möjliggörs en visualiseringsform, där vissa betydelsefulla förhållanden i ett textmaterial kan åskådliggöras och beskrivas med inspiration från den diskursteoretiska begreppsapparat som utvecklats av Laclau och Mouffe (1985). Diskursiva nätverk kan därför användas för att komplettera en diskursteoretiskt präglad kvalitativ analys: Dels som ett verktyg för validering, exempelvis genom att studera relationen mellan ett mindre urval, kvalitativt analyserade, texter och andra urval av betydligt större omfattning. Dels för att jämföra olika textmaterial som, exempelvis, publicerats under olika tidsperioder. I den här avhandlingen används visualiseringar av diskursiva nätverk just för sådana validerande och komparativa syften.

En central utgångspunkt för den diskursteoretiska ansatsen är att betydelser produceras genom upprättandet av symboliska relationer (de Saussure, 1960; Hall, 1997b). Genom att placera ett givet begrepp i helt eller delvis nya konstellationer kan dess innebörd därmed förändras. På det bibliometriska fältet (Osareh, 1996) har tekniker utvecklats för att analysera samförekomster av ord, ofta i syfte att studera citeringsmönster i vetenskaplig litteratur. Social nätverksanalys (Batagelj et al., 2005) används för att visualisera sociometriska data och för att synliggöra sociala relationer. Tekniker från de båda fälten kan dock användas för att analysera hur ord (nodalpunkter och moment) och samförekomster av ord är ordnade i ett textmaterial och sedan skapa grafiska illustrationer av detta. För detta ändamål kan programvarorna Bibexcel[17] och Pajek[18] användas. Bibexcel har i det här avhandlingsarbetet använts för att analysera förekomster och samförekomster av begrepp, samt för bearbetning av dessa analysresultat för

[16] Även om innehållsanalysen inte nödvändigtvis behöver vara präglad av ett ointresse för ett textinnehålls kvalitativa dimensioner Berelson (1952); Holsti (1969) har den ofta definierats i enlighet med huvudsakligen kvantitativa överväganden.

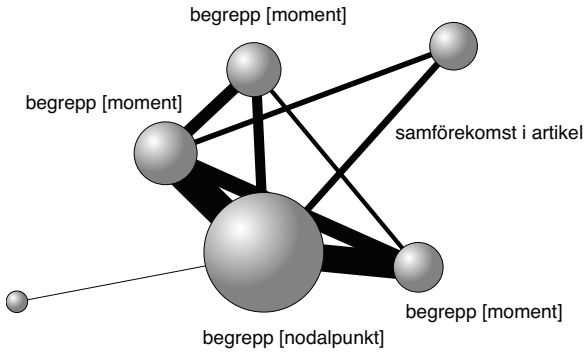
[17] Bibexcel är ett verktyg utvecklat för bibliometrisk analys (http://www.umu.se/inforsk/Bibexcel).

[18] Pajek är ett program utecklat framför allt för för social nätverksanalys och visualisering av nätverk (http://pajek.imfm.si/doku.php).

visualisering med hjälp av Pajek. Mer konkret har Bibexcel använts för att registrera:

1. Antalet artiklar (eller meningar) i vilka ett antal på förhand specificerade begrepp[19] ingår.
2. Antalet artiklar (eller meningar) i vilka samtliga möjliga par av de på förhand specificerade begreppen förekommer samtidigt; med andra ord samförekomster av begrepp.[20]

Denna information har sedan använts för att i Pajek skapa en visualisering där de analyserade begreppen och deras relationer i det studerade textmaterialet åskådliggörs. Denna kan förklaras med hjälp av figur 2.1. De registrerade begreppen representeras i figuren av en uppsättning noder (de cirkulära objekten), vars storlek bestäms av antalet artiklar begreppet används i. En linje mellan två noder representerar samförekomsten av dessa begrepp, och linjens tjocklek bestäms av antalet artiklar som samförekomsten registrerats i.



Figur 2.1: Diskursivt nätverk, exempelfigur

I Pajek placeras noderna i grafen automatiskt[21] med hjälp av olika layoutalgoritmer (Batagelj et al., 2005, s. 16-17), enligt vilka en så låg variation vad gäller samtliga linjers längd eftersträvas, samtidigt som linjerna inte tillåts bli allt för korta. Därutöver placeras begrepp mer centralt ifall de ingår i fler

[19] Med begrepp avses i detta sammanhang inte enbart unika termer. Ett begrepp kan även bestå av en större uppsättning söktermer. Till exempel kan det som Bibexcel registrerar som en förekomst av begreppet ”socialdemokrater” bestå av såväl ordet ”sossar” som ordet ”socialdemokrater”. De söktermer som Bibexcel registrerar anges i trunkerad form. Söktermen ”socialdemokrat” gör att programmet registrerar alla ord som inleds med denna bokstavskombination.

[20] En samförekomst föreligger därmed när två olika begepp används minst en gång i en och samma artikel. De individuella begreppen kan förekomma fler än en gång i en artikeltext, och i flera olika former (genom flera olika söktermer, se föregående not), men detta registreras endast som en samförekomst.

[21] Viss manuell redigering av den automatiska placeringen kan i efterhand ibland krävas för att förbättra figurernas läsbarhet (Batagelj et al., 2005, s. 17-18).

samförekomstpar, det vill säga om noderna är anslutna till ett högre antal linjer, och mer perifert om de ingår i färre.[22]

De diskursiva nätverk som presenteras i detta arbete är producerade med utgångspunkt i mycket stora textmaterial. Ofta medför detta att antalet registrerade samförekomster producerar komplexa, och därför också otydliga, figurer. Med anledning av detta har figurerna ofta begränsats såtillvida att endast de mest frekventa samförekomsterna redovisas – genom att de linjer som representerar samförekomster under ett visst värde inte inkluderats i grafen.

Analys och disposition

Den diskursanalys som redovisas i den här studien är intresserad av tre olika aspekter av diskursiva praktiker. Man kan därigenom tala om att analysen har tre dimensioner: I den första analytiska dimensionen är intresset riktat mot hur bidragsmottagare avbildas. Genom de analyser som befinner sig inom denna dimension kommer framför allt konstruktioner av vissa samhällsgrupper som fuskare att studeras. Dessutom kommer även konstruktioner där dessa, och även andra, gruppers nyttjande och behov av trygghetssystemen framställs som legitima att studeras. Den andra dimensionen är fokuserad på hur bidragsfusk definieras i termer av ett problem. Analysen kommer att synliggöra i vilka specifika avseenden fuskets problem konstrueras och hur detta står i relation till, och framför allt, förslag på åtgärder mot fusk och förklaringar av fuskets bakomliggande orsaker. I den tredje dimensionen är fokus framför allt riktat mot hur relationen mellan välfärdsstaten och medborgarna konstrueras i samband med att bidragsfusk diskuteras. Inom ramen för denna dimension är i synnerhet konstruktioner av ansvarsrelationer mellan dessa intressanta.

Mellan 1990 och 2010 har ett antal olika grupper i samhället pekats ut som fuskare i olika avseenden. I anslutning till sådana utpekanden har ibland också vissa motreaktioner uppstått. Försök att konstruera dessa grupper som legitima och berättigade mottagare av socialt stöd har då genomförts. Analysen av sådana diskursiva processer har genomförts genom att undersöka hur framställningar av olika subjektspositioner, på en symbolisk nivå, konstruerar medborgare som fuskande respektive legitima förmånsmottagare.

Ett särskilt fokus har riktats mot hur specifika egenskaper, karaktärsdrag, omständigheter eller förhållanden diskursivt har kopplats till dessa kategoriseringar i syfte att ifrågasätta, respektive legitimera, olika mottagargrupper. Därutöver har analysen även strävat efter att närmare studera hur de olika kategoriseringarna har använts för att konstruera relationer mellan olika

[22] Nodernas placering till höger eller till vänster om, alternativt ovanför eller nedanför, figurens centrum bestäms uteslutande med utgångspunkt i programmets försök att minimera variation vad gäller linjernas längd. Denna placering är alltså inte betydelsebärande i någon ytterligare bemärkelse.

samhällsgrupper på ett mer övergripande plan. Sådana relationer kan konstrueras i termer av att distinktioner och åtskillnader mellan grupper upprättas, och de kan även komma till uttryck genom att bredare kollektiv av medborgare länkas ihop genom liknelser och sammankopplingingar. Framställningar av bidragsmottagare präglar offentliga debatter och nyhetstexter på ett betydligt mer påtagligt sätt än offentligt tryck. De analyser som befinner sig inom ramen för den här dimensionen av avhandlingsarbetet utgår därför huvudsakligen från läsningar av medietexter.

En annan betydelsefull aspekt av dessa läsningar har bestått i att närmare analysera hur mottagarens, eller läsarens, subjektspositioner konstrueras i förhållande till de utpekade fuskarna; det vill säga relationen mellan de positioner som fuskande eller överutnyttjande subjekt, och de tänkta läsarsubjekten, konstrueras genom.

När det gäller analysen av orsaksförklaringar och åtgärdsförslag – det huvudsakliga fokuset för den andra analytiska dimensionen – är denna inspirerad av ett problemdefinitionsperspektiv. Ett sådant utgår från tankegången att samhällsproblem uppfattas som sådana till följd av kollektiva definitionsprocesser (Blumer, 1971). Därmed riktas det analytiska fokuset just mot det sätt på vilket sociala problem tillskrivs mening som problem, snarare än mot problemets objektiva egenskaper. Ofta används begreppet ”anspråksformering” (Spector & Kitsuse, 2001) för att beskriva just sådana definitionsprocesser. En central tankegång inom policyinriktad forskning med utgångspunkt i detta perspektiv är även att vissa arenor och omständigheter har en särskild betydelse för formeringen av vissa typer av anspråk, samt att konstruerandet av orsaksförklaringar och åtgärdsförslag är av ytterst central betydelse för det sätt på vilket olika samhällsproblem blir meningsfulla (Rochefort & Cobb, 1994; Johnson, 2010). Ett övergripande mål för analyserna inom denna dimension kan med andra ord karaktäriseras som att närmare studera hur olika diskursiva strategier används för att försöka vinna legitimitet till, respektive ifrågasätta, olika typer av åtgärdsförslag.

Analysen av problemdefinitioner av fusk och överutnyttjande har i det här avhandlingsarbetet huvudsakligen fokuserat på tre aspekter av de olika sätt på vilket ett givet fenomen kan konstrueras som ett samhällsproblem. För det första kan fusk, eller hanteringen av fusk, definieras genom att relateras till olika former av påståenden omkring fuskets omfattning. En betydelsefull aspekt av sådana definitioner är inte minst diskussioner om hur mycket fusket kan uppskattas till i specifikt ekonomiska termer. För det andra kan problemet konstrueras i anslutning till att olika typer av åtgärder debatteras. Inom ramen för sådana konstruktioner tillskrivs fusk och överutnyttjande, samt vissa specifika välfärdspolitiska åtgärder och reformer, mening och relevans i förhållande till varandra. Därutöver kan fusk och överutnyttjande också tillskrivas betydelse genom påståenden om dess orsaker. Till exempel

kan fusk bli betydelsefullt på olika sätt i detta avseende genom att kopplas antingen till fuskares moraliska egenskaper, eller till en komplex och svårbegriplig administrationsprocess.

Relationen mellan dessa tre olika aspekter av definitionsprocesser synliggörs ofta på ett mer tydligt sätt i exempelvis statliga utredningar och riksdagsdebatter än i nyhetstexter. Genom det sätt på vilket politiska åtgärder behandlas inom den politiska sfären skapas därutöver särskilt goda förutsättningar för analysen av hur dessa olika aspekter förhåller sig till varandra. Det material som analyserats omfattar därför också primärt de propositioner, riksdagsdebatter och motioner där åtgärdsförslag och reformbehov beskrivs och diskuteras. Analysen av hur relationen mellan välfärdsstaten och medborgarna konstrueras genom diskurser om bidragsfusk har genomförts mot bakgrund av de förhållanden som de två ovan nämnda analysdimensionerna synliggjort. Därutöver har även närmare granskningar av vissa särkilt intressanta diskursiva förhållanden genomförts. Framför allt omfattar dessa representationer där förhållandet mellan framför allt medborgare, förmånsmottagare, Försäkringskassan och regeringen utvecklas.

När det gäller redogörelsen för analyserna har dessa framför allt organiserats kronologiskt. För att ge en övergripande bild av hur fuskfrågan utvecklats över tid har en kartläggning av nyhetstexter genomförts. I denna kartläggning analyseras centrala trender vad gäller nyhetstemats omfattning över tid. Dessutom analyseras mönster vad gäller förekomsten av vissa särskilt betydelsefulla begrepp. Genom kartläggningen av nyhetsrapporteringen har vissa särskilt intressanta tidsperioder, och särskilt intressanta förhållanden, synliggjorts. Dessa observationer har därigenom också som nämnts varit vägledande för det kvalitativa analysarbetet.

Under de två studerade decennierna har ett flertal olika typer av åtgärder med direkt koppling till fusk och överutnyttjande diskuterats, föreslagits och genomförts i Sverige. Med anledning även av andra orsaker och förhållanden än fusk har dessutom vissa mer genomgripande förändringar av trygghetssystemen också genomförts. Bland annat gäller det nedskärningar inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt omorganiseringen av Försäkringskassan. Inte minst i offentlig debatt och nyhetsrapportering har dock även dessa förändringar kommit att kopplas väldigt tydligt just till det ökade välfärdspolitiska fokuset på fusk. För att ge en bild av hur bidragsfusk har hanterats i svensk välfärdspolitik på en mer övergripande nivå krävs att vissa av dessa förhållanden beskrivs. Utifrån ett diskursanalytiskt perpspektiv, så som det har definierats i det här arbetet, är en redogörelse för kontextuella omständigheter också nödvändig för analysens genomförande. Redogörelsen präglas därför av en beskrivning av relevanta förändringar av välfärdspolitiska förhållanden i Sverige under de senaste tjugo åren. I anslutning till detta presenteras även en redogörelse för dominerande teman i nyhetsrappor-

tering och offentliga debatter. Mot bakgrund av detta kommer den kvalitativa analysen att presenteras.

Presentationen har delats upp i fyra åtskilda tidsperioder, som också motsvaras av kapitel 4–7. Periodernas avgränsning har utformats mot bakgrund av den ovan nämnda innehållsanalysen av nyhetstexter, närläsningar av det insamlade materialet, samt särskilt betydelsefulla institutionella och politiska förändringar. Delar av den innehållsanalys som presenteras i kapitel 3, och den kvalitativa analysen i kapitel 4–7, utgår från olika periodiseringar. Innehållsanalysen bygger delvis på jämförelser av material insamlade under tre olika tidsperioder; nämligen 1990–1994, 1995–1997 samt 2005–2007. Valet av dessa perioder bygger huvudsakligen på resultatet från en analys av antalet publicerade nyhetsartiklar där ämnet bidragsfusk aktualiseras som redogörs för inledningsvis i kapitel 3. Denna indikerade att just dessa perioder präglades av ett särskilt genomslag för nyhetsrapportering om bidragsfusk, och därför riktades också ett särskilt fokus mot dessa i innehållsanalysen. Redogörelsen för den kvalitativa närläsningen är organiserad med utgångspunkt i en delvis annorlunda, och i viss utsträckning också överlappande, periodisering som huvudsakligen formats mot bakgrund av centrala skiftningar i det offentliga samtalet om bidragsfusk. Denna del av avhandlingen redogör först för åren 1990–1994, och därefter för 1995–2001, 2002–2005, samt avslutningsvis 2006–2010. Periodiseringarna har inte utformats för att skapa förutsättningar för omedelbar jämförbarhet mellan de kvalitativa läsningarna och innehållsanalysen. Snarare beror skillnaderna på att de olika metoderna har bidragit till att det analytiska intresset delvis riktats mot olika perioder. Samtidigt kan det också konstateras att skillnaderna är små, huvudsakligen har överensstämmande perioder observerats som analytiskt intressanta genom de olika metoderna.

3

Bidragsfusk i svensk nyhetspress, 1990–2010

I det här kapitlet kommer en kartläggning av nyhetstemat bidragsfusk i svensk press under perioden 1990-2010 att presenteras. Kartläggningen kommer att ske genom att antalet publicerade nyhetsartiklar där fusk-relaterade begrepp används räknas. Därutöver kommer även bibliometriska metoder för textanalys, samt tekniker för visualisering inspirerade av social nätverksanalys, att användas i syfte att analysera användningen av vissa centrala begrepp inom ramen för allmän välfärdspolitisk debatt under samma tidsperiod. Särskild vikt kommer i det här kapitlet att läggas vid analysen av övergripande tematiska relationer och förändringar över tid. De trender och mönster som analyserna synliggör kommer sedan att delvis ligga till grund för utformningen av den fortsatta, kvalitativt orienterade, analysen.

Fyra nationellt distribuerade nyhetstidningar har valts ut för analysen: Dagens Nyheter (DN), Svenska Dagbladet (SvD), Aftonbladet (Ab) samt Expressen (Exp). Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet är Sveriges största morgontidningar med nationell spridning.[23] Dagens Nyheter klassificerar sig som oberoende liberal[24] och Svenska Dagbladet som obunden moderat. Aftonbladet och Expressen är Sveriges största kvällstidningar.[25] Aftonbladet är oberoende socialdemokratisk och Expressen oberoende liberal. Samtliga tidningar har även nätutgåvor med betydande besökssiffror. Även om det givetvis finns andra forum för välfärdspolitisk diskussion i Sverige är det rimligt att anta dessa tidningar tillsammans omfattar huvuddragen i den svenska välfärdsdebatten. Ifall andra nyhetsmedier publicerar betydelsefulla texter är det också högst troligt att dessa, genom det befintliga urvalet, går att spåra.

Publicerade artiklar från de utvalda tidningarna har samlats in via de nätbaserade tjänsterna Mediearkivet[26] och Presstext.[27] I Presstext finns artiklar publicerade i Expressen från 1990 och framåt tillgängliga, och i Dagens

[23] GöteborgsPosten är till upplagan större än SvD, den är dock huvudsakligen avgränsad till Sveriges västra delar.

[24] Detta sedan 1998, där före som oberoende.

[25] Expressens upplaga inkluderar även de regionalt avgränsade utgåvorna Göteborgs-Tidningen och Kvällsposten.

[26] http://www.retriever-info.com/se/tjaenster/research.html

[27] http://www.presstext.se

Nyheter från 1992 och framåt. I Mediearkivet finns artiklar publicerade i Aftonbladet och Svenska Dagbladet publicerade från 1995 och framåt. De analyser som görs på nyhetsmaterial före 1995 baseras alltså enbart på material ur Expressen och Dagens Nyheter, och före 1992 uteslutande på texter publicerade i Expressen. Dessa begränsningar i arkivens omfattning har även fått utgöra den tidsmässiga avgränsningen för insamlandet av den huvudsakliga mängden pressmaterial i avhandlingen.

Två olika material analyseras i det här kapitlet. Först har artiklar som specifikt behandlar bidragsfusk samlats in och kartlagts. Detta urval utgör också det nyhetsmaterial som de kvalitativa analyserna, som redovisas i kapitel 4–7, har baserats på. Materialet är insamlat i syfte att fånga upp den huvudsakliga mängden presstexter där ämnet bidragsfusk aktualiseras. Även om urvalet till omfattningen förväntades bli stort, har det samlats in med utgångspunkt i avsikten att det i sin helhet skulle kunna närläsas.

Analyser av detta material kan inte på ett tillfredställande sätt ge en bild av hur nyhetstemat bidragsfusk förhåller sig till andra nyhetsteman, och inte nödvändigtvis heller hur diskussioner om bidragsfusk har utvecklats inom ramen för den allmänna välfärdspolitiska debatten i Sverige. För att besvara sådana frågeställningar presenteras i detta kapitel därför även analyser genomförda med utgångspunkt i ett annat, mer omfattande urval press-texter. Detta material har samlats in för att representera den allmänna välfärdspolitiska offentliga debatten i Sverige i en bredare bemärkelse. Det har enbart samlats in för att analyseras med hjälp av automatiserade tekniker, någon närläsning av de texter som samlats in inom ramen för detta urval har inte gjorts.

Omfattningen av nyhetstemat bidragsfusk

För att besvara frågeställningar omkring hur mycket, och vad, som skrivits om bidragsfusk under den studerade tidsperioden har artiklar (i de utvalda tidningarna) där vissa söktermer förekommer samlats in. Den söksträng som användes formulerades enligt följande:

> bidragsfusk* OR (bidrag* AND fusk*) OR (arbetslös* AND fusk*) OR (sjuk* AND fusk*) OR (felaktig* AND bidrag*)

Syftet med söksträngens utformning var att samla in artiklar där de centrala socialförsäkrings- och bidragsformerna inom de svenska trygghetssystemen och specifika förekomster av fusk inom dessa aktualiserades – samt artiklar där bidragsfusk eller systemfel i bidragssystem, som mer övergripande teman, var centrala. Inga avgränsande termer användes i söksträngen och för varje tidning samlades samtliga artikeltyper in. Totalt identifierade denna söksträng 7847 artiklar i samtliga tidningar. Dessa samlades alla in i fulltext.

Söksträngens utformning gjorde att ett stort antal artiklar samlades in som endast perifert, eller inte alls, behandlade intressanta frågor för denna avhandlings vidkommande. Ur det relativt omfattande material som samlades in valdes därför de artiklar som mer specifikt behandlade fusk, missbruk, överutnyttjande och/eller felaktigheter i trygghetssystemen ut. Detta gick till så att samtliga insamlade artiklar granskades överskådligt, varefter de artiklar som visade sig intressanta för vidare analys valdes ut. I urvalet har samtliga artiklar där antingen specificerade eller generaliserade framställningar av fusk, missbruk och/eller felaktigheter i socialförsäkringssystemen riktade mot individuella medborgare inkluderats. Framför allt har artiklarna avsett fusk och felaktigheter inom systemen för sjukförsäkring, föräldraförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, ekonomiskt bistånd (socialbidrag), studiestöd samt migrationspolitiska stödformer.

Utöver dessa artiklar identifierade den använda söksträngen även ett stort antal artiklar som primärt behandlade ämnen som i detta sammanhang bedömdes ointressanta för närmare granskning. Framför allt gäller detta ämnen som; fusk med olika bidragsformer administrerade av EU, förekomsten av dopningsfusk bland elitidrottsutövare, fusk inom politiska ungdomsförbund med felaktigt angivna medlemsantal, riksdagsledamöters fusk och missbruk av olika tjänsteförmåner, fusk inom akademin, fusk med lönebidrag utbetalade till företag, samt skattefusk bland såväl privatpersoner som företag.[28] Samtliga av dessa övriga nyhetsteman präglar stora delar av nyhetsutbudet under längre tider av den granskade perioden, flera av dem betecknas dessutom som ’bidragsfusk’. Därmed bidrar även dessa teman i en inte obetydande utsträckning till att prägla olika framställningar av fusk i trygghetssystemen i nyhetsrapporteringen. I vissa avseenden är det därför svårt att på ett tydligt sätt skilja mellan dessa teman i materialet. Till exempel aktualiseras ofta ett eller flera nämnda teman, tillsammans med bidragsfusk, för att åskådliggöra något som ibland betecknas ’fusk-Sverige’ eller ’fuskkulturen’ i Sverige. Inte minst av denna anledning har det varit betydelsefullt för den analys som här skall genomföras att, om än överskådligt, läsa igenom hela det insamlade materialet. Artiklar som aktualiserar fusk och felaktigheter i trygghetssystemen parallellt med något av dessa övriga nyhetsteman har inkluderats i urvalet för vidare analys.

Artiklar om den svenska fuskkulturen – av vilken fusk med trygghetssystem är en dimension bland många andra men där detta inte nödvändigtvis artikuleras explicit i artikeltexten – har också inkluderats för vidare analys. Detta trots att den sökträng som användes vid insamlandet inte var konstruerad för att identifiera den typen av texter. Det är troligt att kompletterande sökningar hade identifierat ytterligare artiklar av denna typ.

[28] Därutöver förekom ett mindre, men inte obetydligt, antal artiklar om; fusk i samband med schlagerfestivalen, tentamensfusk bland universitetsstuderande, fusk bland privatläkare med sjukintyg, samt fuskåkning inom kollektivtrafiken.

Några sådana har dock inte genomförts av hänsyn till materialets omfattning.

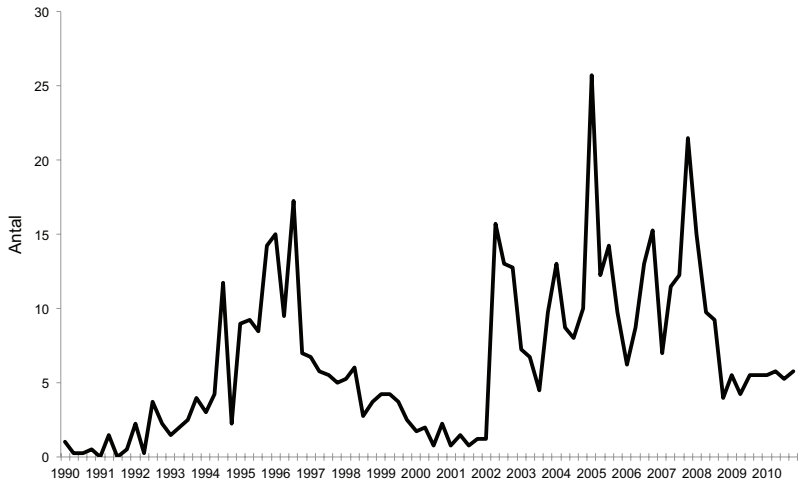
Genom att kombinera automatiserade sökstrategier och översiktliga genoläsningar har ett material som kan sägas omfatta det mesta som skrivits om bidragsfusk i fyra av Sveriges största tidningar samlats in. Samtidigt kan genomläsningen i detta skede av insamlingsarbetet även betraktas som det första momentet i den kvalitativa analysen, då den även bidragit till att ge en djupare inblick i det insamlade materialet. I genomläsningen av de insamlade texterna har kunskap om centrala teman, aktörer och begrepp producerats, som sedan använts i utformningen av de kompletterande innehållsanalyserna.

Tabell 3.1: Artikelfrekvenser 1990–2010, per tidning och år.

	DN	Ex	SvD	Ab	samtliga
1990	-	8	-	-	8
1991	-	8	-	-	8
1992	19	15	-	-	34
1993	26	14	-	-	40
1994	51	34	-	-	85
1995	39	31	66	28	164
1996	54	12	89	40	195
1997	32	14	32	14	92
1998	28	6	29	8	71
1999	19	11	17	12	59
2000	10	4	6	7	27
2001	3	6	5	3	17
2002	49	42	60	20	171
2003	32	33	34	14	113
2004	68	42	33	16	159
2005	87	67	59	35	248
2006	54	42	43	34	173
2007	70	31	56	52	209
2008	45	22	42	43	152
2009	31	9	21	22	83
2010	32	16	20	21	89
totalt	749	467	612	369	2197

Efter den första genomläsningen återstod 2197 artiklar. I tabell 3.1 redovisas hur dessa är fördelade per tidning och år. Allmänt kan materialet sägas vara fördelat relativt jämt mellan de olika tidningarna, inga större skillnader vad gäller detta kan observeras. Därutöver förefaller tidningarna skriva om bidragsfusk i en förhållandevis likartad omfattning under de insamlade åren. Dessa förhållanden tyder dels på att de flesta nyhetsmedier generellt under

den studerade tidsperioden tillskrivit frågor om fusk i trygghetssystemen en likartad dignitet, dels tyder det på att den sökträng som användes vid insamlandet faktiskt identifierat den avsedda rapporteringen. Omfattande variationer mellan tidningarna över tid hade indikerat brister i urvalsförfarandet, då en likartad rapporteringsfrekvens bland de olika tidningarna i detta sammanhang är att betrakta som rimlig.



Figur 3.1: Artikelfrekvenser
(Exp 1990–2010; DN 1992–2010; SvD, Ab 1995–2010)

I figur 3.1 presenteras det totala antalet publicerade artiklar som behandlar ämnet bidragsfusk i samtliga tidningar, per kvartal, under perioden 1990–2010. Med utgångspunkt i denna figur kan det konstateras att bidragsfusk har aktualiserats i relativt olikartad omfattning under olika tidsperioder. Från och med 1990 till och med mitten av 1994 är temat jämförelsevis begränsat; även om materialet under dessa år baseras på ett mindre antal tidningar finns det ingenting som tyder på större variationer bland de observerade tidningarna, något som indikerar att ämnet även i ett bredare medieurval förmodligen var relativt begränsat före 1994. I samband med valet 1994 får dock ämnet ett större genomslag. Givet att materialet här endast består av två tidningar kan omfattningen vid denna tidpunkt betraktas som relativt stort. Under det därpå följande kvartalet är dock rapporteringen återigen nere på samma nivå som före valrörelsen. Ämnets genomslag under 1994 kan framför allt sättas i samband med att partiet Ny Demokrati fokuserade på frågor om bidragsfusk under valrörelsen. Det gjorde partiet delvis även under valrörelsen 1991, men då med betydligt mindre framgång. Även under valrörelserna 2002 och 2006 ökar antalet publicerade artiklar om bidragsfusk. Mycket tyder med andra ord på att

ämnets nyhetsgenomslag är kopplat till partipolitiskt orienterade debatter och intressen, och att frågan också aktualiseras av sådana intressen just i samband med valrörelser. Under valrörelsen 1998 kan ingen ökad rapportering om ämnet observeras, vilket är ett uttryck för ämnets begränsade utrymme i offentlig debatt vid 90-talets slut.

Från och med första kvartalet 1995 till och med andra kvartalet 1998 får ämnet på nytt en relativt stor och dessutom även något mer ihållande uppmärksamhet. Denna fas av rapporteringen inleds med ett intresse riktat mot dåvarande Riksrevisionsverkets kartläggning av fusk i de svenska bidragssystemen som publicerades sommaren 1995 (RRV, 1995c). Mellan 1995–1996 får också debatter där en särskilt utmärkande svensk 'fuskkultur' – i vilken bidragsfusk utgör en av flera komponenter – problematiseras ett större utrymme. Fram till och med första kvartalet 2000 minskar återigen uppmärksamheten. Under åren 2000 och 2001 är bidragsfusk ett ytterst perifert nyhetstema. Av det granskade materialet att döma är intresset under denna period till och med mindre än under perioden före valrörelsen 1994.

Under det andra kvartalet 2002 får ämnet återigen ett ökat utrymme i nyhetsmedier, något som kan sättas i samband med att kristdemokraternas dåvarande partiledare Alf Svensson uttalar sig om att det troligtvis förekommer ett omfattande fusk i sjukförsäkringen. Detta uttalande följs av omfattande diskussioner omkring överutnyttjande inom sjukförsäkringen under flera års tid (se även Johnson, 2010). Efter 2002 behåller ämnet denna större omfattning i rapporteringen. Under vissa perioder; framför allt första kvartalet 2005 i samband med att programmet Uppdrag granskning i SVT sänder en uppmärksammad serie reportage omkring bidragsfusk, samt sista kvartalet 2007 i samband med att FUT-delegationens rapport om bidragsfuskets omfattning (2007a) publiceras, ökar ämnets omfattning dessutom till ännu högre nivåer. Efter 2008 är genomslaget för bidragsfusk som nyhetstema återigen något mer begränsat. Under perioden 2002–2010 finns dock inget kvartal då rapporteringens omfattning sjunker till de nivåer som återfinns före 1994, eller under perioden 2000–2001.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att antalet publicerade artiklar som specifikt behandlar temat bidragsfusk har förändrats kraftigt under den studerade perioden. Det faktum att ämnet under vissa tider måste karaktäriseras som ytterst perifert i den svenska välfärdspolitiska rapporteringen kan tolkas som att det inte utgör en central välfärdspolitisk dimension i Sverige, i synnerhet gäller detta för perioden fram till och med början av 00-talet. Det är inte sannolikt att ett ämne med stor välfärdspolitisk betydelse kan vara så litet till omfattningen som bidragsfusk är i nyhetsrapporteringen under perioden 2000–2001. Omfattningen av nyhetsbevakningen som i det här materialet konstaterats från 2002 och framåt talar dock för att ämnet under huvuddelen av 00-talet utgjort en mycket betydelsefull välfärdpolitisk fråga.

Tabell 3.2: Artikelfrekvenser och procentuell fördelning mellan tidningarna, per tidsperiod (DN, Exp 1992-2008; SvD, Ab 1995-2008).

	92-94	95-01	02-04	05-08	totalt
Dagens Nyheter	96	185	149	256	686
	60,4 %	25,5 %	33,6 %	32,7 %	33,9 %
Svenska Dagbladet	-	244	127	200	571
	-	33,6 %	28,7 %	25,6 %	28,2 %
Aftonbladet	-	112	50	164	326
	-	15,4 %	11,3 %	21,0 %	16,1 %
Expressen	63	185	117	162	442
	39,6 %	25,5 %	26,4 %	20,7 %	21,8 %
totalt	159	726	443	782	2025

För att närmare studera hur de publicerade presstexterna är fördelade mellan de olika tidningarna under de olika tidsperioderna redovisas materialets sammansättning i dessa avseenden i tabell 3.2. De jämförda tidsperioderna har valts ut mot bakgrund av de ovan konstaterade trenderna i nyhetsmaterialet. I jämförelse med tidigare forskning i Storbritannien (se exempelvis Golding & Middleton, 1982), där nyhetstemat bidragsfusk visat sig vara sensationalistiskt präglat och tydligt kopplat till borgerliga tabloider, framstår svenska förhållanden som delvis annorlunda. I det svenska sammanhanget utgör morgontidningarnas andel av materialet under samtliga perioder huvuddelen av rapporteringen. Dessutom föreligger inga större skillnader mellan respektive morgontidning – Svenska Dagbladet förefaller mer benägna att skriva om ämnet under perioden 1995–2001, och därefter verkar den omvända relationen föreligga med en högre andel publicerade artiklar av Dagens Nyheter. Skillnaderna i dessa avseenden är dock inte särskilt dramatiska, huvudsakligen aktualiseras ämnet i en likartad omfattning av samtliga studerade tidningar under hela tidsperioden.

När det gäller Aftonbladets andel av rapporteringen kan vissa utmärkande drag observeras. I denna tidning publiceras ett betydligt mindre antal artiklar om bidragsfusk än i de övriga tidningarna under de två första perioderna. Detta är ett uttryck för att ämnet under dessa perioder är delvis tydligt kopplat till borgerliga aktörers försök att aktualisera fusk i den offentliga debatten. Efter 2004 ökar dock Aftonbladets begränsade andel av rapporteringen i omfattning till en nivå jämförbar med övriga tidningars. Denna förändring uttrycker delvis att det i Aftonbladet under 00-talet uppstår en förhållandevis markant ökning av antalet artiklar där en tydlig kritik gentemot åtgärder och synliggöranden av fusk formuleras. Med utgångs-

punkt i fördelningen av antalet artiklar mellan de olika tidningarna finns viss grund för antagandet att svenska debatter om fusk delvis skiljer sig från de brittiska – såtillvida att de inte kan karaktäriseras som tabloidfenomen – och att de delvis är präglade av blockpolitiska skiljelinjer.

Bidragsfusk i allmän välfärdspolitisk debatt och nyhetsrapportering

För att undersöka hur bidragsfusk utvecklats som nyhetstema i svensk press har analyser även genomförts på ett mer omfattande urval nyhetstexter. Mer specifikt är syftet med dessa att närmare granska omfattningen av bidragsfusk i relation till andra välfärdspolitiska teman över tid. I syfte att samla in ett material som motsvarar den totala svenska välfärdspolitiska debatten och nyhetsrapporteringen, identifierades samtliga publicerade artiklar som innehöll något av följande ord:

> välfärdsstat, socialförsäkring, pensionsförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, bidragssystem, välfärdssamhälle, trygghetssystem, välfärdspolitik, föräldraförsäkring, bidragsmottagare, bidragstagare, socialbidrag, sjukförsäkring, välfärdssystem.[29]

Noteras bör att inga söktermer med specifika kopplingar till bidragsfusk har inkluderats vid insamlandet av detta material. Med anledning av detta finns därför en viss risk att texter där bidragsfusk diskuteras inte har samlats in. Då syftet med detta urval varit att skapa förutsättningar för en analys av bidragsfusk i relation till den allmänna offentliga debatten har sökssträngen utformats på detta sätt för att analyserna inte ska producera överskattningar av fusktemats omfattning. Givet storleken på det material som samlats in, och givet att det sannolikt inte är särskilt vanligt att bidragsfusk aktualiseras utan att någon av de andra inkluderade söktermerna också aktualiseras, är det samtidigt inte särskilt sannolikt att omfattningen kommer att underskattats med den valda strategin.

Med utgångspunkt i de tidsperioder som urskiljts genom analysen av artikelfrekvenser i föregående avsnitt samlades artiklar från tre olika perioder in. Den första perioden, 1990–1993, valdes ut för att den representerar ett nyhetsklimat då bidragsfusk inte utgjorde ett centralt tema. De två andra perioderna, 1995–1997 samt 2005–2007, representerar två tidsmässigt åtskiljda perioder präglade av ett relativt omfattande fokus på bidragsfusk.

Från dessa tidsperioder samlades artiklar ur Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen in genom de tidigare nämnda nät-

[29] Den specifika sökssträng som användes formulerades enligt följande: välfärdsstat* OR socialförsäkr* OR pensionsförsäkr* OR arbetslöshetsförsäkr* OR bidragssystem* OR välfärdssamhälle* OR trygghetssystem* OR välfärdspoliti* OR föräldraförsäkr* OR bidragsmottagar* OR bidragstagar* OR socialbidrag* OR sjukförsäkr* OR välfärdssystem*.

baserade artikelarkiven.[30] Totalt identifierades 18919 artiklar under samtliga tidsperioder. I tabell 3.3 redovisas artiklarnas fördelning över respektive tidsperiod.

Tabell 3.3: Artikelfrekvenser per tidsperiod

	1990-1993	1995-1997	2005-2007	totalt
antal artiklar	3255	9808	5856	18919

Det bör noteras att materialet från den första tidsperioden är betydligt mindre, framför allt eftersom antalet tidningar representerade i detta urval är mindre, än de övriga. Dessutom är materialet från perioden 1995–1997 betydligt mer omfattande än materialet från 2005–2007, trots att det baseras på lika många tidningar. Den mest sannolika förklaringen till detta är att fler nyhetsteman, där de inkluderade söktermerna användes, var aktuella och dessutom tillskrevs höga nyhetsvärden, under perioden 1995 till 1997 än under de övriga perioderna. Utöver detta är det också tänkbart att det totala antalet artiklar i de granskade tidningarna som faktiskt behandlar välfärdspolitiska frågeställningar har minskat. Oavsett vad dessa olikheter mer specifikt beror på bör de hållas i minnet i samband med kommande analyser.

Samtliga artiklar från varje tidsperiod har registrerats med hjälp av textanalysprogramvaran MaxQDA. I programmet har förekomsten av vissa termer under de olika tidsperioderna räknats. Resultatet av denna ordfrekvensanalys presenteras i tabell 3.4. I den nedre delen redovisas frekvenser för begrepp av generell välfärdspolitisk relevans och mer specifika programbeteckningar, i den övre delen begrepp kopplade till bidragsfusk. Av de analyserade begreppen är arbetslöshet det begrepp som använts oftast under samtliga perioder, något som indikerar att just frågor om arbetslöshet generellt kan påstås vara mycket betydelsefulla inom svensk välfärdspolitik. Under mitten på 90-talet var emellertid frågor om arbetslöshet synnerligen aktuella i den offentliga debatten och som tabellen också visar är arbetslöshet ett begrepp som används i mycket hög utsträckning just under denna period. Detta är i sig inte anmärkningsvärt utan indikerar att det insamlade materialet faktiskt ger en relativt korrekt återspegling av debattklimatets utveckling.

[30] Som tidigare nämnts består perioden 1990-1993 huvudsakligen av texter publicerade i Expressen. Inga artiklar ur Svenska Dagbladet och Aftonbladet finns i detta material, och Dagens Nyheter endast för perioden 1992-1993.

Tabell 3.4. Ordfrekvenser
(Exp 1990-2007; DN 1992-2007; SvD, Ab 1995-2007).[31]

ord	90-93	95-97	05-07	totalt
bidragsfusk	25	134	171	330
bidragsmissbruk	0	4	2	6
bidragsbrott	0	0	42	42
sjukskrivningsfusk	0	0	2	2
förmånsfusk	0	0	2	2
överutnyttjande	7	29	63	99
bidragsbedrägeri	0	1	5	6
fusk	176	804	1391	2371
bidragsberoende	44	461	248	753
arbetslös	4261	14087	5137	23485
a-kassa	372	2965	2067	5404
socialbidrag	1149	6354	1528	9031
föräldraförsäkr	614	688	1830	3132
sjukskrivning	118	217	1101	1436
sjukskrivna	56	150	757	963

Utöver detta var även socialbidragsfrågor betydelsefulla i debatten 1995–1997, något som även kan ses i användningen av begreppet bidragsberoende, ett ord som i svensk välfärdsdebatt framför allt är kopplat till socialbidragsmottagande. Under 2005-2007 har arbetslöshet och socialbidrag relativt begränsat genomslag. Givet olikheterna i materialkategoriernas omfattning indikerar analysen att arbetslöshets- och socialbidragsfrågor också var mer omfattande 1990–1993 än under den senaste studerade tidsperioden, något som också kan sägas vara ett rimligt och förväntat resultat givet det svåra ekonomiska konjunkturläget under 90-talets början. 2005–2007 är det snarare användningen av orden sjukskrivna, sjukskrivning och föräldraförsäkring som är utmärkande för rapporteringen. I relation till de tidigare perioderna framstår dessa ökningar som synnerligen slående, då användningen av sjukskrivningstermerna är begränsad under såväl början som mitten på 90-talet.

När det gäller de begrepp som kan påstås vara kopplade till bidragsfusk bör det noteras att det, som ovan nämnts, under perioden 1990-1993 publicerades förhållandevis få artiklar som behandlade frågor om bidragsfusk. Den begränsade användningen av de olika fusktermerna under det tidiga 90-talet är därför inte särskilt överraskande. Givet materialets fördelning är de

[31] Värdena anger antalet förekomster av den angivna bokstavskombinationen, och är baserade på en trunkerad sökterm. För ordet arbetslös har alltså såväl arbetslös som arbetslöshet och arbetslösa registrerats.

ökningar som i den här tabellen kan konstateras för de följande tidsperioderna icke desto mindre anmärkningsvärda; sammantagna ger de gott empiriskt stöd för påståendet att en tämligen omfattande ökning av bidragsfuskets genomslag i den offentliga debatten faktiskt skett under den studerade perioden. Därutöver är det också tydligt att den begreppsapparat som finns tillgänglig för att beskriva olika typer av fuskrelaterade fenomen kommit att bli mer omfattande under de senaste 20 åren. Termen bidragsfusk används dock i en betydligt högre omfattning än de andra termerna även under 2005–2007. Detta indikerar att svenska fuskdiskussioner framför allt har behandlat beskrivningar om ett generellt fusk snarare än mer specificerade och programspecifika fuskpraktiker under de senaste 20 åren, men att detta delvis har förändrats under senare år. Ytterligare en anmärkningsvärd ökning kan observeras för den mer allmänna termen fusk. Förekomsten av detta ord visar att rapporteringen omkring välfärdspolitiska frågeställningar kommit att utvecklas på ett sådant sätt att fusk aktualiserats i en kontinuerligt ökande omfattning. Även om denna term inte nödvändigtvis kan antas ha använts i sammanhang där just ämnet bidragsfusk behandlas, är det sannolikt att den ökning av termens användning som kan observeras under perioden 2005–2007 kan kopplas till rapportering om bidragsfusk. Därutöver indikerar ökningen även att användningen av termen fusk, som beteckning på en mer generell kultur eller allmänt samhällsproblem, också har ökat.

Utöver dessa ordfrekvensanalyser har även ytterligare analyser av hur vissa centrala begrepp används samtidigt i nyhetsartiklar genomförts. Detta genom att programvaran Bibexcel[32] använts för att beräkna samförekomster av ord i artiklar. I tabell 3.5 redovisas resultatet av en sådan analys. Värdena anger antalet artiklar som registrerats under respektive tidsperiod där båda begreppen, i samtliga angivna begreppspar, förekommer minst en gång inom ramen för hela artikeltexten.[33] I tabellen redovisas överst samförekomster vad gäller begrepp kopplade till olika socialförsäkringsprogram, sedan olika begrepp kopplade till olika samhällsgrupper och i den nedre sektionen begrepp kopplade till vissa särskilt betydelsefulla socialpolitiska aktörer och politiska partier.

[32] Bibexcel är ett verktyg utvecklat för bibliometrisk analys (http://www.umu.se/inforsk/Bibexcel).

[33] De analyserade begreppen har registrerats och räknats med hjälp av flera sammanslagna och trunkerade söktermer. För begreppet studiestöd, exempelvis, har söktermerna studielån*, studiemed*, studiebidrag* och studiestöd* använts.

Tabell 3.5. Samförekomster av ord i artiklar; ”bidragsfusk” och: (Exp 1990-2007; DN 1992-2007; SvD, Ab 1995-2007).[34]

	90-93	95-97	05-07
Försäkringsform:			
sjukförsäkring	28	62	174
föräldraförsäkring	10	22	97
socialbidrag	20	78	75
bostadsbidrag	6	61	23
barnbidrag	8	34	31
studiestöd	3	18	19
a-kassa	17	69	113
underhållsbidrag	3	37	8
Samhällsgrupp:			
sjukskrivna	15	31	154
föräldrar	7	55	78
förtidspensionärer	2	16	45
arbetslösa	10	47	97
unga	5	25	54
studenter	3	14	16
invandrare	9	31	47
pensionärer	3	20	49
Aktör/parti:			
försäkringskassan	16	73	151
socialdemokraterna	20	67	166
moderaterna	12	20	87
folkpartiet	10	12	49
arbetsförmedling	5	18	36
vänsterpartiet	2	8	19
miljöpartiet	-	6	30
centerpartiet	10	17	16
socialkontor	3	7	3

Inledningsvis kan det konstateras att samtliga samförekomster ökar under perioden 1995–1997 i förhållande till perioden 1990–1993. Givet den mer begränsade materialmängden för perioden 1990–1993, och att antalet artiklar där fusktermer förekommer i sig är begränsat, är detta inte särskilt anmärkningsvärt. Under perioden 1995–1997 registreras kopplingar mellan i

[34] De analyserade begreppen har registrerats och räknats med hjälp av flera sammanslagna och trunkerade söktermer. För begreppet studiestöd, exempelvis, har söktermerna studielån*, studiemed*, studiebidrag* och studiestöd* använts.

stort sett samtliga analyserade begrepp. Särskilt starka kopplingar finns mellan bidragsfusk och socialbidrag, a-kassa, men även mellan bidragsfusk och bostadsbidrag samt sjukförsäkring; något som indikerar att diskussioner om fusk i just dessa program varit aktuella under denna period. En tydlig, men inte lika stark, koppling finns även mellan bidragsfusk och underhållsbidrag.

När det gäller de olika aktörsgrupperna föreligger endast utmärkande kopplingar under perioden 1995–1997 mellan bidragsfusk och försäkringskassan samt socialdemokraterna. Detta tyder dels på att diskussioner om fusk vid den tiden inte nödvändigtvis representeras i relation till partipolitiska skiljelinjer, utan snarare i relation till offentliga utredningar om fusk och diskussioner om den socialdemokratiska regeringens agerande. Detta förändras dock delvis under perioden 2005–2007, då även de övriga politiska partierna framträder tydligare tillsammans med bidragsfusk, något som antyder att de etablerade politiska partierna då börjat artikulera sina förhållningssätt till frågor om bidragsfusk på ett tydligare sätt.

Vidare föreligger det svagare kopplingar mellan bidragsfusk och de olika samhällsgrupperna, än mellan bidragsfusk och de olika programbegreppen. Detta kan tolkas som att de olika grupperna aktualiseras som en konsekvens av att ett generellt fusk inom en viss programform diskuteras, snarare än att debatterna tar utgångspunkt i att vissa grupper är mer fuskbenägna än andra. Det kan också tolkas som ett uttryck för att diskussioner om fusk huvudsakligen rör sig på en systemorienterad nivå, där utformingsrelaterade förhållanden dominerar samtalen.

Den generella ökningen av samförekomster från den första analyserade perioden till den andra motsvaras av en fortsatt generell ökning för i stort sett samtliga samförekomster under perioden 2005–2007. Undantaget från detta, givet det faktum att resultaten för perioden 1995–1997 är baserade på ett betydligt större material än resultaten för 2005–2007, gäller framför allt för samförekomsten mellan bidragsfusk och underhållsbidrag, och i en mindre utsträckning för samförekomsten mellan bidragsfusk och bostadsbidrag. Dessa minskningar kan inte enbart förklaras med utgångspunkt i materialets fördelning, utan bör snarare tolkas som starka indikatorer på att dessa begrepp aktualiseras i en mindre påtaglig omfattning tillsammans med begreppet bidragsfusk under 2005–2007.

Ökningarna 2005–2007 vad gäller samförekomster av bidragsfusk och de sjukskrivningsrelaterade begreppen sjukskrivna, sjukförsäkring, förtidspensionärer och försäkringskassa är synnerligen tydliga. Med utgångspunkt i de resultat som redovisas här kan det konstateras att det är just i relation till sjukförsäkringen som frågor om fusk aktualiserats med störst genomslag under perioden 2005–2007. Det kan också konstateras att dessa kopplingar inte är lika tydliga under de tidigare perioderna. Att samförekomsten under 2005–2007 mellan bidragsfusk och sjukförsäkring är starkare än mot-

svarande samförekomst för sjukskrivna tyder dessutom på att debatten behandlar ett mer allmänt förekommande sjukfusk snarare än att den lyfter fram frågan mot bakgrund av berättelser om enskilda personers överutnyttjande. Starka, om än inte lika betydelsefulla, ökningar under 2005–2007 kan även observeras i förhållande till begreppen föräldraförsäkring och föräldrar, vilket beror på den då uppmärksammade debatten om fusk inom programmet för vård av sjukt barn. Med utgångspunkt i det här materialet finns det god grund för påståendet att såväl sjukfusk som fusk med vård av sjukt barn utgjort särskilt synliggjorda fenomen i svenska fuskdiskussioner 2005–2007.

Den offentliga välfärdspolitiska debatten under perioden 2005–2007 kan med utgångspunkt i det material som analyserats här påstås vara genomsyrad av frågor om bidragsfusk i en förhållandevis bred bemärkelse. Mot bakgrund av den minskade artikelmängden för 2005–2007 är de flesta ökningarna under denna period av betydande omfattning.

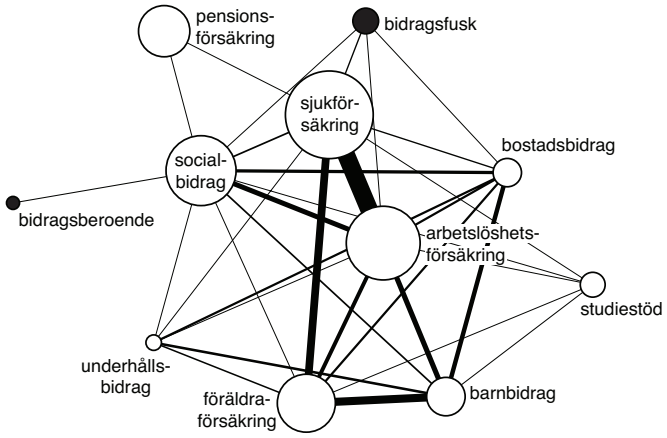
Bidragsfusk och programformer

I figur 3.2, 3.3 och 3.4 redovisas samförekomsterna mellan begreppet bidragsfusk och begrepp relaterade till vissa centrala försäkrings- och bidragsprogram under perioderna 1990–1993, respektive 1995–1997 och 2005–2007 med hjälp av diskursiva nätverk. Nätverken redovisar samförekomster av ord i meningar.[35] Dessa nätverk redovisar med andra ord samförekomster på en annan nivå än de som redovisas i tabell 3.5. Genom att fokusera på samförekomster i meningar, snarare än artiklar, syftar dessa analyser mot att ge en bild av hur olika begrepp används inom ramen för enskilda utsagor och påståenden. Som figur 3.2 visar kan offentliga välfärdspolitiska debatter omkring specifika programformer under perioden 1990–1993 sägas vara huvudsakligen präglade av sjukförsäkrings- och socialbidragsfrågor, därutöver förefaller även pensions-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringsfrågor ha varit relativt aktuella ämnen. Tydligt är också att frågor om bostadsbidrag, studiestöd samt underhålls- och barnbidrag var mer perifera nyhetsteman.

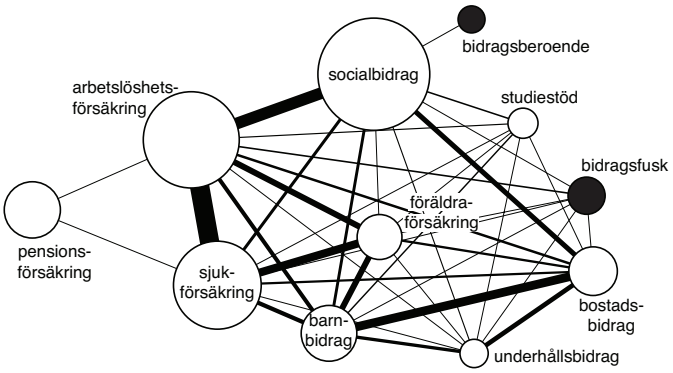
Vid närmare granskning är det också tydligt att vissa programformer är tydligt kopplade till varandra. De stora försäkringsbaserade programmen, tillsammans med barnbidrag och socialbidrag, aktualiseras ofta tillsammans i materialet. Förmodligen är det ett resultat av att dessa program har mer framträdande positioner i det offentliga samtalet generellt, men det kan också bero på att de ofta artikuleras tillsammans, som delar av det över-

[35] Nodernas storlek representerar antalet meningar i vilka de olika begreppen samförekommer i par tillsammans med de övriga begreppen. Linjernas tjocklek representerar antalet meningar det sammankopplade paret av meningar förekommer i. I dessa diskursiva nätverk har även begreppet bidragsberoende inkluderats. Bidragsberoende har framför allt inkluderats för att kunna användas för validering av nätverken; genom att det till omfattning och karaktär förväntas vara jämförbart med bidragsfusk. Någon närmare analys av detta begrepp görs inte i det här kapitlet.

gripande socialförsäkringssystemet. Samtliga dessa förhållanden kan påstås vara i enlighet med det förväntade resultatet av en analys av svensk välfärdspolitisk debatt.



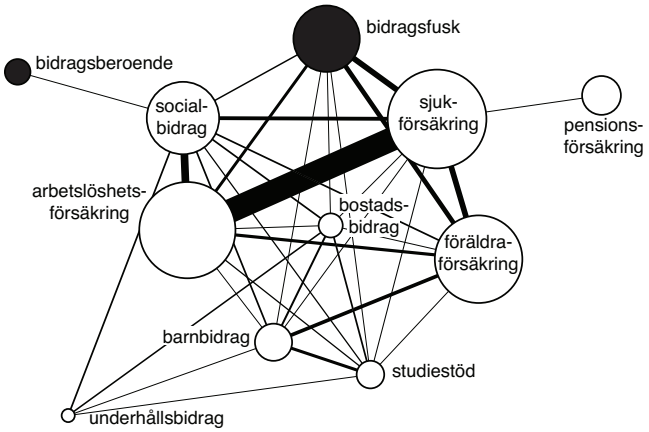
Figur 3.2: Diskursivt nätverk, programformer och bidragsfusk. 1990-1993 (Samförekomster av ord i meningar, 3255 artiklar).



Figur 3.3: Diskursivt nätverk, programformer och bidragsfusk. 1995-1997 (Samförekomster av ord i meningar, 9808 artiklar).

Liknande mönster, vad gäller dessa grundläggande förhållanden, kan också observeras i figur 3.3 och 3.4. Samtidigt synliggörs också centrala skillnader mellan tidsperioderna när man jämför de olika nätverken. Under 1995–1997 förefaller sjuk- och föräldraförsäkringarna vara av mindre betydelsefull karaktär än under den föregående perioden, samtidigt som arbetslöshetsförsäkring och socialbidrag, under en period mer präglad av arbetslöshet, framstår som mer centrala teman. Under 2005–2007 har sjuk- och föräldra-

försäkringarna återigen fått centrala positioner, samtidigt verkar denna period också präglas av att de fyra mest centrala programmen nu får mer utrymme på bekostnad av de övriga programmen. Detta tyder på att debatten i en allt högre utsträckning kommit att fokusera just på dessa delar av trygghetssystemen, samt frågor av mer systemövergripande karaktär.

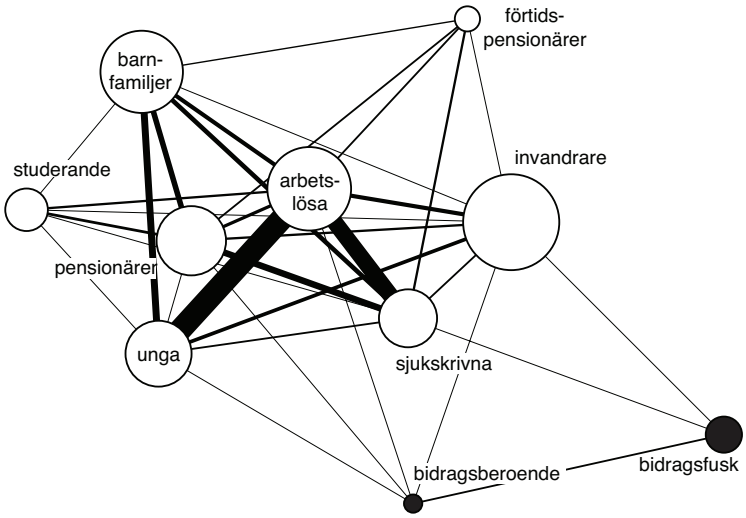


Figur 3.4: Diskursivt nätverk, programformer och bidragsfusk. 2005-2007 (Samförekomster av ord i meningar, 5856 artiklar).

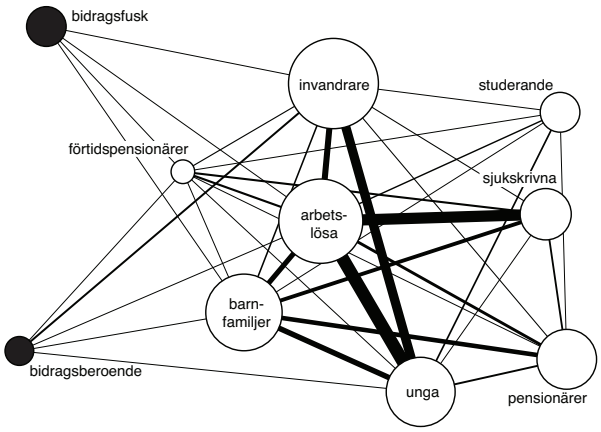
Av mer direkt relevans för det här arbetet är dock hur begreppet bidragsfusk förhåller sig till de olika programbegreppen under de olika perioderna. Under de första två perioderna är bidragsfusk ett mindre framträdande tema, och det aktualiseras inte i någon större utsträckning. Även om begreppets användning ökar från den första till den andra perioden, kan alltså inte dess relativa position på det välfärdspolitiska debattfältet sägas ha förändrats i någon betydelsefull utsträckning. Med andra ord visar dessa analyser att bidragsfusk även under 90-talets mitt är ett relativt perifert tema i offentlig debatt. Att ett ökat antal nyhetsartiklar aktualiserar ämnet under 90-talets mitt betyder med andra ord inte nödvändigtvis att fusk då också får en mer betydelsefull position i en mer övergripande bemärkelse. Under den sista perioden har dock detta förändrats: 2005–2007 är temat lika stort som vissa enskilda programformer, och i vissa fall till och med större. Dessutom är de samförekomstpar bidragsfusk ingår i lika starkt kopplade till varandra som kopplingarna mellan vissa av programformerna. Bidragsfusk har under den senaste perioden också en betydligt mer central position i nätverket än under de tidigare perioderna. Särskilt starka samförekomster finns i nätverket dessutom mellan bidragsfusk och sjukförsäkring samt föräldraförsäkring, något som ytterligare tydliggör att just dessa kopplingar under den här perioden är vara synnerligen betydelsefulla.

Bidragsfusk och samhällsgrupper

I figur 3.5, 3.6 och 3.7 redovisas samförekomster av vissa centrala kategoriseringar av medborgargrupper och bidragsfusk under perioderna 1990–1993, 1995–1997 och 2005–2007. En jämförelse av dessa tre nätverk tyder på att de grupper som oftast aktualiseras, under samtliga tre perioder, är arbetslösa, sjukskrivna och förtidspensionärer, barnfamiljer och invandrare. Dels är noderna som representerar dessa kategorier generellt större än de övriga noderna, dels förekommer de oftare i par tillsammans med varandra än tillsammans med de övriga grupperna. Den första perioden präglas starkt av att arbetslösa och unga kopplas samman, ett samband som också är mycket tydligt under den andra perioden. Dessa två perioder karaktäriseras också av starka band mellan dessa kärnkategorier till barnfamiljer och invandrare. Jämfört med den sista studerade tidsperioden framträder dessa förhållanden som delvis specifika för 90-talet. Mellan 2005–2007 är de tydliga kopplingarna som unga och barnfamiljer har till de övriga centrala kategorierna inte lika framträdande. Snarare karaktäriseras det offentliga samtalet under den här perioden av ett mycket tydligt aktualiserande av arbetslösa och sjukskrivna.

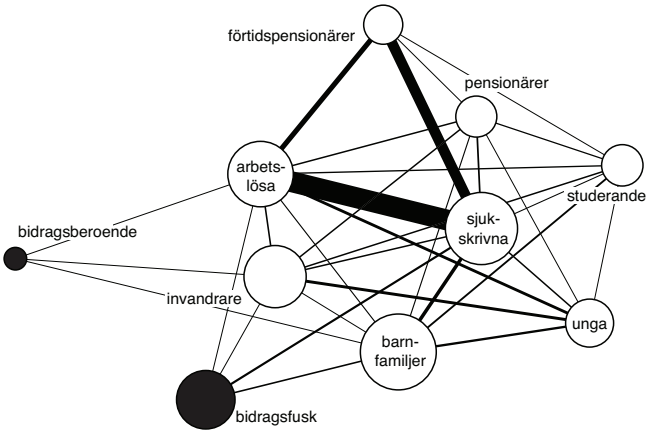


Figur 3.5: Diskursivt nätverk. Samhällsgrupper och bidragsfusk, 1990–1993 (Samförekomster av ord i meningar, 3255 artiklar).



Figur 3.6: Diskursivt nätverk. Samhällsgrupper och bidragsfusk, 1995–1997 (Samförekomster av ord i meningar, 9808 artiklar).

På ett övergripande plan kan det konstateras att ungas och invandrares centralitet under 90-talet i stor utsträckning förändras mot mer perifera positioner under 00-talet. Invandrare är den oftast aktualiserade kategoriseringen under 90-talet. Mellan 2005 och 2007 aktualiseras invandrare fortfarande relativt ofta, men inte i samma utsträckning som tidigare, och inte med någon särskilt framträdande koppling till någon annan kategorisering. Den här förändringen har också observerats i annan forskning, där det har konstaterats att diskussioner om just invandrare karaktäriserade 90-talet på ett särskilt tydligt sätt (Boréus, 2006; Brune 2001).



Figur 3.7: Diskursivt nätverk. Samhällsgrupper och bidragsfusk, 2005–2007 (Samförekomster av ord i meningar, 5856 artiklar).

En särskilt intressant förändring gäller arbetslösas positionering i de olika nätverken. Från att ha varit den mest centrala nodalpunkten – i bemärkelsen att den förekommit i flest starka förekomstpar med andra kategorier – under 90-talet är den under mitten på 00-talet inte lika dominerande. Mellan 2005 och 2007 är det snarare sjukskrivna, tillsammans med förtidspensionärer som utgör den centrala kategoriseringen av medborgare i det offentliga välfärdspolitiska samtalet.

Det är också mot bakgrund av dessa grundläggande relationer som man måste tolka hur de olika grupperna förekommer tillsammans med bidragsfusk i de olika nätverken. Under det tidiga 90-talet är bidragsfusk inte särskilt tydligt sammankopplat med någon av de analyserade kategoriseringarna, men svaga länkar kan observeras i förhållande till invandrare och sjukskrivna. Mellan 1995 och 1997 är bidragsfusk svagt kopplat till fyra grupper: invandrare, arbetslösa, barnfamiljer och förtidspensionärer. Intressant nog saknas under den här perioden någon koppling mellan fusk och sjukskrivna. Under perioden 2005–2007 finns svaga kopplingar mellan fusk och arbetslösa, invandrare och barnfamiljer, men framför allt kan en starkare koppling nu observeras mellan fusk och sjukskrivna.

Under det tidiga 90-talet är bidragsfusk kopplat till bidragsberoende. Den här kopplingen registreras inte under de senare analyserade perioderna. Detta tyder på att fusk under den perioden delvis diskuterades i sammanhang där generella problematiseringar av socialförsäkringar och bidragssystem formulerades, för att senare aktualiseras i en allt högre utsträckning i förhållande till specifika former av fusk, och specifika grupper av fuskare, som en del av mer konkreta problemformuleringar.

Allmänt kan dessa förhållanden sägas ge stöd åt de antaganden som gjordes mot bakgrund av de artikel- och ordfrekvensanalyser som tidigare redovisats i kapitlet. Diskussioner om fusk har förändrats från att ha varit perifera, till att bli allt mer centrala, och dessutom präglade av en allt högre grad av specificitet. Detta har inte minst skett genom att fusk under 00-talet blivit starkt kopplat till sjukförsäkringsfusk, och den dominerande position frågor om sjukfrånvaron kommit att få efter millennieskiftet.

En närmare jämförelse av figur 3.5, 3.6 och 3.7 med de nätverk som visade relationerna mellan olika programformer och bidragsfusk under motsvarande tidsperioder i det föregående avsnittet – det vill säga figur 3.2, 3.3 och 3.4 – visar att bidragsfusk oftare och tydligare artikuleras i relation till specifika program än i relation till specifika grupper av fuskare. Detta mönster observerades även i de tidigare diskuterade analyserna av samförekomster av ord i artiklar. Förhållandet tyder på att bidragsfusk i termer av ett systemorienterat problem har fått ett tydligare genomslag än framställningar där bilder av fuskare utgör en central komponent.

Ytterligare ett förhållande som kan åskådliggöras mot bakgrund av en övergripande jämförelse av de diskursiva nätverk som redovisas i det här

kapitlet är att det inte kan observeras någon direkt, eller enkel, överensstämmelse mellan de grupper och programformer som dominerar det diskursiva välfärdspolitiska fältet under respektive tidsperiod. Vissa av de analyserade grupperna, till exempel invandrare och unga, är inte självklart kopplade till någon särskild programform. Att dessa aktualiseras enligt mönster som inte står i relation till förändringar vad gäller programformernas aktualiserande är därför inte orimligt. Mer intressant i det här sammanhanget är dock att aktualiserandet av grupper och programformer med mer direkta kopplingar till varandra också följer delvis olikartade utvecklingsmönster. Framför allt kan det noteras att arbetslösa utgör en mer central kategori under 90-talet än under 00-talet; samtidigt som arbetslöshetsförsäkringens centralitet och betydelse inte minskar lika tydligt. En motsvarande utveckling kan även observeras när det gäller sjukskrivna, som var betydligt mer perifera under 90-talet än mellan 2005 och 2007. Någon lika tydlig förändring vad gäller sjukförsäkringens position kan inte observeras. Även om bidragsfusk delvis förefaller vara tydligare kopplat till diskussioner omkring programorienterade förhållanden, snarare än mottagarorienterade, tyder dessa förhållanden på att de bredare genomslaget för fuskdiskussioner också är kopplat till ett ökat synliggörande av vissa mottagargrupper.

Trender och mönster 1990-2010

De analyser som presenterats i detta kapitel kan inte nödvändigtvis ge en bild av hur de aktualiserade begreppen i materialet framställs i mer kvalitativa bemärkelser. En hög förekomst av artiklar, eller en hög frekvens av samförekomster mellan vissa begrepp, under vissa tidsperioder kan inte sägas ge någon tydlig bild av hur olika politiska förändringsambitioner, ideologiska strömningar eller faktiska fuskpraktiker står i relation till hur olika fenomen och medborgargrupper framställs i antingen positiv eller negativ bemärkelse. Användningen av begreppet invandrare tillsammans med begreppet bidragsfusk i en given artikel säger till exempel mycket lite om huruvida invandrare framställs som synnerligen fuskbenägna eller som särskilt utsatta för misstankar om fusk.

Huvudsakligen har de analyser som redovisas i det här kapitlet genomförts före det kvalitativa analysarbetet påbörjades. Detta reflekterar att den kartläggande innehållsanalysen framför allt har använts för att ge en övergripande bild av mönster och trender över en förhållandevis lång tidsperiod. Det har också fört med sig att vissa termer, som förmodligen hade kompletterat det befintliga urvalet, inte har inkluderats i analyserna. Med utgångspunkt i djupare kunskap om bland annat den specifika användningen av termer, konstruerandet av sociala kategoriseringar, och definierandet av sociala problem, hade ännu mer utvecklade och komplexa nätverk kunnat

produceras.[36] Det är dock inte sannolikt att detta hade bidragit till avgörande förändringar av de kvalitativa närläsningarnas organisering, och resultaten av dessa. Urvalet av de begrepp och termer som ligger till grund för nätverksanalyserna motsvaras i stor utsträckning av de moment som kan förväntas vara centrala nodalpunkter, och delvis också centrala subjektspositioner, i svensk välfärdspolitisk debatt.

I de följande fyra kapitlen kommer dessa omständigheter att analyseras närmare genom att kvalitativa närläsningar – av hur talet om bidragsfusk har utvecklats inom ramen för de övergripande mönster som presenterats i detta kapitel – presenteras. Analyserna i det här kapitlet ger ett gott empiriskt underlag för påståendet att bidragsfusk kommit att bli en allt mer betydelsefull dimension i svensk välfärdspolitisk debatt. I synnerhet har ämnet präglat det offentliga samtalet tiden efter 2002, då en kontinuerlig aktualitet kan observeras i materialet. Därutöver visar analysen av antalet publicerade artiklar över tid att rapporteringen förefaller vara relativt jämnt fördelad mellan de studerade tidningarna, något som tyder på att bidragsfusk även i andra nyhetsmedier fått ett likartat utrymme.

Bidragsfusk förefaller vidare inte nödvändigtvis ha framställts som ett ämne med särskilt tydliga partipolitiska kopplingar, snarare tyder det mesta på att bidragsfusk ofta har diskuterats utan att partipolitiska aktörer och intressen samtidigt har aktualiserats. Särskilt tydligt är detta förhållande under 90-talet. Analyserna av artiklar publicerade under 00-talet indikerar att politiska aktörer kommit att synliggöras i en högre utsträckning efter millennieskiftet. Sammantaget tyder detta på att en ökande politisering av frågan har präglat utvecklingen.

Att antalet kopplingar mellan bidragsfusk och olika programbeskrivande termer generellt är starkare än med begrepp som betecknar olika samhällsgrupper tyder på att fusk huvudsakligen beskrivs i systemorienterade termer, och att bilder av fuskare också aktualiserats delvis i mindre utsträckning. I diskussioner om fusk har samtidigt vissa samhällsgrupper fått ett särskilt utrymme. Under 90-talet, när migrationspolitiska frågor präglade det offentliga samtalet, kopplades också bidragsfusk och invandrare samman. Under 00-talet har fusk huvudsakligen kopplats till sjuka.

Det analyserade materialet kan i en övergripande bemärkelse också delas in i ett antal tidsperioder med avseende på bidragsfuskets aktualisering. För det första kan perioden fram till och med efter valrörelsen 1994 urskiljas som en period karaktäriserad av ett begränsat rapporterande om bidragsfusk med undantag just för valrörelsen 1994 då ämnet för första gången får ett mer omfattande genomslag. Därefter präglas perioden mellan 1995 och 2001 inledningsvis av ett stort och förhållandevis ihållande intresse för att sedan

[36] Till exempelvis hade registreringen av vissa sociala kategorier, som 'invandrare' och 'socialbidragstagare' kunnat registreras men hjälp av fler termer, vilket möjligtvis hade resulterat i andra resultat av nätverksanalyserna.

successivt försvinna från den offentliga arenan. Det studerade materialet indikerar att denna period delvis präglats av diskussioner om fusk inom programmen för socialbidrag, arbetslöshetsersättning, bostadsbidrag och underhållsbidrag, samt ett visst fokus på invandrare. Under 2002 får ämnet återigen ett bredare genomslag, vilket sedan kan konstateras vara ihållande fram till och med slutet av 2008.

4

1990–1994: Misstänksamhet

Som tidigare nämnts upptar inte frågeställningar om fusk och missbruk inom trygghetssystemen svensk välfärdspolitisk debatt i någon större utsträckning före 1990 (Svallfors, 1996). Detta förhållande förändras emellertid under 90-talets första hälft, och olika föreställningar omkring bidragsfusk har därefter, på olika sätt under olika tidsperioder och i varierande utsträckning, tydligt format den välfärdspolitiska utvecklingen. Att denna förändring sker under 90-talets första hälft är mot bakgrund av vissa omständigheter inte nödvändigtvis särskilt överraskande. I början av 90-talet drabbas Sve rige av en ekonomisk lågkonjunktur som allmänt uppfattas som mycket svår. Mot bakgrund av den ekonomiska krisen, ökande arbetslöshet, och förestående förändringar i den demografiska sammansättningen av befolkningen, framstår frågor om trygghetssystemens långsiktiga finansiering som ytterst centrala politiska problem. Ett uttryck för detta är att ett antal så kallade strukturutredningar[37] tillsätts under det tidiga 90-talet för att utreda nya former för systemens övergripande organisering. Allmänt anses också de traditionellt generösa utformningarna av de svenska socialförsäkringarna vara omöjliga att bibehålla.

Samtidigt är opinionsstödet för det socialdemokratiska partiet det lägsta på mycket länge.[38] Den bristande legitimitet som socialdemokratin generellt har under denna period – som delvis kan kopplas till vänsterrörelsens internationella samtida utveckling, och som delvis kan sättas i samband med händelser och förhållanden specifika för Sverige – för med sig att förutsättningarna för ett traditionellt formulerat stöd för en socialdemokratisk socialpolitik vid den här tidpunkten var begränsat. Till följd av det svåra statsfinansiella läget var klimatet för krav på kostnadsbegränsningar och kontroller därutöver också förhållandevis gynnsamt. I såväl Norge som Finland genomförs under det tidiga 90-talet utredningar av förekomsten av fusk, framför allt i respektive lands arbetslöshetsersättningssystem (RRV, 1995c, s. 45-49). Dessa utredningar pekar på att det politiska intresset för föreställningar om fusk i socialförsäkringssystemen var relativt högt även i andra geografiskt närbelägna, och socialförsäkringsmässigt likartade, länder. Under 70- och 80-talen präglar föreställningar om bidragsfusk, och bidragsberoende, i en betydande utsträckning välfärdspolitiken i såväl Stor-

[37] Se exempelvis RFV (1993); ESO (1994).

[38] I valet 1991 fick socialdemokraterna 37,7 % av rösterna, partiets sämsta valresultat sedan 1928.

britannien som USA. En inte obetydlig dimension av fokuset på missbruks- och beroendefrågor i den anglosaxiska världen har bestått av just nyhetsmediers framställningar av bidragsmottagare som fuskare (Golding & Middleton, 1982; Dean & Taylor-Gooby, 1992; Fraser & Gordon, 1994; Misra et al., 2003; Gilens, 1999). Även om dessa förhållanden inte kan antas påverka det svenska debattklimatet direkt, är det icke desto mindre sannolikt att svenska journalister, politiker och debattörer till följd av detta utvecklat en relativt hög medvetenhet omkring ämnet. Mot slutet av 80-talet publiceras också i Sverige ett visserligen begränsat, men relativt väl uppmärksammat, antal nyhetsartiklar där ämnet fusk aktualiseras, och under början av 90-talet tilltar det svenska medieintresset för fusk ytterligare. Bidragsfusk som nyhetstema får med andra ord en allt starkare position i svensk nyhetsrapportering under den här perioden. Förutsättningarna för att formulera nyliberala angrepp mot, och krav på nedskärningar av, den svenska välfärdsstaten just genom ett ökat fokus på fusk och missbruk av socialförsäkringar var med andra ord förhållandevis goda under det tidiga 90-talet.

Det är dock inte ett generellt överutnyttjande, i termer av ett allmänt utbrett fuskande, som lyfts fram och problematiseras under den här perioden, snarare karaktäriseras debatterna av ett utpräglat fokus på påståenden om fusk bland invandrare och flyktingar. I nyhetsrapportering och offentlig debatt under den här tiden är det huvudsakligen inom ramen för migrationspolitisk debatt, snarare än välfärdspolitisk, som frågor om bidragsfusk behandlas. Detta förhållande måste framför allt tolkas mot bakgrund av den särskilda aktualitet migrationspolitiska förhållanden hade i den svenska politiken under första halvan av 90-talet (Boréus, 2006).

Den specifika karaktären som diskussioner om fusk får måste därutöver också sättas i samband med det då nystartade, och mycket uppmärksammade, högerpopulistiska och nationalistiskt orienterade partiet Ny demokrati.[39] Partiets framtoning präglades starkt av att man förespråkade en restriktiv invandringspolitik, men utöver detta var också minskade statliga utgifter en kärnfråga för partiet. Partiets politik kännetecknades också av försök att lyfta fram just bidragsfusk som ett politiskt problemområde. 1991 fick Sverige en borgerlig minoritetsregering med Ny demokrati i så kallad vågmästarroll.[40] I en inte obetydande utsträckning präglas

[39] Ny demokrati bildades i februari 1991. Partiet fick ett betydande genomslag i nyhetsmedia. I synnerhet riktades mycket av nyhetsrapporteringen om Ny demokrati mot partiledarna Bert Karlsson och Ian Wachtmeister. Ny demokrati fick 6,7 % av rösterna i riksdagsvalet samma år och hade under den borgerliga regeringsperioden 1991-1994 ställning som vågmästare. Vid valet 1994 förlorade partiet samtliga riksdagsmandat. När det gäller betydelsen av Ny demokratis etablering i Sverige kan det noteras att flera paralleller kan spåras mellan detta parti och andra så kallade missnöjespartier på den politiska högerkanten i Norden. I Finland hade Veikko Vennamos Landsbygdspartiet, och i Danmark Mogens Glistrups Fremskridtspartiet, framgångsrikt drivit liknande politik under 1970- och 80-talen.

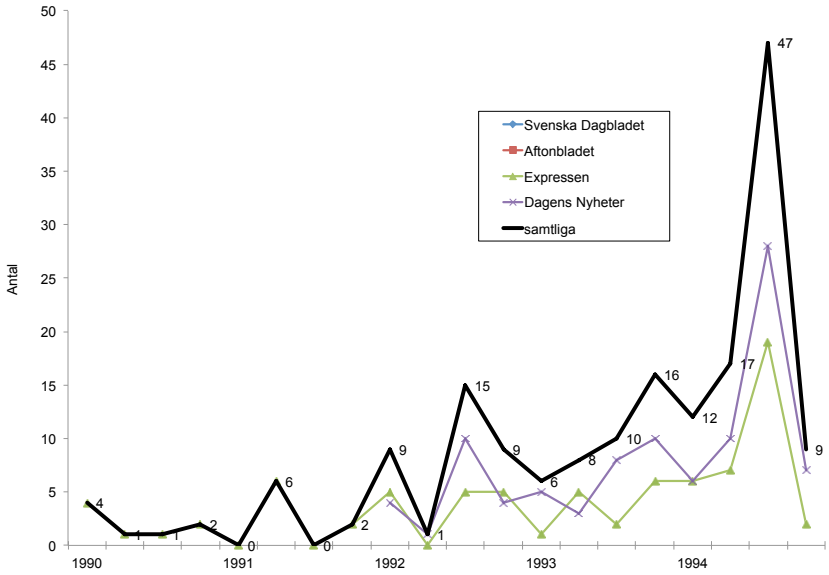
[40] För att få egen majoritet i riksdagen behövde regeringen stöd av Ny demokrati. Partiet var inte en del av regeringen.

offentliga debatter om bidragsfusk under perioden mellan 1990 till 1994 av Ny demokrati och deras försök att etablera frågor fusk och missbruk av bidrag i offentliga debatter omkring framför allt migrationspolitiska förhållanden. De parlamentariska förutsättningarna för Ny demokrati att framgångsrikt driva sin politik var förhållandevis goda under riksdagsperioden 1991–1994. Partiets vågmästarroll medförde också att det i medier redan mycket uppmärksammade partiet fick ett ännu större utrymme. Ny demokrati medförde att det vid en särskilt betydelsefull tidpunkt fanns en uppmärksammad politisk aktör med ett starkt intresse för att skapa debatt om bidragsfusk i Sverige. Samtidigt innebar partiets ideologiska profil att ämnet under den här perioden i vissa avseenden också kom att kopplas till främlingsfientlighet och nationalism, snarare än liberalism och marknadsanpassning. Denna ideologiska och partipolitiska prägling kan också bidra till att förklara ämnets begränsade utrymme inom ramen för den välfärdspolitiska debatten. Det är vidare inte osannolikt att övriga etablerade partier också undanhöll sig från att föra fram fuskfrågor för att inte komma att kopplas samman med Ny demokrati. Huvudsakligen bemöts Ny demokratis påståenden om ett utbrett fuskande med avståndstagande motargument under 90-talets första hälft, samtidigt bidrar även detta till att ämnet får ett allt mer påtagligt utrymme, och därigenom också ökad relevans, i det offentliga samtalet.

I figur 4.1 åskådliggörs hur många artiklar per kvartal som publiceras mellan januari 1990 och december 1994 i Expressen respektive Dagens nyheter[41], där ämnet bidragsfusk aktualiseras. Mellan 1990 och 1991 är antalet artiklar begränsat och det finns ingenting som tyder på att något större intresse för frågor om fusk i trygghetssystemen då aktualiseras. Under perioden 1992 till 1994 kan dock ett ständigt ökande antal publicerade artiklar om bidragsfusk observeras. Vid en närmare granskning visar det sig att en stor del av de artiklar som utgör den ökade bevakningen även aktualiserar partiet Ny demokrati och deras försök att lyfta fram frågor om bidragsfusk i den offentliga debatten, försök som mot bakgrund av de artikelfrekvenser som redovisas i figur 4.1 måste betraktas som framgångsrika i synnerhet mot slutet av partiets riksdagsperiod och i samband med valrörelsen 1994. Det studerade materialet domineras också av artiklar där bidragsfusk bland invandrare diskuteras. Denna kategori av artiklar tillhör huvudsakligen det migrations- eller integrationspolitiska fältet och de präglas delvis av en förhållandevis kritisk journalistisk ton, där Ny demokratis försök att synliggöra fusk bland invandrare ifrågasätts. I allmänhet är de övriga politiska aktörernas förhållningssätt till Ny demokrati tydligt avståndstagande. De politiska argument som förs fram mot partiets försök

[41] De analyser av medietexter publicerade före 1995 som redovisas i den här avhandlingen, huvudsakligen i detta kapitel, baseras på ett mer begränsat urval av tidningar än i övriga delar av avhandlingen, och omfattar endast dessa två tidningar.

att synliggöra fusk bland invandrare är huvudsakligen förankrade i påståenden om att omfattningen av sådant överutnyttjande är begränsat.



Figur 4.1: Artikelfrekvenser 1990-1994 (DN, Exp)

En betydelsefull dimension av offentliga diskussioner omkring fusk bland invandrare under den här perioden är frågan om hur allmänhetens föreställningar om detta står i relation till förtroendet för migrationspolitiken, och framväxten av rasism bland medborgarna. Från liberalt och borgerligt håll formuleras av vissa aktörer stöd för att ett ökat synliggörande eventuellt kan vara ett led i att stärka allmänhetens förtroende för migrationspolitiken. Från vänsterhåll argumenteras det huvudskaligen för att ett ökat synliggörande av fusk bland invandrare kan leda till ökad rasism.

När det gäller Ny demokratis påståenden om ett särskilt omfattande bidragsfusk bland invandrare kan det konstateras att sådana föreställningar också får ett betydande genomslag i nyhetsjournalistik (Brune, 2001; Lodenius & Wingborg, 2001). Under det tidiga 90-talet präglas nyhetsrapportering delvis av att en rad olika samhällsproblem kopplas samman med invandring och invandrare (Brune, 2001; Boréus, 2006). Vanliga teman i sådana nyhetssammanhang var framställningar av invandrare som kriminella, samt föreställningen att invandringen borde begränsas till förmån för en tryggare finansiering av välfärdsprogram för icke invandrade

svenskar. Genom bilden av den bidragsfuskande invandraren reproduceras också båda dessa argument för en mer restriktiv invandringspolitik.

Särskilt under valrörelsen 1994 får frågan om bidragsfusk ett relativt stort genomslag i nyhetssammanhang. Framför allt beror detta på att Ny Demokrati valt ut fusk som en profilfråga under valrörelsen. Partiet får en synnerligen stor uppmärksamhet under valrörelsen. Bevakningen av Ny Demokrati under den här valrörelsen präglas av avståndstagande och förlöjligande framställningar. Under partiets riksdagsperiod kom partiet att förknippas med interna konflikter och en allt mer tydligt formulerad främlingsfientlighet. Det är också dessa frågor som får mest uppmärksamhet i de nyhetstexter som behandlar Ny Demokrati under valrörelsen 1994. Även om omfattningen av antalet artiklar som omnämner bidragsfusk är omfattande just då, kan det därför konstateras att ämnet oftast är av perifer karaktär i de flesta nyhetstexter där det aktualiseras.

De analyser som presenteras i det här kapitlet bygger, utöver närläsningar av det insamlade nyhets- och intervjumaterialet, primärt på granskningar av motioner skrivna av personer inom Ny Demokrati (Motion, 1993e, 1993c, 1993d, 1993b, 1993a, 1993f), socialförsäkringsutskottets (1993) behandling av dessa, samt RRV:s fusk-utredning (1995c).

Fuskande invandrare

Invandrares fusk och missbruk av socialförsäkringar och bidrag är ett tema som vid vissa tillfällen kommit att aktualiseras i nyhetstexter under i stort sett hela den studerade tidsperioden. Under första halvan av 90-talet är genomslaget för sådana framställningar dock som mest påtagligt.

Efter att Ny Demokrati försvinner från den politiska arenan efter valet 1994, och efter att migrationspolitiska frågor förlorar utrymme i offentliga debatter blir framställningar av bidragsfuskande invandrare också mindre vanliga i det insamlade nyhetsmaterialet. Under i stort sett hela 90-talet publiceras dock kontinuerligt nyhetsartiklar där ett särskilt omfattande bidragsfusk bland invandrare beskrivs. Temat får även ett särskilt nyhetsgenomslag i samband med publiceringen av RRV:s fuskutredning (1995c). Efter millennieskiftet aktualiseras fusk bland invandrare generellt i en mindre utsträckning än tidigare i det insamlade materialet.

De centrala frågeställningar som debatter om invandrares fusk kretsar omkring under det tidiga 90-talet är huruvida invandrare är en särskilt fuskande grupp, samt på vilket sätt allmänhetens uppfattningar omkring invandrares bidragsfusk står i relation till flyktingpolitikens legitimitet. Diskussioner om fusk bland invandrare sker mot bakgrund av en förhållandevis tydlig konfliktlinje mellan påståenden om att invandrares fuskande är omfattande å ena sidan, och å andra sidan aktörer som karaktäriserar sådana påståenden i termer av osaklighet och främlingsfientlighet.

Det är med andra ord inte nödvändigtvis invandrares praktiker och beteenden som lyfts fram som det primära problemet av de aktörer som debatterar ämnet, utan snarare politikers förhållningssätt till problemet. Det faktum att invandrares fuskande lyfts fram av aktörer som önskar begränsa flyktingmottgande, snarare än bidragsfusk, medför att framställningar av invandrares fusk inte nödvändigtvis präglas av krav på förändringar av socialpolitiska program, eller åtgärder för att förändra eller kontrollera beteenden hos mottagargruppen. Icke desto mindre är föreställningar omkring, och bilder av, just invandrares fusk med bidrag mycket centrala i en stor del av det insamlade nyhetsmaterialet från början av 90-talet.

När det gäller mediebilder av specifika former av bidragsfusk bland invandrare karaktäriseras sådana av vissa särskilt framträdande drag och teman. För det första präglas de av föreställningen att invandrade personer inte längre bor i Sverige. För det andra kopplas invandrares fuskande ofta ihop med ett ifrågasättande av deras flyktingstatus. För det tredje framställs ofta invandrares fusk på ett sätt som förstärker intrycket av fuskandets omfattning. Signifikant för de olika sätt på vilket dessa teman konstrueras diskursivt är också att det sker med hjälp av stereotypa framställningar av invandrare och invandring. Utmärkande för stereotypa bilder är att de kraftigt reducerar och fixerar innebörden av generaliserande kategoriseringar, och tillskriver dessa en essentiell, eller naturlig, karaktär (Hall, 1997a). Med hjälp av stereotypa kategoriseringar kan distinktioner mellan olika grupper av människor upprättas mycket enkelt, utan att någon mer utvecklad förklaring eller motivering behöver formuleras. Enligt Stuart Hall (1997a, s. 258) skapar användningen av stereotyper:

> [A] symbolic frontier between the 'normal' and the 'deviant,' the 'normal' and the 'pathological,' the 'accepted' and the 'unacceptable,' what 'belongs' and what is 'other,' between 'insiders' and 'outsiders'.

En mycket central diskursiv strategi i nyhetsframställningar av invandrares fusk med bidrag är att en misstanke, eller registrering, av någon form av avgränsad felaktighet används för att konstruera påståenden där felaktigheten beskrivs som ett uttryck för ett generellt mönster. Ofta sker detta utan att något mer utvecklat empiriskt stöd redovisas. På ett symboliskt plan sker denna generalisering genom att ekvivalenser mellan observationer i avgränsade områden, och mer generella praktiker, upprättas. Dessa generaliseringar formuleras ofta med hjälp av att kategoriseringar som 'flyktingar' och 'invandrare' används. Inte sällan framställs obekräftade misstankar om fusk också som registreringar av faktiska felaktigheter genom de sätt på vilka rubriker formuleras. Följande citat är mycket illustrativt för hur problemet med bidragsfusk bland invandrare och flyktingar konstrueras i nyhetsrapportering under det tidiga 90-talet:

> FELAKTIGA BIDRAG TILL FLYKTINGAR. Socialnämnden i Kävlinge misstänker att det gjorts felaktiga utbetalningar till flyktingar [...] Misstankarna väcktes efter det att invånare i kommunen under en längre tid kritiserat alltför frikostiga flyktingbidrag (DN, 930213).

Den ovanstående artikelns rubrik formuleras som ett generaliserande påstående om faktiskt konstaterade av felaktigheter bland invandrare. I den följande texten används endast utsagor om de lokala myndigheternas, och den oroade lokalbefolkningens, reaktioner och misstankar för att legitimera det beskrivna missförhållandets sanningsstatus. I texten förekommer inga försök att förklara de beteenden och praktiker som betecknas som felaktigheter på något alternativt sätt, och någon problematisering av allmänhetens misstänksamhet utvecklas inte. I det diskursiva klimat som präglar nyhetsrapportering om invandrares bidragsfuskande under den första halvan av 90-talet formuleras påståenden genom vilka 'invandrares' bidragsmottagande beskrivs som orimligt omfattande med en hög grad av självklarhet. Ofta formuleras också sådana påståenden i direkt relation till framställningar av allmänhetens misstankar om fusk och felaktigheter. Det är också just i förhållande till allmänhetens misstänksamhet som problemet med invandrares bidragsmottagande tillskrivs betydelse; de åtgärder och förändringsförslag som formuleras syftar inte i första hand till att kontrollera och stävja fusk och felaktigheter, utan snarare till att bekräfta allmänhetens misstänksamhet.

En central komponent i det diskursiva klimat som präglar nyhetsrapportering om invandrares fuskande under det tidiga 90-talet är också bekräftelsen av misstänksamhet. I nyhetstexter där invandrares fuskande beskrivs sker detta ofta genom framställningar där man som läsare bjuds in till att reflektera över olika former av misstankar omkring invandrares fuskande. På ett grundläggande diskursivt plan bidrar sådana framställningar till att upprätta föreställningar omkring vissa specifika former av bidragsfuskande subjekt, men framför allt konstitueras därigenom också den misstänksamme och kritiska medborgarens subjektsposition.

När det gäller den misstänksamhet som utmärker det tidiga 90-talets diskussioner om fusk finns det mycket som talar för att en tydlig misstänksamhet omkring fusk inom trygghetssystemen även genomsyrade samhället i övrigt under den här tidsperioden. I synnerhet är det troligt att perioden före 90-talets början präglades av en utpräglad misstänksamhet. Som tidigare nämnts var allmänhetens misstänksamhet omkring missbruk särskilt omfattande just vid 80-talets mitt (Svallfors, 1996). Vid en intervju med en person med erfarenhet från försäkringskassans organisation, uttrycktes att det även inom kassan fanns en utbredd misstänksamhet om överutnyttjande innan ämnet blev aktualiserat offentligt:

> Det har ju länge diskuterats internt på Försäkringskassan [...] att det varit en väldig överkonsumtion [...] men [frågan] har varit tabubelagd [...] Så jag tror att många [internt] tyckte att det var en lättnad när det blev en offentlig fråga (Person med erfarenhet som chef inom försäkringskassan).

Citatet uttrycker vidare att det även inom Försäkringskassans organisation återfinns en upplevelse av en distinkt förändring när det gäller genomslaget för bidragsfusk som välfärdspolitisk fråga i det offentliga samtalet. Citatet bekräftar vidare att en misstänksamhet om missbruk även fanns inom socialförskringarnas administration före ämnet togs upp på den offentliga dagordningen. Men det uttrycker också att ämnet delvis var förbjudet att tala om, samt att önskemål om en tydligare offentlig behandling av frågan, också präglade det sätt på vilket bidragsfusk tillskrevs mening innan ämnet fick ett bredare politiskt genomslag. Just sådana tankegångar är ofta framträdande i nyhetsartiklar där ämnet behandlas under 90-talets början. En särskilt utbredd misstänksamhet under den här perioden kan delvis kopplas samman med att bland annat sjukförsäkringen under slutet av 80-talet präglades av mycket generösa ersättningar, och att karensdagen togs bort 1987. Den allmänna uppfattningen i debatten var också att dessa förhållanden förde med sig ett visst missbruk. Samtidigt kan det också konstateras att det i nyhetsrapporterande sammanhang huvudsakligen är just invandrares fuskande som får utrymme, föreställningar omkring överutnyttjande av till exempel sjukförsäkringen artikuleras inte lika ofta, de ifrågasätts inte lika tydligt, och de tillskrivs därför inte samma grad av legitimitet under den här perioden.

En central aspekt av nyhetstexter om bidragsfusk under den här perioden är att den ofta är konstruerad med hjälp av strategier som bidrar till att det fusk som beskrivs uppfattas som särskilt omfattande. När det gäller beskrivningar av invandrares användning av trygghetssystemen framställs detta ofta som präglat av av ett kalkylerande förhållningssätt. Inte sällan får sådana beskrivningar särskild legitimitet genom föreställningar om att invandrare ofta förenar utlandsboende och bidragsmottagande. I Ny demokratis framställningar, i samband med valrörelsen 1991 och under de därpå följande åren, är just föreställningen att utbetalningar hamnar utanför landets gränser till följd av utlandsboende mottagare, en betydelsefull komponent. Ofta formuleras dessa påståenden också inom ramarna för berättelser där det framställs som mycket vanligt att invandrare reser tillbaka till, och under långa perioder också lever i, de länder de levde i före de kom till Sverige. Under det tidiga 90-talet förekommer ofta nyhetsrapporter där utlandsboende personers mottagande av förmåner avbildas. I de två citaten nedan återges två typiska exempel på sådana berättelser:

> Bankkonflikten i början av året avslöjade att många utnyttjat det svenska välfärdssystemet. Sjukersättning, pensioner, studiemedel och barnbidrag betalas normalt in

> direkt på mottagarens bankkonto [...] Systemet med bankutbetalning gjorde det möjligt för mottagarna att åka till Sverige en gång om året, och få ut innestående barnbidrag (Exp, 901024).
>
> BIDRAGSFUSK BLAND UTVANDRADE - INVANDRARE SOM FLYTTAT HEM ÄR FORTFARANDE SKRIVNA I SVERIGE. Var tredje utomnordisk pensionär som är folkbokförd i Malmö antas i själva verket ha lämnat landet (SvD, 950628).

I dessa texter används olika diskursiva strategier som bidrar till att förstärka intrycket av det beskrivna problemets omfattning. Det övre citatet inleds med ett påstående om att ”många” gör det som beskrivs i artikeln. Genom användningen av ord som ”välfärdssystemet” och ”normalt”, genom uppräkningen av de många olika programformerna, och genom talet om ”systemet” med bankutbetalningar förstärks bilden av att problemet är av sådan karaktär att det präglar administrationen av socialförsäkringarna på en övergripande nivå. Mot bakgrund av att fenomenet karaktäriserats som omfattande framstår problemet som allvarligt och vanligt förekommande. Genom att koppla samman påståenden om att vissa personer ”utnyttjat” systemet med redogörelser för rådande utbetalningsrutiner förstärks intrycket av ett omfattande problem ytterligare. Citaten ovan illustrerar vidare hur avslöjanden om vissa avgränsade former av fusk konstrueras som uttryck för kollektiva beteenden och praktiker. I det andra citatet kopplas ett påstående om utomnordiska pensionärer i Malmö ihop med de generaliserande begreppen ”utvandrade” och ”invandrare” i artikelns rubrik på ett sätt som för med sig att det lokalt avgränsade fenomenet framställs som utbrett. Formuleringen ”var tredje” bidrar vidare till att en uppenbarligen obekräftad uppskattning om den aktualiserade gruppens boendesituation tillskrivs ett ökat sanningsvärde.

Därutöver omfattar citaten även formuleringar som anspelar på det tänkta läsarsubjektets misstänksamhet omkring invandrares kalkylerande förhållningssätt till sociala förmåner. I citaten bekräftas den misstänksamma läsaren inte minst genom formuleringar av invandrarnas uppsåtlighet: Det sägs att de beskrivna felaktigheterna ”avslöjats”, eller ”antas” ha förekommit. Hur vanligt det egentligen är att personer som lämnat landet tar emot felaktigt utbetalade ersättningar förmedlas inte i texterna; att fenomenet kan betraktas som en administrativ felaktighet istället för ett uttryck för ett medvetet fuskande aktualiseras inte heller i texterna. Snarare bygger artiklarna på ett förgivettagande av mottagargruppens tveksamma intentioner. I det andra citatet sägs att de aktualiserade personerna ”i själva verket” har lämnat landet, en formulering som antyder att flytten från Sverige skett i hemlighet. I det första citatet sägs också att systemet ”gjort det möjligt” att utnyttja detta, en formulering som tillskriver mottagaren uppsåtlighet. Trots att de förhållanden som synliggörs i dessa artiklar även skulle kunna problematiseras i termer av administrativa, eller system-

orienterade, felaktigheter används de istället för att ifrågasätta invandrares legitimitet. Detta ifrågasättande är, som de två citaten ovan visar, kopplat till synliggörandet av misstankar omkring huruvida den utpekade gruppen faktiskt bor i Sverige eller inte, men också till ett ifrågasättande av deras användning av sociala förmåner. I förlängningen anspelar strategierna också på ett mer grundläggande ifrågasättande av invandrares förhållningssätt, och lojalitet, till det svenska medborgarskapet. Tillsammans utgör dessa framställningsstrategier ytterst centrala delar av ett mer övergripande ifrågasättande av flyktingars legitimitet som också präglar offentlig migrationspolitisk debatt under 90-talet i Sverige. I de två citaten nedan återges exempel på hur påståenden om invandrade personers problematiska förhållningssätt till bidrag tydligt kopplas samman med explicita frågeställningar om deras flyktingstatus:

> HISTORIEN OM BIDRAGEN [...] En iransk familj har haft permanent uppehållstillstånd i Sverige under fem år som politiska flyktingar. Men familjen har bott kvar i Iran. I stället har man en gång om året åkt till Mölndal utanför Göteborg för att kvittera ut barnbidragen för de fyra barnen. Invandrarverket har nu dragit in familjens uppehållstillstånd; en sektionschef vid verket levererar följande djupsinniga analys till TT: ”Om det visar sig att en flykting reser tillbaka till det land han har flytt ifrån börjar man naturligtvis fundera på om han verkligen är flykting” (Exp, 920916).

> RRV [har] visat att vissa invandrargrupper har ett extremt bidragsberoende. Är det rimligt att en person som kallar sig flykting efter tre år i Sverige ska kunna återvända till hemlandet och leva där resten av livet på svensk pension (DN, 950701)?

Båda citaten bygger på att synliggörandet av bidragsfusk direkt kopplas samman med ett ifrågasättande av flyktingstatus. Genom att de två olika problemområdena länkas ihop bidrar de också till att legitimera varandra. Just denna form av ekvivalens är under första halvan av 90-talet vanlig i det insamlade nyhetsmaterialet. I texter som dessa reduceras såväl ersättningsmottagande som migration delvis till individuella val; och detta reducerande blir i stor utsträckning legitimerad genom problematiserandet av invandrargruppens bidragsanvändning; en till synes rimlig ekvivalenskedja mellan ’bidragsberoende’, ’utnyttjande av bidrag’, och ’flyktingstatus’ kan därigenom upprättas.

Egenskaper hos enskilda individer, eller omständigheter i enskilda fall, kan sedan genom generalisering användas som symboler för kollektivet. Att bidragsberoende och migration även står i relation till en lång rad olika typer av andra förhållanden osynliggörs därmed. Genom framställningar som dessa avdramatiseras och avpolitiseras de förhållanden som ligger bakom flyktingars utsatthet, men dessutom också dessa gruppers handlingsutrymme i det svenska samhället. I artiklarna ovan förmedlas implicit bilden av att invandrade personers förutsättningar för erhållandet av ersättningar från trygghetssystem är mycket goda. Därutöver framställs också förhålland-

en i 'hemlandet' som oproblematiska. Synliggörandet av fusk bland invandrare handlar med andra ord om att ifrågasätta flyktingars utsatthet och de förhållanden som ligger bakom migration; men därutöver upprättar det också föreställningar om att flyktingar erbjuds överdrivet goda möjligheter och resurser av de svenska trygghetssystemen.

Det övergripande ifrågasättandet av flyktingars utsatthet är med andra ord även kopplat till föreställningen att kontrollen inom de svenska socialförsäkringarnas administration är bristande. Ifrågasättandet av trygghetssystemens bristande kontroll, inom ramen för framställningar av fusk bland invandrare, är dock inte nödvändigtvis kopplad till explicita krav på ökade kontrollåtgärder. Snarare används föreställningen om systemens generositet för att framställa hotbilden av den tilltagande invandringen som särskilt allvarlig. Ett vanligt förekommande tema under det tidiga 90-talet, i såväl Ny demokratis framställningar som i nyhetstexter utan koppling till detta parti, är berättelser om särskilt utbrett fuskande i vissa specifika, invandrartäta, kommuner. När sådana miljöer och förhållanden beskrivs görs det ofta genom användandet av stereotypa bilder av invandrare och invandrarmiljöer. Det görs bland annat i den följande texten, som beskriver genomförandet av en kontroll av socialbidragstagare i Tensta – en av de kommuner i Sverige med högst andel invånare med utomnordisk bakgrund – till följd av påstådda oegentligheter:

> "VAR GOD STÅ I KÖ MED PASSET I HAND! "Socialbyrån i Tensta tvingar sina klienter till masskontroll [...] Socialbyrån i Tensta kallade alla sina bidragstagare till kontroll och lät dem stå i kö utanför dörren. Orsak: Socialbyrån har tappat kontrollen över socialbidragen och misstänker fusk [...] Utanför en bakdörr bredvid soprummet i socialbyråns byggnad ringlade en lång kö av människor. I ett rum i källaren satt extrainkallad personal och tog emot [...] - Vi har fått en del tips om att flera bidragstagare fuskar, att de arbetar svart eller har åkt utomlands under en längre tid för att hälsa på släktingar i sina hemländer [...] Socialbyrån skulle kunna kolla upp de misstänkta fallen individuellt. I bidragstagarnas pass finns eventuellt stämplar som visar om han eller hon har vistats utomlands samtidigt som de har lyft socialbidrag [...] Orsaken till att socialbyrån har tappat kontrollen är [...] att socialbyrån tyngs av besparingskrav samtidigt som antalet bidragstagare ökat kraftigt (Exp, 930623).

Även i den här texten konstitueras fuskande subjekt genom generaliserande ekvivalenser där olika typer av avgränsade praktiker kopplas samman och blir därigenom transformerade till kollektiva praktiker. I citatet sker det genom att resor "utomlands under en längre tid för att hälsa på släktingar i sina hemländer" kopplas samman med att "de arbetar svart" och "flera bidragstagare fuskar". Omfattningen av det beskrivna problemet förstärks i just den här artikeln vidare genom att schablonbilder av stora ansamlingar av människor används som anspelar på massfattigdom: I "ett rum i källaren" genomför socialbyrån en "masskontroll" av människor utanför en "bakdörr bredvid soprummet" där det "ringlade en lång kö". Samtliga formuleringar

bidrar till att intrycket av storlek och fattigdom förstärks. Trots att artikeln beskriver en situation där kommunen ”tvingar” människor att ”stå i kö med passet i hand!” beskrivs händelsen inte på ett sätt som problematiserar de förhållanden som präglar flyktingars och invandrares situation i Sverige, eller myndigheternas hantering och behandling av flyktingar. Det inträffade beskrivs tvärtom som rimligt: Delvis som en konsekvens av ”besparingskrav”; men framför allt genom att användningen av stereotypa bilder av invandring frammanar bilden av ett mycket omfattande och okontrollerbart hot. Citatet är ett tydligt exempel på hur mediebilder av invandrares behov och beroende av sociala förmåner beskrivs med hjälp av dramatiserande tekniker som förstärker intrycket av ett omfattande och akut problem. Genom det sätt på vilket problemet med invandrares bidragsanvändning beskrivs upprättas, på en symbolisk nivå, en hotbild mot de svenska trygghetssystemen.

Problemets allvar förstärks också, som citatet ovan visar, genom det sätt på vilket kontrollåtgärderna tillskrivs dramatisk och aggressiv karaktär i texten. Ett framträdande drag när hanteringen av invandrares fuskande beskrivs är just sådana framställningar. I det följande citatet beskrivs avslöjandet av ett särskilt uppmärksammat fall av fusk med bostadsbidrag:

> RAZZIA AVSLÖJAR BIDRAGSFUSKARE [...] En man med 1,2 miljoner i årsinkomst och två andra personer med stora förmögenheter har lyft bostadsbidrag. Alla tre bor i förorterna Rinkeby och Tensta i Stockholm och ska polisanmälas (Exp, 950121).

Citatet knyter an till en stereotyp bild av invandraren som lever i ett betydande ekonomiskt välstånd och samtidigt drar nytta av trygghetssystemen. De omständigheter som lyfts fram i texten för att beskriva de fuskande personerna – höga inkomstnivåer, stora förmögenheter, relationer mellan små grupper av män, och verksamheter som avslöjas genom en ”razzia” – bygger också på föreställningar om invandrares kriminalitet. Genom att koppla samman beskrivningar av fusk med antydanden om kriminalitet tillskrivs fuskandet ytterligare en dimension av allvar. De två ovan redovisade citaten utgör vidare exempel på hur bilder av aggressivitet ofta präglar beskrivningar av åtgärder mot invandrares fusk. Genom att på en symbolisk nivå förstärka intrycket av att de genomförda kontrollerna skett med hjälp av tvång och våld förmedlar texterna, utöver att de fördjupar intrycket av fuskets allvar, även bilden av att sådana metoder också krävs för stävjandet av fusk just bland invandrare. På detta vis förstärks föreställningar om att trygghetssystemen också måste försvaras med hjälp av särskilt stränga metoder, just för att klara av det växande hot som invandrares fuskande och bidragsberoende innebär. Texter som denna kan förklaras som ett uttryck för hur nyhetsvärderingsprinciper präglar medieframställningar (Galtung & Ruge, 1965). När en händelse återberättas på ett

sätt som betonar dramatiska omständigheter och därmed får en händelse att framstå som avvikande – på ett sätt som också konvergerar med vissa etablerade perspektiv på det som beskrivs, och därför inte utmanar rådande och dominerande synsätt – får den ett högre nyhetsvärde. Samtidigt dramatiseras inte alla nyheter med hjälp av samma strategier. Något som utmärker framställningar av invandrare som fuskare är att det utnyttjande och fusk som invandrare kopplas samman med mycket sällan ges någon mer explicit orsaksförklaring. Samtidigt är just avsaknaden av orsaksförklaringar betydelsefull eftersom den implicit bidrar till att vissa typer av föreställningar omkring just varför invandrare fuskar med bidrag får stöd. Dels sker det genom att invandrares förhållningssätt till sociala förmåner ställs i relation till bilder av majoritetens hederlighet. Dels sker det genom att invandrares användning av förmåner, som ovan nämnts, ofta antyds vara kopplat till ett beräknande förhållningssätt.

Med hjälp av John B. Thompsons terminologi (se Thompson, 1990, s. 60ff) kan de framställningar av invandrare som presenteras i det här avsnittet beskrivas i termer av att de dels ”fragmentariserar” människor genom en ”expurgation of the other” – en symbolisk process där en specifik grupp pekas ut som tydligt avvikande och utmärkande i förhållande till majoriteten – men också ”naturaliserar” den utpekade gruppens beteenden. I det insamlade materialet framställs det inte som konstigt, eller uppseendeväckande, när påståenden om invandrares fusk diskuteras. I bilder av den fuskande invandraren väcks inte frågor omkring orsakerna bakom fusk, eller några tydliga förslag på möjliga socialpolitiska åtgärder för att kontrollera och stävja fusk. Invandrares fuskande konstrueras inte som ett uttryck för något som går att åtgärda genom fostran, eller tydligare regelverk. Därigenom kopplas invandrares fusk också på ett mycket symboliskt plan loss från kontextuella omständigheter, och konstitueras snarare som ett uttryck för ’naturliga’ och karaktärsmässigt orienterade egenskaper.

Dessa förhållanden måste, som tidigare nämnts, tolkas mot bakgrund av att påståenden omkring invandrares fuskande inte artikuleras för att skapa förändringar inom trygghetssystemen, eller bland bidragsmottagare, utan snarare för att ifrågasätta mottagandet av flyktingar och flyktingars status som mottagare av socialpolitiskt stöd. När Ny demokrati, och andra aktörer, problematiserar fusk bland invandrare diskuteras inte detta i termer av ett moraliskt förfall, eller som en konsekvens av skeva incitament i de socialpolitiska programmen. Kraven på att stävja fusk bland invandrare syftar ofta på ett explicit plan mot att förhindra att svenska resurser förs ut ur landet. På ett annat, delvis mer implicit men också mer betydelsefullt plan, syftar dock synliggörandet av fusk bland invandrare mot att bekräfta den misstänksamhet som allmänheten bär på omkring detta, för att i förlängningen därigenom också ifrågasätta mottagandet av flyktingar.

Genom att erkänna människors misstankar och föreställningar om att invandrare fuskar mer än andra, eller använder bidrag på ett annat sätt än andra, produceras också de subjektspositioner ifrån vilka sådana reflektioner sker. Förutsättningar skapas också för reflektioner över det 'svenska' trygghetssystemet utifrån en utpräglat protektionsitisk diskurs. På ett mer övergripande plan skapar de framställningar som diskuterats i det här avsnittet, på ett diskursivt plan, goda förutsättningar för att förhålla sig till invandrare i termer av 'fuskare', till majoriteten som 'misstänksamma' och till välfärdsstaten som 'hotad'. Genom det sätt på vilket problemet med invandrares fuskande diskuteras under det tidiga 90-talet framträder med andra ord inte nödvändigtvis den svenska välfärdsmodellen som ett problem i sig, snarare är det ett externt hot, som invandrare och invandringen symboliserar, mot detta system som konstrueras som ett problem. Det är också på detta sätt som de mediebilder av fuskande invandrare som dominerar nyhetsrapportering om bidragsfusk under det tidiga 90-talet konstruerar relationen mellan välfärdsstaten och medborgarna. Det är inte mot felaktiga institutionella utformningar av systemen, eller mot negativa anpassningseffekter hos användarna av dessa system, som den förfärade blicken riktas. Någon förändring av systemens utformning och regelverk i förhållande till berättiga och legitima användare utgör därför ingen central aspekt av dessa framställningar.

När kritik gentemot ett synliggörande av fusk bland invandrare formuleras sker det ofta i termer av angrepp på de aktörer som genomför sådana synliggöranden, genom att omfattningen av invandrares fuskande ifrågasätts. I citatet nedan återges ett typiskt exempel på hur sådana motartikulationer till Ny demokratis uttalanden formuleras:

> RESANDE I VANDRINGSHISTORIER. Wachtmeister och Karlsson är skickliga försäljare men deras metoder är ohederliga [...] i flera medier har det under den senaste veckan gjorts sakliga och informativa genomgångar av vilka fakta som finns bakom nydemokraternas prat. [...] berättelsen om ett indiskt par som [...] fuskat sig till 850 000 kronor [stämmer inte] med verkligheten [...] paret [hade] inte fått mer än 42 000 kronor, och familjen friades dessutom av tingsrätten (DN, 920801, Ledare).

I citatet betecknas Ny demokrati och deras politik med hjälp av ironiserande och förlöjligande formuleringar. Partiledarna karaktäriseras i termer av ”resande” och ”försäljare” och deras uttalanden som ”vandringshistorier”. Uttryck som dessa, där Ny demokratis politiska status avlegitimeras, på ett för svensk nyhetsjournalistik ovanligt tydligt och delvis aggressivt sätt, förekommer ofta i rapporteringen omkring Ny demokrati. Mot bakgrund av partiets valframgångar publiceras artiklar, i de flesta av de studerade tidningarna, där partiets påståenden om bland annat bidragsfusk granskas närmare, och oftast konstateras vara osanningar eller överdrifter. Signifikant för många försök att försvara invandrares behov av sociala förmåner vid den

här tidpunkten är just att de ifrågasätter omfattningen genom att försöka motbevisa påståenden om fusk. Delvis bygger de med andra ord på att fusket bland invandrare erkänns, men att vissa framställningar av fuskets omfattning karaktäriseras som onödigt kraftfulla.

I nyhetsrapporterande sammanhang, såväl som institutionella, konstrueras bidragsfusk med andra ord under den här perioden som ett problem relaterat till bristande kunskap. I synnerhet är det vanligt att i nyhetstexter relatera misstänksamhet omkring fusk till påståenden om bristande kunskaper omkring problemets faktiska omfattning. Denna relation är ett tydligt drag i såväl framställningar där fusk avbildas som omfattande, som sådana där det påstås vara begränsat. En central aspekt av hur bidragsfusk diskuteras under det tidiga 90-talet är därmed att producerandet av mer kunskap om fenomenet fusk, och då inte minst just bland invandrare, framställs som betydelsefullt.

I vissa artiklar framställs det som problematiskt att lyfta fram eventuellt fusk bland just invandrare, eftersom detta kan tänkas bidra till en ökad rasism och främlingsfientlighet bland medborgarna. I sådana sammanhang aktualiseras ofta påståendet att just ökad kunskap, eller 'fakta', omkring invandrares bidragsfusk ska kunna motverka främlingsfientlighet bland medborgarna. Denna tankegång är mycket central för det sätt på vilket bidragsfusk bland invandrare diskuteras under 90-talets första hälft. I citatet nedan beskrivs en satsning av den borgerliga regeringen 1993, som präglas just av denna tankegång, där information om bland annat invandrares bidragsfuskande ska distribueras till allmänheten i syfte att stävja rasism:

> KALLA FAKTA I DIN BREVLÅDA - DET SKA STOPPA RASISMEN [...] 4,5 miljoner svenska hushåll kommer att få en broschyr om flyktingpolitiken. Alla fakta om invandringen ska upp på bordet [...] om alla tänkbara fakta som finns om flyktingar [...] Målet är att presentera klara fakta, både obehagliga och mindre tilltalande om bidragsfusk och ökad kriminalitet (Exp, 931004).

I citatet repeteras begreppet fakta ett flertal gånger på ett sätt som reproducerar föreställningen att det finns en förhållandevis stor mängd kunskap omkring invandrare i de avseenden som beskrivs. Dessutom används termer som vidare förstärker intrycket av att den kunskap som finns är av negativt orienterat slag; det sägs att ”kalla fakta”, ”alla tänkbara fakta', och ”klara fakta” av såväl ”obehagliga” som ”mindre tilltalande” karaktärsdrag ska ”upp på bordet”. Formuleringarna antyder därigenom också att informationen tidigare varit dold. Därutöver kopplar texten ihop bidragsfusk med kriminalitet som delvis likartade uttryck, och därmed också som likartade i förhållande till framväxten av rasism bland allmänheten. Även i dessa sammanhang skapas därigenom en majoritetens subjektsposition där just misstanken omkring invandrares fusk är av central betydelse. Framställningar som dessa – såväl som den informationssatsning som beskrivs i artikeln –

reproducerar föreställningar om att rasistiska åsiktsmönster beror på kunskapsbrister hos allmänheten, och försvårar därmed ett synliggörande av sådana omständigheter i relation till förhållanden av politisk och ekonomisk karaktär. Därutöver bidrar de till att ett visst perspektiv på relationen mellan medborgare och välfärdsstat får bekräftelse och tillskrivs rimlighet. Genom detta perspektiv tillskrivs välfärdsstaten betydelse och mening i förhållande till dess förmåga att stävja rasistiska åsiktsmönster bland en misstänksam och kritisk allmänhet.

Det är också i anslutning till just detta perspektiv som krav på socialpolitiska reformer uppstår i anslutning till diskussioner om invandrares bidragsfusk. Perspektivet är kopplat till föreställningen att många etablerade politiska aktörer av ideologiska skäl saknar politisk vilja att tala om missförhållanden inom trygghetssystemen; en föreställning som kommer till uttryck i följande citat:

> Ansvariga måste våga se verkligheten [...] Riksförsäkringsverket [har] påvisat en anmärkningsvärd överrepresentation för vissa kategorier av invandrare [...] Om inget görs åt detta kommer förhållandet med tiden att med farlig kraft drabba alla invandrare, hos den allmänna opinionen. Rädslan för att inte vara ”politiskt korrekt” måste nu vika för klar verklighetssyn [...] Det är betydligt bättre att myndigheter, riksdag och regering ändrar det de vet konkret är fel än att en storm blåser bort allt kitt i vårt samhälle (DN, 931111).

Enligt artikeltexten är allmänhetens tilltagande misstänksamhet och missnöje angående oegentligheter kopplade till invandrare inom trygghetssystemen ett resultat av en politisk ovilja att hantera dessa oegentligheter. I artikeln beskrivs allmänhetens värderingar i termer av en ”farlig kraft” som genom en ”storm” kan förstöra samhällets ”kitt” och ”drabba” alla invandrare. Texten efterfrågar därmed ett politisk ansvarstagande för att skydda sådana föreställningar som skapar en känsla av samhörighet och sammanhållning, som hotas av värderingar och attityder bland allmänheten, och som formats genom invandrade gruppers bidragsfusk och ansvariga politikers oförmåga att kontrollera detta. Dessa föreställningar är vidare beskaffade så att de övergår i något som är farligt för invandrare, det vill säga rasism, ifall de inte kontrolleras. Mot bakgrund av argument som dessa upprättas allmänhetens förtroende för välfärdsstaten, och en mer allmän medborgaranda, genom en tydligt artikulerad politisk ambition att stävja och kontrollera fusk just bland invandrade svenskar. Närmare bestämt kan det ’kitt’ som håller ihop samhället definieras i termer av den dominerande gruppens vilja och begär av att kontrollera just denna specifika minoritet. Det politiska ansvaret beskrivs vidare i termer av att ”se verkligheten” och att inte låta sig präglas av ”rädslan för att inte vara ’politiskt korrekt’”. Därigenom konstitueras också förutsättningarna för allmänhetens tillit som beroende av den politiska maktens benägenhet att tillfredställa och bekräfta

föreställningar som omfattas av rasistiskt orienterade aktörer. De typer av åtgärder som efterfrågas i detta sammanhang är med andra ord framför allt ett tydligt utpekande av de som begår felaktigheter. Det är också delvis mot bakgrund av föreställningar som dessa som arbetet med att stävja och kontrollera bidragsfusk i en mer övergripande välfärdspolitisk bemärkelse påbörjas under 1994.

En inledande kartläggning

Primärt mot bakgrund av att problemet med socialförsäkringarnas utgiftsnivåer uppfattades som allvarligt under den ekonomiska krisen föreslog den borgerliga regeringens socialförsäkringsutskott 1994 att en kartläggning av fusk borde genomföras. Kartläggningen skulle dels undersöka omfattningen av fusk med ”förmåner och bidrag av social karaktär” (RRV, 1995c, s. 9), dels skulle den kartlägga vilka kontrollsystem som användes och dessas lämplighet. Dessutom motiverades förslaget av en ambition att särskilt synliggöra omfattningen av utländska medborgares överutnyttjande i relation till svenska medborgares.

Under den allmänna motionstiden 1992/93 väckte Ny demokrati sex motioner (Motion, 1993e, 1993c, 1993d, 1993b, 1993a, 1993f) där man föreslog olika typer av åtgärder mot bidragsfusk. Sammanfattningsvis önskade partiet i dessa dels att en utredning skulle tillsättas för att utreda bidragsfuskets karaktär och omfattning. Dels ville man att berörda myndigheter skulle få bättre förutsättningar för kontroll genom upprättandet av ett särskilt bidragsregister, samt införandet av undantagsregler i banksekretessen. Därutöver föreslogs att särskild vikt skulle läggas vid utredandet av invandrares fuskande (Motion, 1993f, s. 2). Ny demokratis motioner behandlades av socialförsäkringsutskottet i oktober 1993 (Socialförsäkringsutskottet, 1993), och inför detta fick såväl Riksförsäkringsverket som Försäkringskasseförbundet inkomma med yttranden över ny demokratis motioner. Riksförsäkringsverket och Försäkringskasseförbundet anser i sina yttranden att det visserligen inte finns anledning att motsätta sig en utredning av karaktären och omfattningen på fusk i trygghetssystemen. Samtidigt ser man inte några behov av regeländringar, ytterligare kontrollfunktioner eller upprättande av nya register. Dels menar man att försäkringskassornas erfarenhet säger att bidragsfusk endast förekommer i en ”mycket ringa omfattning” (Socialförsäkringsutskottet, 1993, s. 4), och dels menar man att det befintliga systemet rymmer goda möjligheter till kontroll och utredning av misstänkta oegentligheter. En utredning sägs däremot kunna motiveras med hänvisning till behovet av att stärka förtroendet för systemen. Vidare säger man att det visserligen saknas indikatorer på ett särskilt utbrett fuskande bland utländska medborgare men att man, också av legitimitetsorsaker, önskar att eventuella utredningar skall omfatta såväl svenska som utländska medborgare. Socialförsäkringsutskottets betänkande följer huvud-

sakligen också dessa yttranden. I det regeringsdirektiv som ger Riksrevisionsverket i uppdrag att kartlägga omfattningen av fusk och systembrister i de svenska socialförsäkringarna står att:

> Frågan om fusk inom socialförsäkringarna har uppmärksammats vid olika tillfällen. Det har därvid oftast varit en fråga om enskilda ärenden som uppmärksammats av massmedia. I försäkringskassornas uppföljningsverksamhet har även framkommit att fusk förekommer. Omfattningen av detta fusk har dock ansetts som liten (RRV, 1995c, s. 263).

Huvudsakligen präglas direktivet, som citatet också visar, delvis av ett ifrågasättande av fenomenets omfattning, och frågans ökade uppmärksamhet i offentligheten anges som en av de främsta orsakerna till att en utredning nu anses vara behövlig. Mot bakgrund av nyhetsmediers, och vissa politiska aktörers, ökade uppmärksammande av bidragsfusk uttrycks det snarare som att det uppstått ett behov av att producera kunskap som kan vederlägga ogrundade föreställningar om omfattande missförhållanden, i synnerhet lyfts behovet av kunskap om invandrares påstådda fuskbenägenhet fram som ett motiv till utredningen.

Direktivet utgår i stor utsträckning från föreställningen att förtroendet, för såväl invandringspolitiken som välfärdsstaten, kan stärkas genom ytterligare kunskap om fusk. I detta avseende finns det också en central överensstämmelse mellan direktivets utgångspunkter, och de offentliga migrationspolitiska debatter som tidigare diskuterats i det här kapitlet. Det uttrycks ingenstans i direktivet att ett ökat välfärdspolitiskt fokus på bidragsfusk, och diskussioner om eventuella åtgärder mot fusk, i sig kan inverka negativt på förtroendet för trygghetssystemen. Konsensus i utskottet är snarare det motsatta – genom ökad kunskap, ökade insatser och utvecklade kontrollfunktioner kommer tilliten att stärkas. Givet att befintliga undersökningar tyder på ett begränsat fuskande, och givet att de ansvariga myndigheterna anser att de befintliga kontrollsystemen är tillräckliga, skulle det utifrån vissa utgångspunkter även kunna vara rimligt att ifrågasätta lämpligheten i att vidare undersöka fusk. Ifall man anser att allmänhetens tillit till systemen påverkas negativt av föreställningar om fusk, skulle en annan strategi vid den här tidpunkten också kunnat vara ökad information om socialförsäkringarnas syften och utformning.

Även om vissa mindre undersökningar av bidragsfusk genomförts tidigare utgör RRV:s utredning den första övergripande genomgången av fusk och felaktigheter i de svenska trygghetssystemen. Det är dock inte bara dess övergripande karaktär som är utmärkande för utredningen. När det gäller åtgärdens utformning kan denna inte kopplas loss från det grundläggande perspektiv på medborgarnas förtroende för välfärdsstaten som diskuterats i det här kapitlet. Därigenom kan den inte heller kopplas loss från det sätt på vilket föreställningar om bidragsfusk bland invandrare präglat nyhets-

rapportering under början av 90-talet. Genom de mediebilder av bidragsfusk, och relationen mellan såväl trygghetssystem som migrationspolitik och allmänhetens förtroende för dessa, skapas också vissa specifika förutsättningar för den fortsatta hanteringen av problemet bidragsfusk i en svensk kontext. Förutom att fusk under det tidiga 90-talet definieras i termer av ett kostnadsproblem, konstrueras problemet huvudsakligen som betydelsefullt inom ramarna för diskussioner omkring allmänhetens tillit till systemen. En grundläggande utgångspunkt för sådana diskussioner är vidare tankegången att allmänhetens förtroende är hotat, att fakta omkring invandrares fuskande delvis kan återskapa allmänhetens tillit, samt att producerandet av sådana fakta delvis kan stävja den groende rasismen i samhället. Det är denna typ av problematik som huvudsakligen motiverar utredningen utifrån ett socialpolitiskt, och delvis även ett migrationspolitiskt, perspektiv.

Socialförsäkringsutskottets förslag till en kartläggning av fusk och felaktigheter inom de svenska trygghetssystemen får bifall av riksdagen i november 1993. För utredningens genomförande avsätts en miljon kronor. I uppdraget anges att ”Utredningen bör [...] inriktas på [...] beloppsmässigt väsentliga socialförsäkringsförmåner” (RRV, 1995c, s. 264), och enligt direktivet bör kartläggningen utföras av en från socialförsäkringsadministrationen fristående institution. Den nytillträdda socialdemokratiska regeringen ger i april 1994 uppdraget till Riksrevisionsverket. Dessa förhållanden uttrycker att frågan om fusk huvudsakligen definieras och legitimeras med utgångspunkt i ett finanspolitiskt perspektiv. Givet att tillsynsfunktionen vid tidpunkten tillhörde dåvarande Riksförsäkringsverkets ansvarsområde, uttrycker beslutet också en konflikt mellan finanspolitiska och socialpolitiska perspektiv på fusk och felaktigheter. Föreställningen om att det inom socialförsäkringsadministrationen kan uppstå självlegitimeringsprocesser, och att RFV:s tidigare genomförda utredningar inte tillskrivs den revisionsmässiga legitimitet som anses nödvändig, är också uttryck för denna konflikt.

Betydelsen av skillnaden mellan finansiella och välfärdspolitiska perspektiv kommer även till uttryck i det sätt på vilket RRV genomför kartläggningen. Genom kartläggningen upprättas en ytterst central och betydelsefull ekvivalenskedja mellan vissa specifika former av missförhållanden inom trygghetssystemen. Enligt denna ekvivalenskedja kopplas vissa typer av administrativa fel och handläggares misstag, samt såväl oavsiktliga som uppsåtliga felaktigheter begångna av mottagare, ihop. Dessa olika fenomen, som var för sig kan tänkas vara orsakade av olika typer av omständigheter och förhållanden, och därför också föranleda olika typer av åtgärder, på olika sätt inom olika programformer, tillskrivs därigenom en delvis gemensam innebörd. Utifrån ett besparingsperspektiv är denna form av ekvivalens inte särskilt svår att motivera eller förstå. Utifrån det välfärdspolitiska

perspektivet – som utgår från att problemet huvudsakligen består i felaktigheternas relation till allmänhetens förtroende – är dock ekvivalenskedjan mindre rimlig. Det är inte särskilt troligt att de olika typerna av felaktigheter förhåller sig till systemens legitimitet på ett likartat sätt. Mot bakgrund av de debatter omkring invandrares fuskande som präglat det tidiga 90-talet är det inte heller nödvändigtvis troligt att olika gruppers fusk påverkar allmänhetens förtroende enligt likartade logiker. Därutöver är det också troligt att åtgärder mot de olika typerna av felaktigheter förhåller sig till allmänhetens legitimitet på mycket olikartade sätt. Även om den revisionsmässiga definitionen av fenomenet fusk primärt måste tolkas mot bakgrund av besparingsmotiv får den i förlängningen också tydliga konsekvenser för tillitsproblematikens utveckling.

Konstruerandet av fuskfenomenet som sammanhållet problemområde präglas också av att vissa förhållanden exkluderas. När det gäller de utredningar som genomförts av RRV och FUT-delegationen har avsiktliga fel begångna av handläggare inte behandlats som en del av de granskade felaktigheterna. I de dokument, och de debatter, som föregår de nämnda utredningar diskuteras inte heller handläggares uppsåtliga fel i någon nämnvärd omfattning. Denna dimension av felaktigheter inom trygghetssystemen har, mot bakgrund av denna observation, inte tillskrivits någon särskild betydelse av de inblandade aktörerna. Av de intervjuer som genomförts i det här arbetet lyfts däremot just denna form av felaktighet fram som betydelsefull i ett flertal avseenden. Dels uttrycks det att en medvetenhet omkring sådana felaktigheter funnits inom Försäkringskassans organisation:

> [U]nder [början av 90-talet] var det ingen särskild diskussion om fusk, i medierna, eller riksdag eller så. Däremot jobbade vi naturligtvis med fuskfrågan [...] men vi var ju också naturligtvis medvetna om att vi gjorde fel själva [...] Framför allt i den kommande debatten har ju det där varit en otydlig diskussion (Person med erfarenhet som chef inom Försäkringskassans organisation).

Citatet uttrycker att inkluderandet av administrativa felaktigheter, och avsiktliga fel från handläggares sida, i den övergripande problematiken också förändrar problemets karaktär. Exkluderandet av detta har sannolikt fört med sig att felaktigheter inom trygghetssystemen på ett enklare sätt har kunnat betecknas som ett huvudsakligen mottagarorienterat problem. Det bidrar därigenom till att avgränsa såväl hur orsaksförklaringar utvecklas, som hur åtgärdsförslag legitimeras. Intervjucitatet ovan indikerar också att aktualiseringen av administrativa felaktigheter varit skev i det offentliga samtalet. Av de analyser som genomförts i det här arbetet framstår denna dimension av bidragsfusk som förhållandevis osynlig i nyhetsrapportering före regeringsskiftet 2006. Därefter får ett antal nyheter där såväl administrativa felaktigheter som enskilda fall av medvetna felaktigheter begångna av handläggare stort genomslag. Dessa berättelser sammanfaller

tidsmässigt även med genomslaget för nyheter där sena utbetalningar från Försäkringskassan lyftes fram som ett stort problem för många mottagare. I en intervju med en person med erfarenhet från FUT-delegationen lyfts just detta förhållande fram som betydelsefullt för mottagandet av FUT-delegationens kartläggningar:

> [D]et blev ju en mediedebatt omkring att mottagare inte fick sin utbetalningar i tid, och att handläggarna gjorde fel, och att "ja men titta, dom stora pengarna verkar det ju vara dom egna som har försnillat" [...] om vi hade kunnat undersöka [avsiktliga fel begångna av handläggare] också så känns det som att vårt budskap hade kunnat få mer förtroende (Person med erfarenhet från FUT-delegationen).

Citatet indikerar också att en konfliktlinje finns mellan framställningar där fusk bland mottagare och handläggare avbildas, att de senare kan undergräva trovärdigheten hos de förra, samt att det offentliga samtalet tidigare präglats av att handläggares fusk huvudsakligen varit osynligt. Resonemanget tyder också på att den ekvivalenskedja som upprättas i samband med att RRV:s uppdrag formuleras i mitten på 90-talet – där administrativa felaktigheter kopplas samman med mottagares felaktigheter – som huvudsakligen framställts okritiskt under den följande tioårsperioden, också förlorar legitimitet när den utmanas av ekvivalenskedjor. När orsaken till det aktualiserde problemet inte kan lokaliseras hos kategorin ’bidragsmottagare’ begränsas trovärdigheten i framställningar som huvudsakligen riktar fokus just mot denna grupp.

Att RRV får ansvaret för genomförandet av kartläggningen vid 90-talets mitt, och att fenomenet bidragsfusk definieras och ramas in utifrån primärt finanspolitiska utgångspunkter, är ett uttryck för att ekonomiska perspektiv på välfärdspolitiska åtgärder vid den här tidpunkten har stor legitimitet, och att detta begränsar utrymmet för socialpolitiska överväganden. Att relationen mellan allmänhetens förtroende, politiskt ansvarstagande och bidragsfusk konstrueras på de sätt som beskrivits i det här kapitlet inom ramarna för offentlig debatt och nyhetsrapportering är ett uttryck för att välfärdsstatens legitimitet under den här perioden tolkas mot bakgrund av framställningar av svenska folket som ett misstänksamt kollektiv. I stor utsträckning tar dessa framställningar också utgångspunkt i stereotypa bilder av invandrare, och de olika sätt på vilket invandring konstrueras i nyhetsmedier och politisk debatt. Även detta sker på bekostnad av socialpolitiska perspektiv. Till följd av dessa omständigheter skapas vissa diskursiva och institutionella ramar för den fortsatta välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk. Denna hantering formas också av de sätt på vilket ämnet behandlas i offentlig debatt under den andra halvan av 90-talet. En närmare analys av dessa förhållanden kommer att utgöra fokus för nästa kapitel.

5

1995–2001: Det fuskande folket

Om nyhetsrapportering om bidragsfusk före 1995 präglas av att ämnet huvudsakligen aktualiseras inom ramen för migrationspolitiska debatter, och ofta som en aspekt av Ny demokratis politik, framställs fusk i nyhetsrapportering under de påföljande åren snarare som ett samhällsproblem av mer allmän karaktär. Som politiskt problem har bidragsfusk också en betydligt högre legitimitet under andra halvan av 90-talet. Efter 1995 genomförs också ett större antal åtgärder för att stävja och kontrollera fusk. När det gäller den välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk sker med andra ord betydelsefulla förändringar, av såväl diskursiv som institutionell karaktär, under den här perioden.

En central förutsättning för dessa förändringar är RRV:s fuskutredning (1995c). När utredningen publiceras får den ett mycket stort genomslag i samtliga studerade tidningar. Huvudsakligen mottas fuskutredningens resultat som uppseendeväckande, och det uttrycks ofta att det konstaterade fusket är mer omfattande än väntat. Rapporteringen karaktäriseras i stor utsträckning av att det uppskattade fuskets storlek, definierad i termer av felaktiga utbetalningar mellan 5 och 7 miljarder kronor, ges ett betydande utrymme. Utredningen beskrivs och kommenteras därutöver förhållandevis ingående i ett flertal längre artiklar i de studerade tidningarna.

Ytterligare en central förändring i nyhetsrapporterande sammanhang är att frågan om fusk efter 1995 inte längre framställs lika intimt kopplad till partipolitiska intressen. I en betydligt högre utsträckning än tidigare präglas nu frågans hantering av journalister och aktörer utan tydliga partipolitiska kopplingar. I rapporteringen om fuskutredningen artikuleras de flesta av de argument – om samkörning av register och ökade kontroller – som Ny demokrati använde sig av under 90-talets början för att försöka lyfta fram bidragsfusk som ett central välfärdspolitisk fråga. När dessa argument formuleras av mer legitima politiska aktörer under 90-talets senare hälft framställs de som rimliga krav mot bakgrund av en balanserad analys av ett betydelsefullt och allvarligt samhällsproblem.

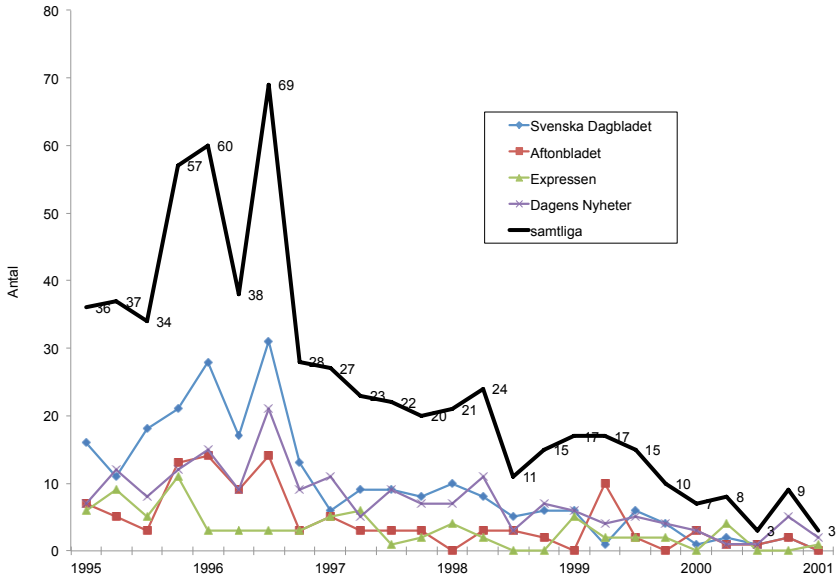
Efter att utredningen publiceras sommaren 1995 ifrågasätts inte förekomsten eller allvaret av bidragsfuskets problem i samma utsträckning som tidigare. En annan konsekvens av RRV:s utredning är att flera politiska aktörer formulerar krav på ökade åtgärder mot fusk i trygghetssystemen. Dels i form av programspecifika kontrollfunktioner, men framför allt i form av en ökad samkörning av olika utbetalnings-, och inkomstregister. Efter

valet 1994 får Sverige återigen en socialdemokratisk regering: Det är också mot denna som kraven på åtgärder riktas. Mot bakgrund av den relevans fuskfrågan får efter fuskutredningen, och mot bakgrund av det fortsatt bekymmersamma ekonomiska läget, inför regeringen ett antal åtgärder under perioden 1996–1997 i syfte att stärka kontrollen av såväl statliga inkomster som utgifter.

Till följd av regeringens åtgärder uppstår vissa reaktioner gentemot den ökade kontrollen. Framför allt aktualiseras debatter omkring konflikten mellan statens kontrollbehov och den enskilde individens integritet. Samtidigt med dessa typer av frågeställningar formuleras även en mer generell kritik mot det ökade synliggörandet av fusk i trygghetssystemen. Vissa aktörer menar att synliggörandet kan vara skadligt för systemens legitimitet, vissa menar också att kan leda till en ökad stigmatisering av utsatta grupper. Även om sådana invändningar delvis präglar den offentliga debatten under 90-talet är de förhållandevis perifera i nyhetsrapporterande sammanhang. Huvudsakligen domineras kritiken av integritetsproblematiken.

Parallellt med detta publiceras även under den senare hälften av 90-talet artiklar där berättelser eller rapporter om fusk bland invandrare avbildas. Dessa framställningar minskar dock delvis i omfattning under perioden, samtidigt med att migrations- och integrationspolitiska frågor får ett allt mindre utrymme i den offentliga debatten. I valrörelsen 1998 får sådana frågor ett mer begränsat genomslag (Boréus, 2006). Mot bakgrund av denna övergripande utveckling är det därför inte särskilt överraskande att frågan om fusk bland invandrare också får allt mindre uppmärksamhet i den offentliga debatten under perioden.

Vidare förändras också det ekonomiska läget. Från en situation präglad av mycket allvarlig kris under början av decenniet, uppfattas statsfinanserna som allt mindre problematiska efter 1995. Mot slutet av årtiondet sjunker också arbetslösheten. Det är därför inte heller särskilt överraskande att frågor relaterade till trygghetssystemens kostnadsnivåer i viss utsträckning förlorar sin politiska relevans. Tonläget i den offentliga debatten präglas under denna period snarare av föreställningen att åtstramningsperioden nu är över. Under det sena 90-talet kopplas inte bidragsfusk samman med någon av de mer centrala politiska frågorna i det offentliga samtalet. Under den perioden får ämnet också ett betydligt mer avgränsat nyhetsgenomslag.



Figur 5.1: Artikelfrekvenser 1995-2001 (DN, Exp, SvD, Ab).

I figur 5.1 redovisas hur många artiklar per kvartal som publiceras där bidragsfusk aktualiseras i Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Aftonbladet och Expressen, mellan januari 1995 och december 2001. Den ökande uppmärksamhet som riktas mot ämnet under 1993 och 1994 och det stora genomslag ämnet får i valrörelserapporteringen 1994, som redovisades och analyserades i föregående kapitel, åtföljs av fortsatt ökande artikelfrekvenser under 1995 och 1996. De ökade artikelfrekvenserna under slutet av 1995 och början av 1996 är huvudsakligen kopplade till rapportering där fusk-utredningen behandlas.

I fuskutredningens efterföljd publiceras en större mängd artiklar där tankegången att Sverige kan karaktäriseras som en ’fuskkultur’ formuleras. I sådana sammanhang får ibland också föreställningar om att ’svenska folket’ blivit ett fuskande folk utrymme. Bilden av fuskkulturen konstrueras genom sammankopplingar av ett flertal olika fenomen – bland annat skattefusk, svartjobb och bidragsfusk – som tillsammans beskrivs som uttryck för ett mer allmänt fenomen. Under hösten 1996 får denna tankegång ett särskilt stort utrymme i nyhetssammanhang, mot bakgrund av att den då kopplas ihop med ett antal synnerligen uppmärksammade avslöjanden av politiker-

fusk.[42] Under 1996 publiceras även artiklar där rapporter om oegentligheter inom boendestödet behandlas.

Från 1997 till slutet av 2001 publiceras ett kontinuerligt minskande antal artiklar om bidragsfusk. Under de senare delarna av denna period måste den nyhetsbevakning som aktualiserar bidragsfusk i Sverige konstateras som i allt väsentligt mycket begränsad. Samtliga analyserade tidningar följer i detta avseende likartade utvecklingstrender; med utgångspunkt i det insamlade mediematerialet finns det ingenting som tyder på att den generella uppmärksamhet som riktas mot bidragsfusk i det offentliga samtalet skiljer sig från detta övergripande mönster.

De debatter som präglar perioden 1995–1996 får vissa tydliga och konkreta konsekvenser. I relation till det sätt på vilket fuskutredningen tas emot och behandlas, i offentlig debatt såväl som genom regeringens åtgärder, förändras också det sätt på vilket bidragsfusk tillskrivs betydelse som politiskt problem i Sverige. De tankegångar som i stor utsträckning präglade det tidiga 90-talets fuskdebatter – att ett ökat synliggörande av bidragsfuskets faktiska omfattning och karaktär skulle inverka positivt på allmänhetens förtroende för såväl de socialpolitiska trygghetssystemen som invandringspolitiken, och invandrarna – förlorar utrymme under decenniets senare delar. Mot bakgrund av att fusket och överutnyttjandet kommer att betraktas som bekräftat, och förhållandevis omfattande, skiftar också många aktörer sitt förhållningssätt till fusk. Till skillnad från det tidiga 90-talets diskussioner om fusk präglas debatten efter 1995 i en betydligt högre utsträckning av ett ifrågasättande av allmänhetens arbets- och bidragsmoral, och behovet av stävjande och kontrollerande åtgärder.

Till följd av RRV:s kartläggningar av felaktigheter inom trygghetssystemen under 1995 (se RRV, 1995c, 1995d, 1995b, 1995a), men även med syfte att stärka kontrollen av skatteintäkter, presenterar den socialdemokratiska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen 1996 ett anslag till det treåriga projektet ”Kontrollfunktionen i staten” (Regeringen, 1996).[43] Kontrollfunktionen i staten för med sig att att drygt 50 kontrollprojekt utfördes av en rad olika myndigheter (Korsell & Nilsson, 2003; Korsell et al., 2008; Regeringen, 1996). Under våren 1997 föreslår regeringen, i propositionen ”Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen” (Regeringen, 1997) vidare att ett flertal av de administrativt orienterade kontrollåtgärder RRV förordat i sin utredning också ska genomföras.

[42] I oktober 1995 avslöjar Expressen att dåvarande vice statsminister Mona Sahlin använt statens kontokort för privata inköp. I november 1995 avslöjar *Motala tidning* oegentligheter med representationspraktiker bland lokala kommunpolitker. I februari 1996 hävdar *Dagens Nyheter* att den före detta ordföranden för kommunalarbetareförbundet och dåvarande landshövdingen Sigvard Marjasin manipulerat kvitton och dubbelfakturerat utlägg. I synnerhet får den till Mona Sahlin kopplade 'tobleroneaffären' mycket stor uppmärksamhet, men samtliga av dessa affärer präglar det offentliga politiska samtalet tydligt under ett flertal år.

[43] Anslaget omfattar totalt 345 miljoner kronor fördelade över perioden 1997–1999. Satsningen betecknas i vissa sammanhang även som 'kontrollprogrammet'.

Förändringarna avser dels ett antal lagändringar ”avsedda att förbättra de allmänna försäkringskassornas utrednings- och kontrollmöjligheter i försäkrings- och bidragsärenden”. Dels föreslås att försäkringskassorna återigen skall kunna begära adressuppgifter från Posten.[44] Dels föreslås en generell regel om att uppgifter – som försäkrade personer lämnar till försäkringskassorna i samband med ansökningar – om faktiska förhållanden ska lämnas ’på heder och samvete’.[45] Dessutom föreslås att försäkringskassornas möjligheter att göra hembesök, som tidigare bara varit möjligt för ärenden relaterade till sjukpenning, rehabilitering och förtidspensioner, utvidgas till hela socialförsäkrings- och bidragsområdet. Till följd av ytterligare en kompletterande utredning av RRV (1996) införs under 1997 också förstärkta kontrollrutiner inom ramen för boendestödet i samband med att detta omorganiseras även i andra bemärkelser.

Mot bakgrund av dessa förändringar kan det konstateras att betydande förändringar sker inom trygghetssystemen när det gäller försök att kontrollera och stävja fusk och felaktigheter under den andra halvan av 90-talet. Det kan vidare konstateras att dessa förändringar inte får något omfattande mediegenomslag. ”Kontrollfunktionen i staten” får ingen större uppmärksamhet i pressen; endast ett fåtal av de olika delprojekt som genomförs under projektets gång omnämns i det insamlade nyhetsmaterialet. De övriga nämnda åtgärderna som genomförs under 90-talets andra hälft får visserligen ett visst utrymme i mediesammanhang, i synnerhet får diskussioner om fusk med boendestödet ett förhållandevis påtagligt genomslag under 1996. I relation till den uppmärksamhet som riktas mot fuskutredningens resultat är dock det intresse som riktas mot detta av begränsad karaktär.

Om det under första halvan av 90-talet huvudsakligen var invandrares bidragsfusk som aktualiserades i socialpolitisk debatt är fokus under andra halvan tydligt riktat mot den breda allmänheten. Bilden av fusk som ett utbrett och väletablerat fenomen får genom detta en central betydelse för det sätt på vilket politisk debatt omkring fusk artikuleras. I detta avseende kan man också tala om att en betydelsefull skillnad föreligger mellan det tidiga och det senare 90-talet.

Utöver nyhetstexter och intervjumaterial, bygger de analyser som presenteras i det här kapitlet huvudsakligen på närläsningar av RRV:s fuskutredning (RRV, 1995c, 1995d, 1995b, 1995a, 1996), regeringens ekonomiska vårproposition 1996, propositionen ”Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen” (Regeringen, 1997) samt riksdagsdebatten om denna proposition (Riksdagens protokoll 1996/97:104).[46]

---

[44] Denna kontrollmöjlighet, som tidigare var tillgänglig för försäkringskassorna, förlorades i samband med att det tidigare *Postverket* bolagiserades.

[45] Enligt tidigare regler användes denna formulering endast inom vissa programformer.

[46] http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=1996/97:104

Det fuskande folket

Ett sätt att konstruera bilden av bidragsfuskare i Sverige under de senaste två decennierna har bestått i att tala om majoriteten av befolkningen som ett kollektiv av fuskare, och att karaktärisera Sverige som en 'fuskkultur'. I en mer övergripande bemärkelse kan det också konstateras att sådana bilder förekommer under i stort sett hela den studerade tidsperioden, om än i varierande utsträckning. Framställningar som präglas av dessa tankegångar uttrycks i huvudsak av liberala och borgerliga politiska aktörer, men under vissa perioder får de emellertid även en mer allmän giltighet i det offentliga samtalet; särskilt tydliga genomslag kan observeras i anslutning till nyheter, eller utredningar, där olika former av fusk konstateras. De präglar i synnerhet den nyhetsrapportering och debatt som följer efter både RRV:s (1995c) och FUT-delegationens (2007a) kartläggningar av fuskets omfattning. En grundläggande tankegång i framställningarna av svenska folket som fuskare är att den generösa välfärdsstaten har förändrat den goda arbetsmoral och medborgaranda som en gång var kännetecknande för just svenskar. Till följd av förändringen har svenskar idag kommit att bli särskilt utmärkande snarare i bemärkelsen att de fuskar och fifflar mer än andra.

Mot bakgrund av två rapporter om förekomsten av fusk i Falun och Stockholm under våren 1993 publiceras en ledarartikel i Expressen som i stor utsträckning kan sägas vara karaktäristisk för sådana konstruktioner:

> SVERIGE, SVERIGE FUSKARLAND [...] Sverige är ett land av fifflare. Ekonomiska brottslingar tillhör inte bara kategorin fifflande skalbolagsdirektörer, smarta fastighetsskojare eller lönegarantifuskande småföretagare. [...] I ett folkhem på dekis härskar dubbelmoralen [...] Ja, Sverige, Sverige, Sverige fuskarland, vår längtans bygd, vårt bidragshem på jorden. Försäkringskassan i Falun har med en enkel kontroll upptäckt fusk för 2,6 miljoner kronor. Förtidspensionärer och sjukskrivna var friska nog att både arbeta och kvittera ut ersättning från allas vår gemensamma och allt tommare ficka. En socialnämnd i Stockholm skärpte rutinerna och krävde att socialbidragstagarna skulle ta sig till socialkontoret och legitimera sig för att få ansökningshandlingar. På en månad försvann fyra av tio bidragstagare och två miljoner kronor sparades in [...] Det är ett faktum att i lågkonjunkturens Sverige står många människor inför valet mellan inget arbete och svart arbete. Men [...] sanningen är också den att "krisen" används av individen som ett rättfärdigande: krisen får legitimera svartjobbande, bidragsfuskande och annat ruffel och båg [...] Sverige rånas av sina medborgare [...] Vi kan fortsätta att spara [...] medan det moraliska underskottet bara växer. Ty medborgaransvar är snart något som kan ställas ut på Skansen. Hjälpen finns inte hos Bildt, Carlsson eller Westerberg. Den finns hos oss själva (Exp, 930827, ledare).

I artikeln kan ett flertal diskursiva strategier urskiljas som är typiska för framställningar av svenska folket som ett kollektiv av fuskare. Dels avbildas välfärdsstaten som ett godtroget och lättlurat system med hjälp av en ironiserande symbolik. Dels kopplas en rad olika typer av praktiker samman som olika uttryck för ett enhetligt fuskproblem. Vidare förklaras medborgar-

nas utnyttjande av systemen genom att deras bristande moral aktualiseras. Dessutom framställs det beskrivna missförhållandet som ökande.

En central dimension av konstruerandet av den svenska fuskkulturen är en stereotyp bild av de svenska trygghetssystemen som karaktäriserade av en mer eller mindre obefintlig kontroll och mycket höga ersättningsnivåer. Berättelsen, eller myten, om 'den generösa välfärdsstaten' är en mycket betydelsefull diskursiv förutsättning för de framställningar som bär upp bilden av det moraliska förfallet och det fifflande folket. Enligt Roland Barthes (1972) kan begreppet myt användas för att beskriva hur vissa sätt att konstruera sociala relationer och kategoriseringar, som kopplar loss dessa från sitt historiska sammanhang, och ger dem en naturlig status:

> [T]he very principle of myth: it transforms history into nature (Barthes, 1972, s 129)

Genom myten framställs en ofta kraftigt förenklad, reducerande framställning av något som självklart. Många av de formuleringar och påståenden som används för att beskriva fuskkulturen utgår implicit från antaganden om att trygghetssystemen präglas just av en överdriven godtrogenhet och generositet. I texten ovan tillskrivs välfärdsstaten, och socialpolitiska åtgärder, betydelse genom ett ironiserande och förlöjligande språkbruk. Den traditionella bilden av 'folkhemmet' framställs som något förlegat genom att kopplas till symboler för ett äldre samhälle, i den här artikelns fall genom användandet av en nationalromantisk symbolik. Genom parafraseringar av Verner von Heidenstams *Sverige*[47], som i rubriken antar en hånfull och barnslig karaktär, och det avslutande omnämnandet av Skansen, tillskrivs välfärdsstaten karaktär. När den svenska välfärdsstaten, i termer av ett "folkhem", kopplas ihop med uttryck för det sena 1800-talets svenska nationalromantik skapas en historisk och politisk distans mellan dagens politiska förhållanden och de som välfärdsstaten kopplas samman med. Genom att skapa denna distans med hjälp av den kraftigt förlöjligande symbolik som används i just den här texten framstår välfärdsstaten därutöver, i relation till den "dubbelmoral" och "dekis" som sägs karaktärisera medborgarna, som ett system präglat av en närmast barnslig godtrogenhet. På detta sätt förknippas också socialpolitiska åtgärder med naivitet och idealism. Den här typen av symboliska förlöjliganden av välfärdsstaten är mycket centrala för nyhetstexter där den svenska fuskkulturen naturaliseras.

De förlöjligande bilderna av de godtrogna systemen reproducerar föreställningar att trygghetssystemen har en bristande kontroll, och att de är utformade mot bakgrund av en människosyn som inte stämmer överens med människors faktiska beteendemönster och karaktärsdrag. Men därutöver

---

[47] *Sverige* inleds med raderna "Sverige, Sverige, fosterland / vår längtans bygd, vårt hem på jorden".

upprättar de även en symbolisk särhållning mellan socialpolitiska åtgärder för ökad jämlikhet och formerandet av ”medborgaransvar”.

I citatet ovan sker förlöjligandet av folkhemstanken genom att kopplas samman med uttrycksformer och föreställningar som idag upplevs som naiva och föråldrade; och i många sammanhang när det gäller konstruktionen av svenska folket som ett kollektiv av fuskare är just den symboliska sammankopplingen av välfärdsstaten och historiskt präglade bilder av det svenska samhället vanligt förekommande. Genom den historiska jämförelsen, som i sig upprättar en distinktion mellan ideal och verklighet, konstrueras diskursivt en åtskillnad mellan sådana förhållanden som välfärdsstaten kopplas till, och de omständigheter som artikeln definierar som problem. Socialpolitik reduceras i texten – bland annat med hjälp av beteckningen ”bidragshem” – till just utbetalandet av bidrag, och det huvudsakliga problem som artikeln definierar är den bristande moralen bland medborgarna. Dessa grundläggande definitioner är också av mycket central betydelse för konstruktioner av den svenska ’fuskkulturen’. I artikeln ovan beskrivs det som att lågkonjunkturen visserligen kan förklara människors regelbrott, men ett större problem är enligt texten att använda sig av krisen för att legitimera överutnyttjande.

På detta sätt sker i texten också en koppling mellan socialpolitik och det definierade problemets orsaker; det urholkade ”medborgaransvaret” och det ”moraliska underskottet” är delvis konsekvenser av möjligheten att söka bidrag. Argumentet är delvis präglat av tankegången att människors användning av förmåner präglas av ett beräknande förhållningssätt; men framför allt bygger det på föreställningar om att välfärdsstaten fört med sig ett mer djupgående kollektivt moraliskt förfall bland medborgarna. När den svenska fuskkulturen beskrivs är just den här föreställningen mycket betydelsefull. Förändringen beskrivs ofta i termer av en anpassningsmekanism: Till följd av de generösa system som den svenska modellen delvis har använt sig av, har grundläggande etiska principer förändrats bland medborgarna. Ofta konstrueras tankegången just mot bakgrund av en historisk jämförelse där det moraliska förfallet tillskrivs betydelse i relation till bilder av äldre tiders arbetarmoral. Bilden av välfärdsstatens negativa effekter på medborgarnas moral tillskrivs med andra ord legitimitet genom att de kopplas till föreställningar om en specifikt svensk form av arbetarkultur, eller arbetarmoral. Därigenom kopplas vissa normer och värderingar, under vissa tidsperioder, bland medborgarna loss från ekonomiska och politiska förhållanden. Samtidigt som välfärdsstaten pekas ut som en orsak bakom det moraliska förfallet osynliggörs också betydelsen av jämlikhet för upprättandet av känslor av tillit och förtroende.

En betydelsefull förutsättning för konstruerandet av denna övergripande relation mellan välfärdsstaten och medborgarna är att det beskrivna fuskproblemet karaktäriseras som omfattande. Ibland genomförs även detta just

med hjälp av historiska jämförelser som frammanar bilden av en omvälvande förändringsprocess, men oftast görs det genom att ett flertal olika praktiker och omständigheter kopplas ihop, genom generaliserande ekvivalenser, som uttryck för ett gemensamt problem. I citatet ovan görs det genom att ”ekonomiska brottslingar”, ”fifflande skalbolagsdirektörer, smarta fastighetsskojare eller lönegarantifuskande småföretagare” kopplas samman med ”svartjobbande, bidragsfuskande och annat ruffel och båg”. Under 90-talets början är just den formen av sammankoppling dominerande för framställningar av den svenska fuskkulturens omfattning och utbredning. I artikeln framställs bidragsfuskare och svartjobbare mot bakgrund av stereotypa bilder av företagsrelaterad ekonomisk brottslighet som i stor utsträckning har sina rötter i det sena 70-talets offentliga debatter om ekonomisk brottslighet. Därigenom skapas också en diskursiv ordning där de behov, och den utsatthet, som normalt förknippas med framställningar av arbetslösa och sjuka kan omdefinieras förhållandevis enkelt. Samtidigt skapar dessa generaliseringar också förutsättningar för att trivialisera betydelsen av den ekonomiska brottsligheten bland ’pampar’. Under det tidiga 90-talet kan de ekvivalenser som upprättas mellan ekonomisk brottslighet och bidragsfusk delvis betraktas som ett uttryck för försök att avlegitimera trygghetssystemen, men de bidrar också till att osynliggöra de klassrelationer som traditionellt varit mycket betydelsefulla för välfärdsstatens betydelse.

Genom användningen av väl inarbetade symboler för ekonomisk brottslighet bland arbetsgivare och kapitalägare för att kontextualisera beteenden bland helt andra grupper i samhället, skapas diskursiva förutsättningar för att ifrågasätta legitimiteten hos förmånsmottagare. Det är inte bara bidragsfuskandets problem som blir allvarligare av att det kopplas samman med skattefusk och företagsrelaterad brottslighet eftersom omfattningen av fenomenet då blir större; därutöver förändras också förutsättningarna för att reflektera omkring bidragsfuskandets orsaker. De personer som beskrivs som ansökande om bidrag och ersättningar tillskrivs aktörsskap och ifrågasätts även mot bakgrund av föreställningar om företagsledares handlingsutrymmen och möjligheter. Därigenom kan också de personer som påstås ha tagit emot felaktiga ersättningar mycket enkelt karaktäriseras som uppsåtliga fuskare. I artikeln ovan konstateras, med en hög grad av självklarhet, att de förtidspensionärer och sjuka som har arbetat samtidigt som de erhållit ersättningar också måste ha varit friska. Även om alternativa förklaringsmodeller är tänkbara finns det, mot bakgrund av de mottagarsubjekt som konstruerats inom ramen för den här artikeltexten, inget diskursivt behov av sådana alternativ. Det framstår därför som rimligt att eventuella felaktigheter är uttryck just för ett medvetet fusk. Även de personer som avstår från att söka socialbidrag efter införandet av en kontrollåtgärd konstateras också mycket enkelt som fuskare. Trots att just socialbidraget ofta anses vara präglat av en hög grad av stigmatisering, och att den observerade

förändringen vad gäller ansökningar också skulle kunna diskuteras i termer av en rimlig anpassningseffekt, behövs ingen ytterligare motivering i den här texten bakom kopplingen mellan ett förändrat ansökningsmönster och överutnyttjande.

Efter att Riksrevisionsverkets fuskutredning publiceras 1995 förekommer sådana generaliserande ekvivalenser mycket ofta i det insamlade nyhetsmaterialet. Just under den perioden är det också mycket vanligt att bidragsfusk kopplas ihop med ekonomiska oegentligheter utförda av politiska aktörer. Den synnerligen stora uppmärksamhet som just politikerfusk får under 1996 bidrar till att kopplingen mellan bidragsfusk och detta fenomen får ett särskilt genomslag just då. Även om sådana framställningar är synnerligen framträdande vid 90-talets mitt är de också vanliga under senare perioder. I följande två artiklar upprättas ekvivalenskedjor mellan bland annat fuskande politiker och bidragsfusk. Den första är från 1996, och den andra från 2002:

> FUSKISAR ÄR VI ALLIHOPA, ALLIHOPA, ALLIHOPA [...] Marjasin. Mona. Motala. Mygel på hög nivå. Men är det bara medelålders pampar som fuskar? Knappast. [...] Med falska leg och med bidragssystemet. Med TV-licens, tentor och biljetter på tunnelbanan. [...] Vi lär oss att fuska när vi växer upp. När vi ser att mamma och pappa inte alltid lever som de lär. För att inte tala om samhällets makthavare [...] Att utnyttja systemet så länge man inte åker fast ses ibland, konstigt nog, som en rättighet (SvD, 960929).

> HUR HEDERLIG ÄR DU SJÄLV DÅ, SVENSSON? - SVENSKEN LURAR STATEN PÅ ÖVER 100 MILJARDER VARJE ÅR [...] Svenskar fuskar som aldrig förr. [...] Minister Jan O Karlsson bjöd vännerna på sprit och kräftor - för skattebetalarnas pengar. Omoraliskt, tyckte många [...] Fifflandet bland vanligt folk talas det däremot inte högt om [...] Varje år försvinner 100 miljarder kronor i skattefusk och 1 600 miljoner kronor i försäkringsbedrägerier. [...] Reseräkningar, timrapporter, föräldrapenning, a-kassa, barnbidrag, pensioner. Det fifflas med allt. Och de flesta gör det (Ab, 021124).

Trots att många av de fenomen och förhållanden som lyfts fram i artikeln kan sägas vara tydligt avgränsade i relation till de övriga – de exempel som lyfts fram avser oegentligheter inom olika typer av system präglade av olikartade regelverk, utförda under olika typer av förhållanden av personer med olika typer av befattningar och roller – och trots att de relativt enkelt skulle kunna förklaras enligt mycket olika typer av logiker, är det under den här tidsperioden vanligt att beskriva alla de fenomen som den här artikeln tar upp som uttryck för samma grundläggande problemtik: Studiefusk, underlåtelse att betala avgifter för kollektivtrafik och TV-licens, utnyttjande av förmåner bland ämbetsmän och politiker, och bidragsfusk kopplas mycket enkelt samman under mitten på 90-talet. Just bidragsfusk används ofta i dessa sammanhang för att legitimera argumentet att fusket inte bara genomsyrar de sociala fält som domineras av ”pampar” och ”makthavare” utan också är något som ”vi”, ”alla” och ”många” gör ”någon gång”.

Utifrån ett diskursteoretiskt perspektiv kan dessa framställningar på ytan sägas bidra till att hela svenska folket konstrueras som fuskande subjektspositioner. Det påstås explicit att alla, eller i alla fall en stor del av befolkningen, ägnar sig åt fusk och missbruk av trygghetssystemen. Samtidigt strävar de analyserade texterna också efter att väcka känslor av upprördhet och missnöje just genom att anspela på normer omkring ärlighet och arbetsamhet. Med andra ord skapas implicit i dessa texter även ett moraliserande läsarsubjekt vars karaktär präglas just av hederlighet. På ett diskursivt plan skapas på detta sätt en grundläggande distinktion just mellan hederliga och fuskande subjekt som blir grundläggande för det sätt på vilket svenska folket tillskrivs betydelse. Till skillnad från det tidiga 90-talet – då skillnaden mellan fuskande och icke fuskande subjekt ofta konstruerades genom särhållningen mellan 'invandrare' och 'svenskar' – bidrar det sätt på vilket den här distinktionen upprättas efter 1995 till att bilden av kollektivet 'svenska folket' som just ett kollektiv undermineras. Den diskursiva distinktionen mellan det fuskande folket, och det hederliga folket, undergräver också förutsättningarna för de klass- och yrkesbaserade kategoriseringar som ofta utgjort centrala dimensioner av traditionell socialdemokratisk välfärdspolitik. Därutöver transformeras också förutsättningarna för att konstruera olika riskkollektiv. Genom att gruppen fuskare lokaliseras inom samhällets alla sociala skikt, tillskrivs sociala kategoriseringar med utgångspunkt i olika gruppers position på arbetsmarknaden underordnad betydelse framför kategoriseringar med utgångspunkt i individers moraliska egenskaper. Efter 1995 är det inte särskilt vanligt att koppla samman bidragsfuskare med högt uppsatta aktörer inom det privata näringslivet, snarare är det en ekvivalenskedja mellan fuskande politiker och det fuskande folket som nu artikuleras. Sammanlänkningen producerar delvis samma konsekvenser som de tidigare nämnda; det handlingsutrymme och ansvar som normalt tillskrivs personer med höga inkomster och privilegierade positioner kan också tillskrivas andra grupper i samhället, inte minst mottagare av socialt stöd. Därigenom kan individorienterade omständigheter och egenskaper lyftas fram för att förklara människors förhållningssätt till socialförsäkringar; samtidigt som strukturella förhållanden kan osynliggöras.

I samband med att politikers fuskande får ett större utrymme i diskussioner om bidragsfusk, och framställningar av den svenska fuskkulturen, förändras delvis de orsaksförklaringar som aktualiseras. I det första citatet ovan talas det om att ”vi lär oss” att fuska av ”mamma och pappa” och ”samhällets makthavare”. Mot bakgrund av sådana framställningar är det inte de institutionella regelverken, i termer av bland annat trygghetssystemen, som orsakar moraliskt förfall och fusk; snarare är det vissa särskilt betydelsefulla förebilders ageranden som orsakat den moraliska urholkningsprocessen. Mot bakgrund av det ökade fokuset på

politikers fuskande skiftar därför också förändringsambitionerna i de offentliga debatterna om den svenska fuskkulturen. I en allt mer påtaglig utsträckning definieras fuskkulturens problem i termer av ett bristande moraliskt ansvarstagande från politikers sida. Även om fuskfrågor under den här perioden får ett betydande utrymme i offentlig debatt, och även om fuskandet samtidigt också beskrivs som mycket omfattande, blir frågan också delvis mindre socialpolitiskt relevant. Genom de fuskande politikernas centralitet i debatterna förändras också bilden av den fuskande allmänheten; och därför också förutsättningarna för att aktualisera bidragsfusk vid ifrågasättanden av välfärdsstaten. Snarare än att bjuda in läsaren till överväganden om allmänhetens moraliska anpassning till godtrogna trygghetssystem, bidrar synliggörandet av politikerfusket snarare till ett ökat ifrågasättande av enskilda politikers ansvar för medborgarnas bristande tillit.

Fuskpanik

Som tidigare nämnts får föreställningen att Sverige är en utpräglad fuskkultur ett särskilt genomslag under hösten 1996. Då antar den nyhetsrapportering som aktualiserar denna föreställning en karaktär som i många avseenden kan liknas vid en så kallad moralisk panik. Enligt moralpanikteorin – som utvecklades av bland andra Stanley Cohen (1972)[48] – antar medierapportering i vissa sammanhang en särskild karaktär, där kraftigt moraliserande diskurser används för att peka ut, etikettera och demonisera avvikande fenomen, personer eller grupper i en kultur.[49] En grundläggande tanke för perspektivet är att sådana panikreaktioner präglas av att ett kollektivt samtycke organiseras, genom ett moraliskt formulerat avståndstagande, på ett sätt som också bidrar till att legitimera samhälleliga maktordningar. Enligt Cohen (1972) uppstår moraliska paniker i anslutning till att ”boundary crises” uppstår i ett samhälle. De kan därigenom också beskrivas som ett kollektivt organiserat försök att stävja och kontrollera något som uppfattas som ett hot mot samhällets övergripande ordning.

Moralpaniker formas enligt teorin av en process där ett visst fenomen, som generellt inte tillskrivs någon särskild aktualitet eller relevans, vid en särskild tidpunkt konstrueras som något extraordinärt och uppseendeväckande. Därefter uppstår en ”avvikelseförstärkande spiral” (Jewkes, 2004, s. 67) där vissa ”moraliska entreprenörer” (Cohen, 1972), i kombination med medieframställningar av uppseendeväckande karaktär, bidrar till att fenomenets omfattning och allvar förstärks och överdrivs. Genom dessa processer konstrueras konsensus: Dels omkring vissa moraliska principer, dels omkring vilka hot och risker som samhället står inför. En vanlig

48 Se även Cohen & Young (1973) och Stuart Hall et al. (1978).

49 Moralpanikteorin har huvudsakligen använts för att analysera medieframställningar av sexuella och/eller kriminella avvikelser (se Jewkes, 2004), men den har också använts för att analysera mediebilder av bidragsannvändare i USA och Kanada (se Ortiz & Briggs, 2003; Chunn & Gavigan, 2004).

dimension i panikreaktioner är också att den aktualiserade avvikelsen, eller hotet, tillskrivs särskilt relevans genom att kopplas till unga människor som symboler för samhällets framtid.

Ett utmärkande drag för det sätt på vilket fuskproblemet artikuleras under mitten på 90-talet och perioden efter fuskutredningens publicering, och i synnerhet under hösten 1996, är att fenomenet bidragsfusk just då ekvivaleras med ett betydligt större antal andra fenomen än under någon annan period i det analyserade materialet. En särskilt betydelsefull koppling just under 1996 är som tidigare nämnts just kopplingen mellan bidragsfusk och politikers fuskande. Till följd av dessa omständigheter får det övergripande fuskfenomenet ett särskilt stort genomslag just hösten 1996, vilket också kan observeras i figur 5.1.

Under 1996 förekommer i flera av de studerade nyhetstidningarna artikelserier där just unga människors bidragsfusk lyfts fram som en särskilt alarmerande del av den svenska fuskkulturen. I sådana nyhetstexter återfinns ofta ingående porträtt och detaljerade beskrivningar av personer och sammanhang där uppsåtligt överutnyttjande, eller fusk, framställs som karaktäristiska drag.

Förekomsten av personporträtt, där bilder av enskilda individer används för att illustrera fenomenet bidragsfusk och peka ut fuskare, är generellt sett mycket ovanliga i det insamlade nyhetsmaterialet. När bidragsfuskare beskrivs sker det huvudsakligen med hjälp av utpräglat generaliserande och kollektiviserande representationer. Användningen av personporträtt, och det tydliga fokuset just på unga personer, är ett av de tydligaste särdragen i den mediebevakning och debatt som präglar just hösten 96. Ett framträdande drag i dessa bilder är ett tydligt fokus just på de unga fuskarnas explicit positiva förhållningssätt till fusk och överutnyttjande. I det följande citatet kan flera vanliga drag i sådana artiklar observeras:

> BIDRAGSPROFFSEN - VI SKITER I ERA JOBB [...] Medlemmarna i [gruppen], Liselott Wenglén, 25, Anders Persson, 28, Uffe Larsen, 25, [...] är arbetslösa, och har varit det i olika perioder under lång tid. Anders [...] är fritidspedagog. Sedan han förlorat sitt fasta jobb har han tackat nej till flera vikariat [...] De anser inte att de använder sig av bidragssystemet på något felaktigt sätt [...] - Alla gör ju så. Kolla på bankerna, fallskärmar och Göran Perssons traktamenten (Ab, 960904).

I citatet återges en intervju med ett antal personer som försörjer sig på a-kassa och spelar tillsammans i en musikgrupp. De säger sig alla föredra arbetslöshet framför arbete. I intervjun legitimerar en av männen sitt val genom att ställa det i relation till oegentligheter inom bankväsendet och bland politiker. Artikeln karaktäriseras av ett tydligt fokus just på de intervjuades avståndstagande attityder gentemot samhället. Just problematiserandet av unga medborgares förhållningssätt till samhället formuleras under mitten på nittiotalet med hjälp av ett tydligt indignerat och förfärat

tonläge. I det första citatet ovan betecknas de intervjuade personerna med hjälp av begreppet ”bidragsproffsen” och formuleringen ”vi skiter i era jobb” på ett sätt som tydligt förstärker de avbildade personernas avvikelse, och samtidigt konstruerar dem som ett hot. Framställningar där ungas attityder till samhället avbildas som mer eller mindre aggressivt avståndstagande är mycket vanliga under denna period. Texter där de utpekade grupperna tillskrivs olika typer av etiketter, som i det första citatet ovan, och därigenom en särskilt utmärkande avvikelse, är också vanligt förekommande.

I den moraliska panik omkring den svenska fuskkulturen som uppstår under 1996 pekas vissa specifika problem, och vissa specifika risker, ut. Rapporteringen omkring ungas fuskande med bidrag upprättar en tydlig distinktion mellan ett korrekt moraliskt förhållningssätt till trygghetssystemen, och ett avvikande förhållningssätt. Ofta beskrivs det problematiska förhållningssättet, som i citatet nedan, i termer av en bristande ’lojalitet’:

> - Ungdomar är skeptiska till samhället och välfärdssamhället, säger Martin Börjesson, utredningschef på ungdomsstyrelsen. […] Mer än en femtedel tycker att det kan vara rätt att fuska med skatter, och nästan lika många vad gäller sociala bidrag. Det finns ingen gemensam strävan att bygga upp ett samhälle, eller något välfärdssamhälle, eftersom många inte ser sig själva som en del av det. […] Tydligt är att lojaliteten mot staten har minskat (Exp, 980326).

I citatet återges en intervju med en ansvarig utredare från Ungdomsstyrelsens organisation som genomfört en utredning om ungdomars attityder till bland annat bidragsmottagande (Ungdomsdelegationen, 1998). Artiklar där personer med någon form av expertkunskap förklarar just ungas bidragsfusk är en vanligt förekommande artikeltyp vid mitten på 90-talet. Även detta kan betraktas som en aspekt av panikreaktionen, varigenom representanter för vissa institutioner och aktörer – i rollen som moraliska entreprenörer – ges utrymme i nyhetsmedier just för att ge legitimitet åt vissa specifika orsaksförklaringar. I just denna artikel får den intervjuade personen ge uttryck för påståenden om ungas bristande känsla av delaktighet, och skepticism. Påståendena formuleras med hjälp av tydligt förstärkande formuleringar – det sägs bland annat att ”ingen” gemensam strävan finns att bygga upp ”något” välfärdssamhälle – som ytterligare bidrar till att förstärka det moraliskt präglade utpekandet av de avvikande fuskarna.

Under hösten 1996 organiseras en tydlig konsensus i det insamlade mediematerialet, där ett kollektivt, moraliskt formulerat avståndstagande gentemot den svenska fuskkulturen formuleras. Huvudsakligen riktas den just då mot just unga bidragsfuskare. Men utpekandet och förstärkandet av en illojal fuskarmentalitet, etiketteringen av fuskare, och förekomsten av moraliska entreprenörer präglar inte bara mediebilder av unga bidrag-

sfuskare under mitten på 90-talet. Framställningar präglade av panik-relaterade strategier förekommer även i förhållande till andra former av fusk.

En central likhet mellan de föreställningar som kommer till uttryck i den panikartade mediereaktionen mot ungas bidragsfusk, och de tankegångar som präglar mer ordinära framställningar av fusk bland allmänheten är föreställningen att allmänhetens acceptans för fusk är hög i Sverige. På detta sätt suddas gränserna mellan legitima och felaktiga användningar av trygghetssystemen delvis ut, och även legitima ersättningsanspråk ifrågasätts i termer av skamlöshet. I citatet nedan återges en intervju där en representant för RRV uttrycker föreställningen att även legitima ersättningsanspråk kan präglas av en bristfällig moral:

> - I dag är det ingen som skäms för att ta emot bidrag, säger Bo Sandberg [revisionsdirektör på RRV] [...] Men i och med att spärren att ta emot bidrag totalt har försvunnit så har man förmodligen tagit ett steg närmare att missbruka systemet. Har man sen väl börjat missbruka systemet, ja, då är det nog lätt att man tar ut svängarna (SvD, 960820).

Citatet – som är ett exempel på en artikel där en ansvarig utredare tillskrivs expertstatus och erbjuds utrymme som moralisk entreprenör – exemplifierar hur glidningen mellan definitioner av fusk, missbruk, och avsaknaden av skam inför ersättningsmottagande kommer till uttryck. I citatet förstärks intrycket av det beskrivna problemets allvar genom användningen av vissa typer av formuleringar: det sägs att ”ingen” längre skäms för att ta emot bidrag, och att spärren mot detta ”totalt” har ”försvunnit”. Sådana formuleringar präglar ofta de sammanhang där den bredare allmänhetens moraliska brister aktualiseras som ett betydelsefullt problem i sig, och uttrycker ett moraliskt formulerat avståndstagande. Med utgångspunkt i den här formen av problematisering består hanteringen av fusk inte i att lokalisera orsakerna bakom faktiskt fusk, och utveckla kontrollrutiner mot dessa; för att åtgärda det moraliska förfallet bland allmänheten krävs åtgärder som återupprättar allmänhetens upplevelser av skam.

Bidragsfuskets status som ett allvarligt och betydelsefullt politiskt problem konstrueras i många avseenden i relation till framställningar av dess omfattning. Ett uttryck för detta är att fuskets omfattning ofta avbildas med hjälp av förstärkande symbolik, och att omfattningen i sig därmed också tillskrivs en uppseendeväckande status. Delvis är de moraliserande aspekterna av diskussioner om bidragsfusk också kopplade just till framställningar av fuskets omfattning. I synnerhet är detta tydligt i materialet när fuskets omfattning definieras i termer av en statsfinansiell kostnad. De tre citaten nedan är exempel på nyhetstexter, publicerade i direkt anslutning till fuskutredningen, där sådana framställningar får utrymme:

> FUSK MED BIDRAG KOSTAR MILJARDER [...] Förtidspensionerade som arbetar eller får pengar från a-kassa, ”arbetslösa” som arbetar svart eller vitt samtidigt som de kvitterar ut arbetslöshetsersättning, föräldrar som skensepararer för att få bidragsförskott och dubbla bostadsbidrag, invandrare som flyttat hem men fortfarande får bostadsbidrag [...] (RRV) har fått en lång lista på olika sätt att fuska sig till bidrag [...] fusket med bidrag och socialförsäkringar kostar 5-7 miljarder kronor om året. Eller mer - mörkertalet är stort och svårbelyst [...] det allvarliga problemet ligger i volymen och generositeten i bidragssystemen (DN, 950701, ledare).

> ”Bidrags-Sverige” omsätter varje år 360 miljarder kronor. Möjligheterna till fusk är goda [...] RRV:s studie omfattar en tredjedel av hela den bidragskaka till privatpersoner som utgår via försäkringskassan och a-kassor Enligt Bo Sandberg, utredare på RRV, rör den allt från barnbidrag, bostadsbidrag, förskottsbidrag, kontant arbetsmarknadsstöd till arbetslösa (kas), a-kasseersättningar och tillfälliga föräldrapenningar till fuskande läkare och invandrare (DN, 950617).

> FEM TILL SJU [...] miljarder kronor betalas årligen ut från de sociala försäkringssystemen till personer som fuskar till sig pengarna [...] Det blir näst intill legalt att fuska om ”alla” gör det och om samhället lättvindigt låter det ske (SvD, 950701).

Ett generellt drag för beskrivningar av bidragsfusk i nyhetstexter är att olika typer av diskursiva strategier används för att förstärka intrycket av fenomenets omfattning. När omfattningen beskrivs används ofta uppräkningar av olika typer av fusk som också förstärker intrycket av ett omfattande problem. I de två första citaten presenteras ett flertal exempel på olika former av fusk genom att de listas i direkt anslutning till varandra. Intrycket av uppräkningarnas längd förstärks dessutom ytterligare genom att explicit kommenteras: Det är ”en lång lista”, och det ”rör allt”. Ett annat tydligt drag är att de enskilda fenomen som uppräkningarna består av mycket ofta utgörs just av olika former av uppsåtligt fusk, snarare än administrativa felaktigheter, vilket bidrar till att just den uppsåtliga karaktären på fenomenet också förstärks. Förutom uppräkningen används i det första citatet ordet ”miljarder” utan att specificeras, och i den avslutande meningen sägs att ”mörkertalet” är både stort och ”svårbelyst”. I det andra citatet utgår texten från ett mått på trygghetssystemens totala utgiftsnivå, beskrivet som en ”omsättning”. I alla tre citaten betonas också att de specificerade summorna betalas ut varje år. Samtliga av dessa formuleringar bidrar till att storleksintrycket förstärks. I artiklar som beskriver kartläggningar av fusk får de kostnadsuppskattningar som beräknats mycket centrala positioner. Ofta återges dessa mått även i artikelrubriker, som i det tredje citatet ovan, och därutöver upprepas ofta måtten flera gånger inom ramen för enskilda texter. Till följd även av sådana strategier förstärks intrycket av måttens uppseendeväckande karaktär.

Strategier som dessa uttrycker omfattningens symboliska centralitet i texter där denna behandlas, men de uttrycker också omfattningens betydelse för hur den moraliskt präglade reaktionen mot fusk konstrueras. Kopplade till de omfattningsförstärkande strategierna är vanligen också de tidigare

nämnda raljerande framställningarna med utgångspunkt i myten om den ’generösa välfärdsstaten’. I anslutning till att fuskets omfattning konstrueras avbildas systemen med hjälp av formuleringar som reproducerar denna myt. I citaten sägs att möjligheterna till fusk är goda, ersättningar beskrivs som en ”bidragskaka”, det talas om ”bidrags-Sverige” och fusket beskrivs i termer av att ”’alla’ gör det”. Förutsättningarna för fusk beskrivs i texterna som ”goda”, att ”volymen och generositeten” hos systemen är det allvarligaste problemet, och att samhället ”lättvindigt låter det ske”. Det är med andra ord just mot bakgrund av relationen mellan de omfattningsförstärkande strategierna, och ironiseringen över systemens storlek och generositet, som man som läsare bjuds in till en moralisk rekation.

I de två översta citaten framställs fusk på ett sådant sätt att fusk inom olika sektorer och nivåer av samhället synliggörs. Mot bakgrund av sådana bilder framstår fuskets samhälleliga och kulturella spridning, i bemärkelsen att många olika grupper av människor fuskar, som stor. Av särskilt intresse i det här sammanhanget är att dessa typer av sammanlänkningar också reproducerar föreställningar om att dessa olika former av fusk orsakas av likartade förhållanden. I sammanhang där bidragsfusk diskuteras som ett sammanhållet och enhetligt formulerat problem framträder ofta bilden av att fenomenet är omfattande, men dessutom reproduceras också föreställningar om att de olika grupper av människor som fuskar med bidrag och försäkringar kan betraktas som, och reduceras till, en homogen grupp. Med andra ord bidrar dessa diskursiva strategier till att distinktionen mellan ’fuskare’, och andra, upprättas och tillskrivs legitimitet.

Utpekandet, etiketteringen, och konstruerandet av bidragsfusk som välfärdspolitiskt problemområde, och bidragsfuskare som grupp utgör centrala och tydliga diskursiva processer under 90-talet. I sammanhang där särhållningen mellan fuskare, och andra, dominerar konstruerandet av relationen mellan trygghetssystemen och medborgarna, osynliggörs samtidigt andra möjliga former av kategoriseringar. I förhållande till ett perspektiv där välfärdsstatens betydelse huvudsakligen konstrueras med hjälp av klass-, eller jämställdhetsbaserade kategoriseringar skapar utpekandet av fuskare förändrade förutsättningar för välfärdspolitiskt förändringsarbete. Mot bakgrund av denna särhållning kan andra åtgärder och reformer, som utmanar traditionella socialpolitiska utgångspunkter vinna legitimitet. Urskiljandet och namngivandet av fenomenet bidragsfusk skapar därigenom nya förutsättningar för att formulera kritik mot, såväl som försvar för, välfärdsstaten.

En avgränsad universalism

I anslutning till nyhetsrapportering omkring fuskrapporten förekommer ofta beskrivningar av de åtgärdsförslag som RRV presenterar i fuskutredningen. De följande två citaten, publicerade av Aftonbladet i samband med RRV:s

rapport om felaktigheter inom boendestödet, exemplifierar hur sådana beskrivningar kan formuleras:

> Staten kan spara minst 1,5 miljarder kronor om året på att bättre kolla fusket med bostadsbidragen. - Kontrollen är minimal i vissa delar av landet [...] säger Staffan Ivarsson på riksrevisionsverket (Ab, 960131).

> BLUFF MED BIDRAG [...] Skenbara skilsmässor, bortglömda sambor och falska hyreskontrakt - bara några sätt att lura till sig bostadsbidrag. Fusket med bostadsbidragen kostar staten 1,5 miljarder kronor om året. Totalt kostar bidragen 9 miljarder. Enligt riksrevisionsverket kan fler hembesök och kontroller av de lokala försäkringskassorna vara en väg att komma åt fuskarna (Ab, 960203).

I anslutning till rapporternas publicering, och den panikartade karaktär som då präglar nyhetsrapporteringen omkring ämnet, är det mycket vanligt att de utredare som ansvarat för RRV:s kartläggningar får komma till tals. Som tidigare nämnts är det inte ovanligt att de får presentera olika orsaksanalyser av varför olika grupper fuskar med trygghetssystemen, men därutöver är det än mer vanligt att de får redogöra för vilka förslag till åtgärder som utredningarna presenterar. De förslag som presenteras av RRV:s utredare kopplas inte till ideologiska eller politiska förhållanden, och de utsätts därför inte för någon utpräglad granskning. Därmed framställs de också i stor utsträckning som politiskt neutrala. Till följd av att nyhetsrapporteringen omkring utredningarna generellt förmedlar bilden av ett omfattande och allvarligt fusk framställs de åtgärdsförslag som presenteras som nödvändiga. I anslutning till att förslag på ökade kontroller beskrivs är det också mycket vanligt i nyhetssammanhang att befintliga kontrollfunktioner framställs som begränsade och verkningslösa. I det övre citatet ovan beskrivs den som ”minimal”. Huvudsakligen präglas de nyhetstexter där åtgärdsförlag presenteras, som citaten ovan också visar, av en huvudsakligen okritisk ton och det är ovanligt att några alternativa perspektiv, eller ifrågasättande uttalanden, aktualiseras.

Som nämndes inledningsvis i det här kapitlet presenterar den socialdemokratiska regeringen ett antal åtgärder mot fusk och felaktigheter inom trygghetssystemen under åren 1996–1997. De presenterade förslagen omfattar huvudsakligen administrativa förändringar som syftar till att förbättra förutsättningarna för kontroll. Satsningen på ’Kontrollfunktionen i staten’ motiveras av regeringen på följande sätt i den ekonomiska vårpropositionen för 1996:

> Det statsfinansiella läget inskärper vikten av att så kostnadseffektivt som möjligt tillvarata statens intressen. RRV har [...] framfört att det [...] föreligger ett behov av effektivare kontroll inom myndighetsområden som hanterar stora medelsflöden avseende transfereringar och uppbörd (Proposition 1995/96:150).

I de flesta texter som närmare analyserats i det här arbetet, och i synnerhet inom ramen för nyhetstexter, är problemdefinitioner som huvudsakligen förhåller sig till omfattnings-, och kostnadsrelaterade frågor dominerande. Citatet ovan representerar en typisk motivering av behovet av ökade kontrollinsatser som huvudsakligen är avgränsat till kostnadsaspekter. Särskilt signifikant för just det här citatet är användningen av ett utpräglat ekonomiskt-juridiskt språkbruk där konjunkturläget ”inskärper vikten” av att försvara statens intressen genom att ”kostnadseffektivt” hantera stora ”medelsflöden avseende transfereringar och uppbörd”. Genom detta språkbruk tillskrivs det beskrivna fenomenet, på en symbolisk nivå, en specifikt finanspolitisk relevans. Just sådana formuleringar präglar många av de kostnadsorienterade problematiseringarna i materialet.

När det gäller de olika sätt på vilket omfattningen av problemet bidragsfusk definieras – i såväl institutionella som mediespecifika sammanhang – domineras sådana definitioner ofta just av det finansiella perspektivets diskursiva symbolresurser, där exempelvis olika programinnehåll betecknas som ’utbetalningar’ snarare än ’förmåner’ eller ’åtgärder’. Som nämndes avslutningsvis i det föregående kapitlet präglas även de definitioner av bidragsfuskets problem som fuskutredningen utgår från av ett finansiellt perspektiv. Enligt Maurizio Lazzarato (2009, s 125) är just ”the monetarization of state administration” och ”the financialization of the economy” mycket betydelsefulla diskursiva strategier för etableringen av nyliberala perspektiv på, bland annat, välfärdspolitik. Genom monetarisering och finansialisering blir välfärdspolitiska förhållanden meningsfulla genom att definieras i termer av pengar, med utgångspunkt i finansiella överväganden. Dessa strategier är därmed centrala för utmanandet och synliggörandet av andra perspektiv på socialpolitiskt arbete.

Definierandet av bidragsfuskets problem sker i en betydande utsträckning med hjälp av finansialiserande strategier vid 90-talets mitt, och det är också genom sådana strategier som åtgärder huvudsaskligen motiveras. Ett tydligt uttryck för detta är betydelsen av pengar i beskrivningar av fuskets omfattning. Till följd av att fuskproblemet ofta definieras på detta sätt skapas också vissa specifika förutsättningar för problemets hantering. I regeringens proposition vidareutvecklas motiven bakom ökade kontroller enligt följande:

> Det är av fundamental betydelse för den offentliga sektorns legitimitet att de skatter som statsmakterna beslutat om faktiskt betalas och att bidrag av olika slag når enbart dem de är avsedda för. I ett statsfinansiellt trängt läge blir dessa krav särskilt starka. Regeringen har vidtagit åtgärder på inkomstsidan [...] Vidare beslutade regeringen [...] om en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Riksrevisionsverket har visat att åtgärder är påkallade även på utgiftssidan [...] (Proposition 1995/96:150).

Citatets två inledande meningar visar ett mycket typiskt sätt att argumentera för ökade insatser mot fusk under 90-talet. Med hänvisning till det bekymmersamma statsfinansiella läget hävdas att den offentliga sektorns legitimitet vid tidpunkten är särskilt sårbar. Formuleringen är ett uttryck för en samtidig artikulering av fuskets problem i termer av såväl ett kostnads- som ett legitimitetsproblem. En konsekvens av denna sammankoppling är att förtroendet för välfärdsstaten reduceras till ett finansiellt förtroende. Detta är också karaktäristiskt för diskussioner om bidragsfusk under mitten på 90-talet. I citatet ovan preciseras legitimitetens förutsättningar i termer av att skatter ”faktiskt betalas” och att ”bidrag av olika slag når enbart dem de är avsedda för”. Trygghetssystemens revisionsmässiga exakthet blir därigenom den primära förutsättningen för skapandet av förtroende. Ett sådant perspektiv på allmänhetens förtroende står dock i konflikt med de sätt på vilket förtroendet för den svenska välfärdsstaten traditionellt har förklarats. Som nämndes i den teoretiska introduktionen har legitimiteten för universellt präglade, försäkringsbaserade, system huvudsakligen tolkats mot bakgrund av deras förmåga att skapa delvis klassöverskridande kollektiv och föreställningar om reciprocitet i nyttjandet. Därutöver har det också hävdats att universella system delvis är självlegitimerande just på grund av deras låga grad av kontroll och generositet. Att vidareutveckla legitimitets-frågan från dessa utgångspunkter görs mycket sällan i såväl det insamlade nyhetsmaterialet som i politiskt formulerade åtgärdsförslag.

Finansialiseringen av legitimiteten medför att andra definitioner av välfärdsstatens legitimitet trängs undan och osynliggörs. En betydelsefull förutsättning för detta osynliggörande är att fuskproblemet, även i politiska sammanhang, delvis länkas samman med ’skattebrott’ och ’ekonomisk brottslighet’. Som visades i förra kapitlet är sådana sammankopplingar centrala i många nyhetssammanhang; då ofta som en strategi för att förstärka fuskets omfattning och allvar. Sammanlänkningen av skattebrott, bidragsfusk och ekonomisk brottslighet som delvis sammanhörande problematiker används i politiska sammanhang för att tillskriva kontrollåtgärder en ökad relevans, men det för även med sig att föreslagna åtgärderna formuleras inom ramen för finanspolitiska perspektiv snarare än socialpolitiska. Argument mot ökade kontroller under 90-talet bygger i en betydande utsträckning på att frågor omkring den personliga integriteten aktualiseras. Propositionen ”Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen” (Regeringen, 1997), där regeringen presenterar ett flertal nya kontrollåtgärder, möts av ett förhållandevis starkt formulerat motstånd. I anslutning till förslagets behandling invände många remissinstanser kraftigt och deras reservationer mot förslaget fick även ett visst nyhetsgenomslag. När det gäller de åtgärder som presenteras i propositionen är förslaget om ökade möjligheter till hembesök det mest kontroversiella. De delar av förslaget som väcker mest debatt är tanken att rätten till hembesök

ska vara generell samt att en sanktionsmöjlighet kopplas till funktionen. Med andra ord ska handläggare kunna använda sig av denna metod oavsett huruvida någon misstanke om felaktighet förekommer eller ej, dessutom ska handläggare även kunna införa en sanktion – till exempel i form av avslag – vid de tillfällen sökande vägrar hembesök. Centerpartiet, som vid tillfället var den socialdemokratiska regeringens stödparti, vägrade tillsammans med samtliga andra partier utom Moderaterna att ge sitt stöd till förslaget.[50] I sitt remissutlåtande föreslår Lagrådet att försäkringskassornas möjlighet till hembesök skall avgränsas till särskilda fall där detta kan motiveras för att undvika ”stickprovsmässiga eller [...] generellt beslutade kontrollaktioner innefattande besök” (Regeringen, 1997). Integritetsrelaterade invändningar präglar även flera av de övriga remissinstansernas utlåtanden.

Den socialdemokratiska regeringens förslag till ökade kontrollåtgärder beskrivs också som onödigt kraftfulla av samtliga övriga riksdagspartier utom moderaterna. Även om de flesta partier uttrycker ett explicit stöd för ökade kontroller av felaktigheter inom trygghetssystemen generellt uttrycker de samtidigt att hembesök gör för stora ingrepp på den personliga integriteten. I den riksdagsdebatt (Riksdagens protokoll 1996/97:104)[51] där socialförsäkringsutskottet behandlar förslaget får denna diskussion stort utrymme. Samtliga partier som motsätter sig propositionen formulerar framför allt ett starkt avstånd gentemot förslaget om hembesök. I de två citaten nedan hävdar Centerpartiets och Folkpartiets representanter att:

> Anf. 2 INGRID SKEPPSTEDT (c): En majoritet i utskottet vill ge försäkringskassans personal rätt att göra hembesök hos den försäkrade i utrednings- och kontrollsyfte utan att misstanke om brott föreligger [...] Oanmälda hembesök är ett starkt intrång i den personliga sfären som Centerpartiet inte kan acceptera.

> Anf. 7 SIGGE GODIN (fp): [...] Risken är stor att vi får ett ännu kallare samhälle, där myndigheterna får lagfäst rätt att syna oss alla i sömmarna utan någon som helst misstanke. [...] Nu skall alla klämmas åt, och nu skall det ringas på allas dörrar [...] Resultatet blir sannolikt att man skrämmer upp även hederligt folk. Alla skall känna kylan av makten. Överheten hotar att knacka på din dörr Jag dristar mig till att fråga moderaterna: Anser ni att [...] människor [...] skall känna trygghet i de socialförsäkringssystem som de själva har varit med och betalat till? (Riksdagens protokoll 1996/97:104).

När ledamöterna kritiserar förslaget använder de sig av ett kraftfullt, moraliskt präglat, avståndstagande. Centerpartiets representant säger i det övre citatet att oanmälda hembesök är ett ”starkt intrång” som partiet ”inte kan acceptera”, folkpartiets hävdar i det nedre att det finns en ”risk” för ett ”kallare samhälle”, där vi alla ska ”klämmas åt” och ”känna kylan” när

[50] För stödet krävde Moderaterna att försäkrade personer gavs möjlighet ge sitt medgivande till hembesöket. Försäkrade personer gavs enligt denna justering möjligheten att inte släppa in försäkringskassornas handläggare i sin bostad vid besök, ett val som också föranleder avslagen ansökan.

[51] http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=1996/97:104

”överheten hotar”. Reaktionerna mot förslaget om ökade hembesök är formulerade som ställningstagande för den enskildes integritet och framställer kontrollformen som ett uttryck för synnerligen okänslig maktutövning och överstatlighet. Det finns med andra ord en tydligt artikulerad åtskillnad mellan skyddet för den personliga integriteten, och den tilltagande politiska viljan att strama upp trygghetssystemen. Det kan artikuleras, som i det första citatet ovan, som ett principiellt avståndstagande från integritetsövergrepp, utan att någon explicit koppling mellan hembesök och trygghetssystemens generella funktion görs. Den typen av formuleringar är mycket vanligt förekommande i både politiska debatter och nyhetsrapportering under mitten på 90-talet. I sådana sammanhang kritiseras utvecklade kontrollambitioner som ogenomförbara, och ogenomtänkta, utifrån ett demokratiperspektiv.

Ställningstagandet för individens rättsskydd kopplas av vissa partipolitiska aktörer även samman med trygghetssystemens funktionalitet. I det andra citatet ovan säger folkpartiets representant att människor, i bemärkelsen ”hederligt folk”, ska ”känna trygghet” i de system de också skyddas av. Konflikten mellan kraven på ökad samkörning och mottagarnas integritet på 90-talet lyfts även fram i en intervju med en person med erfarenhet från Försäkringskassans organisation:

> När man från RFV, och andra, i olika sammanhang fick påstötningar om att man skulle undersöka fusk [...] hänvisade vi till att det kräver oerhört mycket resurser om man inte fick samköra register. Men vi tyckte ju också att det var en integritetsfråga (Person med erfarenhet som chef inom Försäkringskassans organisation).

I de flesta sammanhang uttrycks under den här perioden med andra ord tankegången att ökade ingrepp i den personliga integriteten är oförenliga med vissa grundläggande demokratiska principer. Även om förslagen om ökade kontroller i allt väsentligt tillskrivs en betydlig legitimitet och relevans av de flesta politiska partierna, och i de flesta nyhetstexter framställs som självklara och rimliga åtgärder, förekommer även tydliga ifrågasättanden av den välfärdspolitiska rimligheten i införandet av kontroller mot bakgrund av delvis universalistiskt präglade argument. Även om det i stort sett undantagslöst framställs som självklart att i ökad utsträckning reglera personer som faktiskt begår felaktigheter, finns det samtidigt även ett tydligt artikulerat och grundläggande motstånd mot att legitima mottagare också drabbas.

Även om sådana argument delvis utgår från ett ställningstagande för universalistiskt präglade trygghetssystem, där generösa ersättningar bör distribueras utan särskilt utmärkande kontrollfunktioner, bygger de samtidigt på en tydlig avgränsning mellan legitima mottagare, och andra. Universalismen gäller bara de ”hederliga”: ett ”kallare samhälle” för de fuskande och överutnyttjande medborgarna diskuteras inte som ett

demokratiskt, eller välfärdspolitiskt, problem. Ett tydligt uttryck för den avgränsade universalismen kan observeras i ett av den socialdemokratiska ledamotens anföranden i riksdagsdebatten. Han försvarar i detta införandet av de nya kontrollmöjligheterna mot bakgrund av just grundläggande universalistiska principer:

> Anf. 19 SVEN-ÅKE NYGÅRDS (s): Trygghetssystemens viktigaste uppgift är att omfördela resurser över livet, att ge människor förutsättningar att klara av förändringar och att bidra till en jämn inkomstfördelning. När alla är med i samma försäkring får de mest utsatta det bästa skyddet [...] tilltron till och respekten för våra trygghetssystem är avgörande för möjligheterna att upprätthålla en generös välfärdsstat. Att bekämpa fusk i systemen är ett viktigt sätt att bidra till detta. Låt oss konstatera att varje gång någon fuskar med socialförsäkringssystemet är det ett grundskott mot den tanke om solidaritet och rättvisa som socialförsäkringarna är uppbyggda på (Riksdagens protokoll 1996/97:104).

I citatet artikuleras flera argument för en socialdemokratisk, universell, socialpolitik; där den grundläggande förutsättningen för systemens funktionalitet sägs vara att ”alla är med” och en ”tanke om solidaritet och rättvisa”. Den socialdemokratiska regeringens försvar av ökade kontrollåtgärder präglas av att universalistiska argument används. Genom ökade kontroller, och ett tydligt avståndstagande mot fusk, ska traditionella socialpolitiska principer kunna försvaras, och därigenom bidra till ett ökat förtroende för välfärdsstaten.

Såväl argument mot ökade kontroller, som försvaret av dessa, är tydligt förankrade i en universalistiskt orienterad retorik. Trots genomslaget för bilden av den svenska ’fuskkulturen’ är det fortfarande en tydlig utgångspunkt för de flesta aktörer att de ’hederliga’ medborgarnas rätt till generösa system med en låg grad av kontroll är en central förutsättning för systemens legitimitet.

Mot bakgrund av de diskussioner omkring bidragsfusk som präglar andra halvan av 90-talet kan det konstateras att betydelsefulla skillnader gentemot det tidiga 90-talets debatter föreligger. Där de tidigare diskussionerna präglas av att svenska folket framställs som misstänksamma, och potentiellt rasistiska – till följd av det hot som invandring, och invandrares påstådda överkonsumtion av sociala åtgärder, utgör – framställs svenska folket i de senare diskussionerna antingen som moraliskt indignerade över de ohederliga medborgarnas fusk, eller som ett kollektiv av fuskare. Glidningen från misstänksamhet till förfäran följer av den nyproducerade kunskapen omkring fuskets omfattning, men den formas också genom den panikartade reaktion som präglar medierapporteringen under perioden 1995–1996. Till skillnad från de åtgärdsförslag som läggs fram under 90-talets första hälft – som huvudsakligen avsåg genomförandet av utredande och kartläggande verksamheter – syftar de förslag som läggs fram och genomförs efter 1995 mot utvecklingen av förbättrade kontrollfunktioner. Såväl den diskursiva

som den institutionella hanteringen av fusk efter 1995 består i att peka ut och stävja det uppsåtliga fusket. De motargument som artikuleras under den här perioden utgår huvudsakligen inte från tankegången att ett ökat fokus på fusk uttrycker antidemokratiska perspektiv, eller står i en mer grundläggande konflikt med universalistiska principer. I detta avseende kan man tala om en förändring i förhållande till det tidiga 90-talet. En dominerande tankegång är däremot föreställningen att åtgärder mot fusk inte bör inverka menligt på hederliga medborgares socialpolitiska rättigheter. Även om bidragsfuskets i en allt mer tilltagande utsträckning definieras som ett allmänt rådande problem, och kopplas allt mer tydligt till bilden av ett fuskande folk, är de sätt på vilka åtgärdsförslag legitimeras och kritiseras tydligt förankrade i ett universalistiskt perspektiv på socialpolitik.

De universalistiska principerna avgränsas dock till de hederliga delarna av befolkningen till följd av det sätt på vilket fenomenet bidragsfusk hanteras under 90-talet. Dels sker det genom ett vädjande till protektionistiska tankegångar genom rasifierade framställningar, dels genom att moraliserande värderingar ges bekräftelse och företräde framför andra perspektiv, i konstituerandet av det legitima medborgarsubjektet, och det legitima bidragsmottagandet. Under den period som studerats närmare i detta och det föregående kapitlet konstrueras dessa framställningar också mot bakgrund av ett allt mer utpräglat finansiellt perspektiv på socialpolitik. Man kan därigenom tala om att monetariseringen och finansialiseringen av svensk välfärdspolitik under 90-talet i en betydande utsträckning sker med hjälp av såväl rasistiskt präglade som moraliserande och panikorienterade konstruktioner av illegitima mottagarsubjekt. När det gäller frågor om fusk kommer detta till uttryck genom att det ofta är just i förhållande till specificerade summor som den indignerade reaktionen artikuleras. Det som utmärker framställningar av fuskande invandrare före 1994, och det fuskande folket efter 1995, är att en politisk konsensus formeras omkring allvaret i dessa påstådda problem. Under de perioder som hittills beskrivits har protektionistiska och moraliserande förhållningssätt till socialpolitiska insatser och mottagande av stöd – som traditionellt huvudsakligen formulerats av borgerliga och liberala politiska aktörer, och som bemötts av ett kraftfullt artikulerat motstånd – fått ett erkännande i en bredare bemärkelse. Högerpopulistisk och nyliberal kritik gentemot välfärdsstaten och nyhetsrapportering om bidragsmottagande har under dessa perioder utgått från likartade diskursiva utgångspunkter och därigenom legitimerat varandra. En mer grundläggande förutsättning för denna utveckling är vidare just det finansiella perspektivets hegemoniska status. Genom att ta utgångspunkt i finansialiserande och monetariserande strategier för att beskriva och definiera fenomenet fusk, har såväl den högerpopulistiska och den nyliberala kritiken mot välfärdsstaten, som medierapportering omkring

felaktigheter inom systemen, tillskrivits ett allvar och en rimlighet som kraftigt begränsat förutsättningarna för att försvara välfärdsstaten.

En central skiljelinje mellan de olika sätt på vilket fusk diskuteras före och efter millennieskiftet kan sägas vara de universalistiska socialpolitiska principernas status. Såväl legitimerandet av, som kritiken emot, förslag omkring ökade kontroller artikuleras i termer av ett försvar av generösa utformningar av systemen. Under 90-talet är det också, i sista hand, just de universalitsiska idealen som används för att försvara välfärdsstaten mot den nyliberala kritiken. Perioden kan mot bakgrund av de analyser som presenterats ovan beskrivas som präglad av konflikten mellan finansiella och moraliserande perspektiv å den ena sidan, och universalistiska ideal å den andra. Även om både de finansiella och de universalistiska utgångspunkterna har hegemonisk status i den politiska debatten sker en tydlig avgränsning av de senare under 90-talet. Genom att fenomenet fusk definieras som ett allvarligt problem, och genom att gruppen fuskare etiketteras, organiseras en konsensus omkring nödvändigheten att begränsa sociala rättigheter för fuskare.

Det tydliga fokuset på uppsåtligt fuskande under 90-talet utgör en annan central skiljelinje gentemot senare års diskussioner. Även om det problemområde som betecknas som 'fusk' under 90-talet även inkluderar andra fenomen är det framför allt det medvetna fusket med försäkringar och bidrag som lyfts fram och behandlas i nyhetsrapportering och debatt. Det är också just i förhållande till just uppsåtligt fuskande, och explicit acceptans inför sådant fusk, som de tydligaste reaktionerna och det starkast formulerade moraliska avståndstagandet artikuleras vid 90-talets mitt.

Den kanske mest betydelsefulla konsekvensen av det sätt på vilket fenomenet bidragsfusk hanteras under 90-talet gäller upprättandet av distinktionen mellan fuskande och hederliga medborgare. På ett diskursivt plan sker det genom upprättandet av, och särhållandet mellan, dessa två subjektspositioner, samt genom förstärkande, stereotypa och generaliserande medieframställningar. På ett institutionellt plan sker det framför allt genom produktionen av kunskap omkring fuskets omfattning och införandet av ökade kontrollrutiner. Därigenom skapas såväl diskursiva som institutionella förutsättningar för att även fortsättningsvis kunna upprätthålla en legitim distinktion mellan fuskande och hederliga medborgare.

Efter millenieskiftet präglas diskussioner om bidragsfusk i allt mindre utsträckning av ett uttalat stöd för universalistiska principer och ideal. Därtill skiftar också fokus från det medvetna fuskandet och allt mer mot påståenden om utbredningen av ett mer generellt, och delvis omedvetet, överutnyttjande av framför allt sjukförsäkringen. Mot bakgrund av dessa förhållanden skapas också nya diskursiva och institutionella ramar för konstruerandet av legitima och ohederliga bidragsmottagare. Hur dessa

förändringar och förhållanden konkret kommer till uttryck behandlas närmare i de följande två kapitlen.

6

2002–2005: Överutnyttjande och kriminalisering

Den period som studeras närmare i det här kapitlet inleds våren 2002, då Kristdemokraternas partiledare Alf Svensson inför valrörelsen säger sig misstänka att alla som får ersättning från sjukförsäkringen inte är sjuka. Detta föranleder en mycket omfattande debatt som inte bara får ett stort genomslag under valrörelsen. Genomslaget för påståendet måste i en vidare bemärkelse betraktas mot bakgrund av att de höga sjuktalen vid den här tidpunkten var ett av de mest centrala politiska problemområdena i Sverige. Frågan om förekomsten av fusk inom sjukförsäkringen präglar också offentliga diskussioner under flera års tid efter 2002.

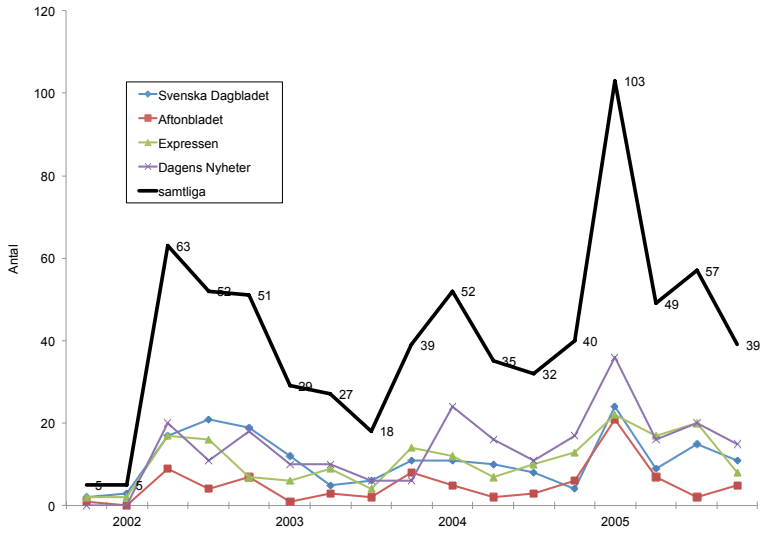
När det gäller omfattningen av den nyhetsrapportering som aktualiserar bidragsfusk under perioden 2002–2005 kan den påstås vara stor, relativt ojämnt fördelad över tid, samt ökande. I figur 6.1 åskådliggörs antalet artiklar per månad som aktualiserar bidragsfusk i Aftonbladet, Expressen, Dagens Nyheter samt Svenska Dagbladet. Figuren illustrerar att de fyra analyserade tidningarna i allt väsentligt följer likartade utvecklingstrender vilket indikerar att det insamlade materialet också ger en förhållandevis god bild av det allmänna välfärdspolitiska debattklimatet i Sverige. Noteras kan dock att Aftonbladets rapportering är något mindre omfattande under denna period, vilket i stor utsträckning beror på att överutnyttjandeproblemet får ett större utrymme i de andra tidningarna. Artiklarna under de första åren domineras nästan helt av debatten om sjukfusk. Mellan 2003 och 2004 publiceras även ett inte obetydligt antal nyhetsartiklar där utredningar genomförda av RFV, av felaktigheter inom sjukförsäkringen och tillfällig föräldrapenning[52], behandlas.

I samband med att moderata samlingspartiet formulerar sin nya politiska profil 2005[53], och att den borgerliga alliansen formeras kort därefter, artikuleras också ett mer tydligt förhållningssätt mot bidragsfusk av dessa aktörer. Detta får också ett relativt stort utrymme i det insamlade nyhetsmaterialet. I anslutning till dessa förändringar under 2005 behandlar också ett mycket stort antal artiklar de debatter som följer efter SVT-programmet Uppdrag Gransknings serie av program om bidragsfusk. Det är huvudsakligen dessa artiklar som utgör den stora ökning av artikelfrekvensen som kan observeras under första kvartalet 2005. Utöver detta

[52] Se Riksförsäkringsverket (2003; 2004b; 2004c; 2004a).

[53] Partiet valde i samband med detta att beteckna sig som ”nya moderaterna”.

präglas nyhetsflödet under just denna period också av Försäkringskassans omorganisation, och de konsekvenser denna för med sig när det gäller administrationen av utbetalningar.



Figur 6.1: Artikelfrekvenser 2002-2005 (DN, Exp, SvD, Ab)

Till följd av den allt mer tilltagande debatten om fusk presenterar den socialdemokratiska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen 2005 ett omfattande åtgärdspaket för att bekämpa fusk i skatte- och förmånssystem. Dels syftar åtgärderna mot ökat informationsutbyte, och dels mot att utreda behovet av en särskild bidragsbrottslag. Därutöver tillsätts också FUT-delegationen, och samtidigt avsätts också nya resurser till AMS och Försäkringskassan för att anställa personal i arbetet med att stävja fusk.

Vid sidan av det tydliga fokuset på sjukförsäkringsfusk, diskuteras också oegentligheter inom föräldraförsäkringen i form av fusk med uttag av ersättningar vid vård av sjukt barn, så kallat VAB-fusk, under den här perioden i en relativt stor omfattning. Det kan också konstateras att en mycket stor del av de insamlade artiklarna under den här perioden är av debattorienterad, snarare än nyhetsrapporterande, karaktär. Under perioden förekommer också fler artiklar med fokus på åtgärder mot fusk, och reaktioner mot dessa, än artiklar fokuserade på rapporter om, eller problematiseringar utav, fuskets omfattning. I dessa avseenden kan man därför också tala om väsentliga skillnader mellan innehållet i medierapporteringen under 90-talet och 00-talet.

Analyserna som redovisas i det här kapitlet bygger huvudsakligen på närläsningar av – förutom nyhets- och intervjumaterial – den socialdemokratiska regeringens ekonomiska vårproposition 2005 (Regeringen, 2005), det direktiv som reglerar FUT-delegationens arbete (Finansdepartementet, 2005a), direktivet för bidragsbrottsutredningen (Finansdepartementet, 2005b), utredningens betänkande (Bidragsbrottsutredningen, 2006), den borgerliga regeringens förslag till bidragsbrottslag (Regeringen, 2007), riksdagsdebatten (Riksdagens protokoll 2006/07:126)[54] om förslaget, samt bidragsbrottslagen (SFS, 2007).

Fusk och överutnyttjande inom sjukförsäkringen

Påståenden om att sjuka fuskar med, eller missbrukar, sjukförsäkringen formuleras under valrörelsen 2002 mot bakgrund av att höga sjuktal under en längre tid debatterats huvudsakligen som ett arbetsmiljöproblem. Även om fusk inom sjukförsäkringen delvis präglat offentlig debatt tidigare har frågan aldrig tidigare fått ett sådant brett genomslag som den får från och med denna tidpunkt. Inledningsvis präglas debatten delvis av ett kraftfullt, moraliskt formulerat, motstånd och det anses mycket tveksamt att peka ut sjuka som fuskare. Motståndet minskar dock en del i omfattning över tid, och det blir allt mer accepterat att tala om att ett överutnyttjande av sjukförsäkringen faktiskt föreligger (se även Johnson, 2010). Tankegången att den omfattande sjukfrånvaron bland annat beror på ett ökat överutnyttjande bygger bland annat på rapporter om regionala skillnader i sjukskrivningar, men i en betydande utsträckning också på föreställningar om sjukdomsbegreppets relativitet. Till följd av det ökade fokuset på missbruk kommer debatten i en allt tydligare grad att bygga på kritiska framställningar av sjukdomsbegreppets föränderlighet och expansion. En särskilt betydelsefull dimension i dessa debatter är också framställningar av vissa kategorier av sjukdomar och diagnoser som särskilt tydliga exempel på en allt för långt gången medikaliseringsprocess. Med andra ord är frågeställningar omkring distinktioner mellan olika typer av subjektiva upplevelser och tillstånd framträdande under den här perioden. Dessutom är framställningar av relationen mellan försäkringsmässiga och medicinska perspektiv på sådana distinktioner centrala för den här perioden.

Även om de flesta politiska partierna undviker att tala om sjukfusk förekommer en större mängd framställningar av överutnyttjande, ofta i termer av 'sjukfusk', inom i synnerhet den borgerliga och liberala pressen. Den socialdemokratiska regeringen framställs i sådana sammanhang som oförmögen att åtgärda den omfattande sjukfrånvaron för att den inte vill erkänna överutnyttjandeproblemet. Under 2003 präglas debatten av att många politiska aktörer utgår från överutnyttjandediskursen och kraven på

[54] http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2006/07:126

regeringen att genomföra åtgärder är stort. Även om debatten fortsättningvis till viss del även behandlar utformingstekniska problem, finansieringsfrågor, och arbetsmiljöproblem har karaktären på diskussionernas fokus skiftat.

Argument för att de höga sjuktalen uttrycker ett överutnyttjande präglas i stor utsträckning av ett ifrågasättande av arbetsmiljöorienterade förklaringar. De två följande citaten omfattar en rad tankegångar och diskursiva praktiker som kan sägas vara centrala för ifrågasättandet av ökande sjuktal som arbetsmiljörelaterade, såväl som utpekandet av sjukskrivna som försäkringsmissbrukare.

> När sjukskrivningstalen övergick i galopp förklarade Göran Persson att det var skamligt att kalla svaga och sjuka för fuskare [...] Svenskar lever längre än nästan alla andra folk. Arbetsmiljön är extremt god i en internationell jämförelse. Det finns ingen vettig medicinsk eller miljömässig förklaring till varför svenskar är så mycket mer sjukskrivna än exempelvis danskar och finländare, eller varför svenskar i Norrlands skogslän är så väldigt mycket mer sjukskrivna än sina övriga landsmän. Att kalla alla sjukskrivna som inte är sängliggande för fuskare är en ytlig analys. Snarare är det nog så att människor som befinner sig i någon sorts kris - vantrivs på jobbet eller med livet - har lätt att välja sjukskrivningen som utväg. Bara för att det går (Exp, 031005, ledare).

> SYSTEMKRIS [...] VI ÄR FAST I 68:ORNAS VERK [...] ruttenheten brer ut sig snabbt, väldigt snabbt. Antalet sjukskrivna på grund av utmattning, depressiva trötthetstillstånd, ”utbrändhet” växer med tusentals var månad [...] Det handlar om något så diffust och ändå mäktigt som tidsanda och generationsvärderingar. [...] De kan skrivas 1968 [...] Jämlikhet blev ett politiskt kodord, omöjligt att ifrågasätta. Det mesta av orättvisor liksom personliga tillkortakommanden fick förklaringen att ”det var samhällets fel”. Mot strukturerna förmådde individen intet, bara kräva sin rätt i samhället. Någonstans i den här vevan försvann det första ledet i arbetarrörelsens gamla motto: Gör din plikt, kräv din rätt. Då var det en välbehövlig befrielse från underdånighet, nu har det invaderat vår föreställningsvärld på ett vådligt och kostsamt sätt [...] Resultatet blir överbelastade försäkringssystem. Och än värre - en uppgiven gnällkultur. Felet är inte deras som ”inte mår bra”, det var faktiskt vi som bäddade för det med radikaliseringen av 1968. För att än en gång flytta ansvaret någon annanstans (DN, 021023, Barbro Hedvall).

I det första citatet utgör påståenden om goda arbetsmiljöförhållanden, och regionala variationer vad gäller sjuktalets omfattning, de explicita argumenten för kritiken mot arbetsmiljöperspektivet. Dessa argument är också mycket centrala för det sätt på vilket överutnyttjandeproblemet konstrueras och tillskrivs legitimitet (Johnson, 2010). Istället arbetsmiljörelaterade omständigheter lyfts snarare en attitydorienterad, eller kulturell, förklaringsmodell fram för att förklara den ökade andelen sjukskrivna i samhället. Enligt det kulturella perspektivet beror de ökade sjuktalen på ett förändrat synsätt bland allmänheten på sjukdom och arbetsförmåga. Det är också denna förklaringsmodell som ligger till grund för resonemanget i det andra citatet, där föreställningen om att överutnyttjandet också kan beskrivas som en systemanpassning utvecklas mer tydligt.

Karaktäristiskt för synliggörandet av överutnyttjandeproblemet inom sjukförsäkringen är också utpekandet av den socialdemokratiska regeringens oförmåga att hantera saken, tankegången att problemet delvis kan förklaras som en systemanpassning, samt att problemets omfattning karaktäriseras som mycket påtaglig. Just omfattningen av problemet artikuleras i många debattartiklar på ett sätt som kopplar problemet till majoriteten av medborgarna: Det gäller ”svenskar”, ”vi”, ”människor”, och den ”systemkris” som beskrivs är ”vår”. Dessutom beskrivs förändringen med hjälp av dramatiserande symbolik som för tankarna till en epidemi, något som också är förhållandevis vanligt i dessa sammanhang. Det skrivs i citatet ovan att problemet ökar ”väldigt snabbt”, med ”tusentals var månad”, den ”brer ut sig” och har övergått i ”galopp”. Även dessa framställningar präglas ofta av de generaliserande och förstärkande ekvivalenskedjor som präglar de tidigare analyserade konstruktionerna av såväl invandrare den svenska fuskkulturen. I det andra citatet ovan konstrueras generaliseringen genom att olika typer av diagnosbeteckningar – ”utmattning, depressiva trötthetstillstånd, ’utbrändhet’” – kopplas samman med föreställningar om mer allmänna och kollektiva tillstånd. I båda citaten används påståenden om sjukskrivna för att beskriva egenskaper hos alla i den utpekade gruppen. Såtillvida påminner framställningar av överutnyttjandet till stor del om konstruerandet av såväl den svenska fuskkulturen som de fuskande invandrarna.

I det andra citatet konstrueras berättelsen om den genomgripande systemanpassningen mot bakgrund av en jämförelse av det moderna samhället och dagens attityder, med en idealtypisk framställning av arbetarrörelsens grundläggande värderingar, samt myten om den generösa välfärdsstaten. Det moraliska förfallets konsekvenser – i termer av ”överbelastade försäkringssystem” – tillskrivs därmed trovärdighet och relevans implicit genom föreställningar om trygghetssystemens omfattning och godtrogenhet. I det första citatet karaktäriseras sjukskrivningsprocessen som ett enkelt val den enskilde kan göra ”bara för att det går”, en formulering som tydligt uttrycker bilden av sjukförsäkringens utpräglade godtrogenhet. Sådana framställningar formar förhållandevis ofta bilder av sjukfusket, och också i detta avseende finns en överensstämmelse mellan konstruerandet av fuskkulturen under mitten på 90-talet och överutnyttjandet efter 2002. I just den här texten bidrar de till att arbetarrörelsens jämlikhetssträvanden kopplas loss från upprättandet av medborgaranda, och att sjukförsäkringens betydelse för medborgarnas upplevelser av trygghet osynliggörs. Men samtidigt bidrar de också till att förutsättningarna för politiskt ansvarstagandet kan formuleras i termer av att begränsa medborgarnas möjligheter att ”kräva sin rätt i samhället” försämras kraftigt.

Relativiseringen av människors subjektiva förmåga att själva värdera och förhålla sig till sina egna upplevelser är en annan central dimension av

bilden av sjukfusket. Avlegitimerandet och trivialiserandet av människors upplevelser av sjukdom sker bland annat genom att vissa typer av stress-, och depressionsrelaterade diagnoser bekrivs med hjälp av användningar av citattecken. I det andra citatet ovan används citattecken för att markera distans och avdramatisera begrepp som ”utbrändhet” att någon ”inte mår bra”; något som är mycket vanligt förekommande under perioden mellan 2002 och 2005. Dessutom sker det genom ett mer grundläggande ifrågasättande av den enskilde individens förmåga att förstå sig själv. Det kollektiva moraliska förfallet beskrivs ofta på ett sätt som för tankarna till omedvetna förhållanden. I det andra citatet beskrivs förändringen som något ”diffust och ändå mäktigt”, och som relaterat till ”föreställningsvärlden”. De subjekt som konstrueras som problematiska i det här sammanhanget är inte nödvändigtvis sådana som själva uppsåtligt försöker lura systemet på förmåner de själva vet att de inte har rätt till. Sjukfuskarens problem är snarare att hon faktiskt tror sig vara sjuk, när hon snarare bör betraktas som offer för en ”uppgiven gnällkultur”.

Avlegitimeringen av sjukskrivna efter 2002 präglas därutöver även av ett ifrågasättande av betydelsen av medicinsk omsorg. Ett vanligt förekommande uttryck för detta är att förutsättningarna för att behandla vissa kategorier av diagnoser framställs som begränsad. I de två nedan citerade artiklarna exemplifieras hur sådana påståenden tar form:

> De vanligaste orsakerna till läkarbesök i öppenvården är högt blodtryck, ospecificerad värk, depression, sömnproblem och ångest. Alla är livsstilsberoende eller psykosomatiska [...] Ge individen mer inflytande över och ansvar för den egna hälsan. Vi har nått en sådan nivå på medellivslängd och folkhälsa att ökade vårdinsatser bara påverkar marginellt i förhållande till exempelvis kost och motion [...] Fusk är ett marginellt fenomen i sammanhanget, men klart är att sjukförsäkringens och sjukvårdens utformning spelar stor roll för hur vi hanterar perioder av nedsatt kapacitet [...] politiskt måste vi göra ett val mellan antingen hårdare kontroll från läkare och försäkringskassa, eller en högre självrisk i form av sänkt nivå i sjukförsäkringen (DN, 050914, ledare).

> De svenskar som vuxit upp med AD-droppar från BVC, näringsriktig kost, sköljt munnen under fluortantens överinsyn och pepprats med information om tobakens hälsofaror känner sig sjukare än vad tidigare generationer någonsin gjort [...] Fusk, säger några [...] Antagligen handlar det mer om förskjutningar på ett djupare plan. Det är den upplevda ohälsan som ökar. Liksom förskrivningen av antidepressiva mediciner. Behovet av tröst verkar oändligt [...] Vem intresserar sig väl i dag för dygder som självbehärskning, måttfullhet och lidelsefrihet (DN, 021004, ledare, Charlotta Friborg)?

I de två citaten aktualiseras de tidigare nämnda generaliseringarna där påståenden om sjukskrivningsrelaterade missförhållanden används för att karaktärisera alla svenskar, samt tankegången att överutnyttjandet är ett uttryck för en systemanpassning. Men därutöver framställs också de medicinska möjligheterna att behandla de beskrivna problemen som ytterst

små. Ifrågasättandet av den medicinska legitimiteten hos vissa typer av diagnoser i svensk offentlig debatt efter 2002 kan beskrivas som försök att avmedikalisera dessa. Att människor faktiskt har de symptom som en viss diagnos omfattar ifrågasätts inte i dessa sammanhang, det som ifrågasätts är snarare huruvida dessa typer av symtom bör berättiga sjukskrivning och definieras som sjukdomar. Mot bakgrund av tankegångar som dessa, som ofta kommer till uttryck under den här perioden, upprättas dels en diskursiv särhållning mellan vissa typer av sjukdomar och deras orsaker, och andra sjukdomar. I det första av de två artiklarna ovan sker denna särhållning genom ett påstående om att vissa sjukdomar är mer livsstilsberoende än andra, och att dessa sjukdomar också är dominerande bland de ökande sjuktalen.

Förutom att de reduceras till uttryck för en viss typ av livsstil, upplevelser, eller ”behovet av tröst”, framställs de mest kritiserade diagnoserna delvis också som konsekvenser av en allt för utvecklad vårdapparat. I det andra citatet sägs att de som ”vuxit upp med AD-droppar från BVC” och ”flourtantens överinsyn” känner sig ”sjukare än vad tidigare generationer någonsin gjort”. Därigenom kopplas den allmänna sjukvården, och folkhälsoinsatser, samman med det aktualiserade problemets orsaker. Argument som dessa, som är vanligt förekommande i konstruerandet av överutnyttjandeproblemet, för med sig att den offentliga omsorgens förmåga att vårda och behandla i vissa avseenden osynliggörs. Dessutom förmedlar de också en trivialiserande bild av omsorgsarbete – genom just valet av AD-droppar och fluorsköljning som exempel – som bidrar till att sådana insatser framstår som särskilt meningslösa i förhållande till det aktualiserade problemet. Till följd av de ironiserande beskrivningarna av folkhälsoinsatser, i termer av bland annat ”överinsyn”, förknippas vården också med föreställningar om en passiviserande och överbeskyddande maktapparat. Därmed kan en viss specifik kritik av medikaliseringprocessen artikuleras – som lokaliserar problemet i enskilda individers förmåga att själva bedöma sina egna upplevelser, i en generös sjukförsäkring, samt i en omfattande och allmänn omsorgspolitik – och som samtidigt osynliggör hur vissa andra betydelsefulla förhållanden och aktörer, som exempelvis läkemedelsindustri och nyhetsmedier, påverkat sjukdomsbegreppets utveckling.

De avmedikaliserande strategierna för med sig att vissa typer av åtgärder mot de höga sjuktalen framstår som rimligare än andra. När det gäller de typer av åtgärdskrav som formuleras i offentliga debatter om sjukfusk efter 2002 är förändringar av såväl sjukförsäkringens ersättningsnivåer som sjukskrivningsprocessen tydliga komponenter. Framställningar av lämpliga åtgärder präglas påfallande ofta av att distinktionen mellan det uppsåtliga och omedvetna överutnyttjandet suddas ut. Ofta sker det, som i de ovan diskuterade citaten, genom att fusk påstås vara en liten, eller ”ytlig” del av problemet. Därigenom riktas åtgärdsfokus inte mot de felaktigheter som

uppstår till följd av administrativa misstag eller uppsåtliga ansökningsfel, utan snarare mot de grundläggande förutsättningarna för att bli sjukskriven. Påståendet att reformer bör ge den enskilde ”ansvar för den egna hälsan” i en högre grad än tidigare uttrycker på ett ännu mer tydligt sätt att problemets lösning anses bestå i att begränsa medborgarnas tillträde till sjukförsäkringen. Synliggörandet av det individuella ansvaret bidrar också till att legitimera mer långtgående åtgärder mot sådana som inte tar detta ansvar.

I framställningar av överutnyttjandet inom sjukförsäkringen efter 2002 konstrueras den fuskande subjektspositionen genom att kopplas samman med sjukskrivningar, och vissa typer av diagnoser, och den legitima subjektspositionen i termer av en person som själv tar ansvar för sina sjukdomsupplevelser, och tillfrisknandeprocesser. Mot bakgrund av de beskrivna framställningarna produceras de legitima subjekten som sådana som generellt tar ansvar för sitt eget tillfrisknande, och som inte sjukskriver sig förrän det verkligen inte går att undvika.

Men i debatt och nyhetsrapportering bjuds läsare även in till en moraliskt förfärad reaktion mot överutnyttjandet och sjukförsäkringens och omsorgspolitikens generositet. Legitima subjektspositioner konstitueras därigenom också som moraliska agenter, med rätt att ställa krav på välfärdsstatens ansvarstagande för fostrandet av missbrukarna, skärpandet av kontrollen, och begränsandet av systemens generositet. Huvudsakligen formuleras under den här perioden också krav på sänkta ersättningsnivåer i sjukförsäkringen och en uppstramning av sjukskrivningsprocessen.

Därigenom kan man tala om att problemet bidragsfusk definieras på delvis annorlunda sätt efter 2002 än under 90-talet. När det gäller problemets omfattning sker en glidning från att huvudsakligen tala om det uppsåtliga fusket till att även rikta intresse mot det delvis omedvetna överutnyttjandet. Omfattningen beskrivs ofta med hjälp av förstärkande och generaliserande symbolik, men eftersom problemets delvis kopplas loss från observationer av faktiskt fusk, och dessutom länkas till det vid tidpunkten ytterst aktuella sjuktalsproblemet, antar beskrivningarna av omfattningens karaktär nu än mer alarmerande karaktär. Det är dock framför allt med avseende på åtgärdsförslag som de delvis förändrade problemdefinitionerna blir tydliga. Där den politiska ambitionen under 90-talet framför allt bestod i viljan att producera kunskap om det felaktigheternas och fuskets omfattning, och att införa kontrollrutiner för att begränsa dessa problem, består ambitionen efter 2002 snarare i att skapa förutsättningar för mer omfattande nedskärningar. Det är också mot bakgrund av detta som man måste tolka det allt mer tydliga fokuset på det omedvetna överutnyttjandet. Det är genom detta fokus som åtgärdsförslagen mot missbruk av socialt stöd förändras från krav på kontroller av fuskare, mot krav på fostrande åtgärder riktade mot befolkningen i stort. Glidningen från kontroll till fostran

legitimeras också genom att problemets orsaker primärt lokaliseras i människors upplevelse av den egna situationen. Ansvarslöshet avgränsas inte längre till att gälla exempelvis underlåtelse att lämna korrekta inkomstuppgifter till försäkringskassan, snarare konstrueras det ansvarslösa subjektet som sådana personer som upplever ett behov av stöd.

Karaktären på offentlig debatt och nyhetsrapportering omkring fusk och överutnyttjande antar under 2005 återigen karaktären av en moralisk panik. Även nu bygger reaktionen på att delvis olikartade fenomen länkas ihop och beskrivs som uttryck för ett enhetligt problem; nämligen föreställningarna om överutnyttjandet av sjukförsäkringen, och de genom Uppdrag Gransknings reportageserie återigen aktualiserade debatterna om det uppsåtligt fuskande svenska folket. Även 2005 organiseras konsensus omkring tankegången att fusket och överutnyttjandet är omfattande och allvarligt, samt åsikter om den sittande socialdemokratiska regeringens oförmåga att hantera problemet. Till skillnad från 1995 etiketteras problemet nu huvudsakligen som ’överutnyttjande’ snarare än ’fusk’, men de förstärkande och moraliserande strategierna varigenom nödvändigheten av åtgärder mot problemet legitimeras är delvis likartade. Genomslaget för den panikartade reaktion som präglar debatten efter Uppdrag Gransknings programserie om fusk är vidare intressant att notera eftersom den utgör en del av en process som även i andra avseenden påminner om den process som präglade perioden 1995–1996. I reaktionens formering vinner argument och perspektiv som traditionellt varit avgränsade till liberala och borgerliga aktörer legitimitet i en bredare bemärkelse, i en betydande utsträckning skapas även denna reaktion genom ett samspel mellan journalister, utredande experter och partipolitiskt bundna aktörer. Till följd även av denna reaktion presenterar den socialdemokratiska regeringen ett åtgärdspaket mot fusk. De åtgärder som presenteras 2005 är dock av en delvis annorlunda karaktär än de som presenterades 1996, det nya paketet är också betydligt mer omfattande än det tidigare.

Aggregerade mått och riskorientering

I den socialdemokratiska regeringens ekonomiska vårproposition 2005 presenteras ett mer omfattande paket för begränsandet av ”fusk i skatte- och förmånssystem” (Regeringen, 2005). Propositionen följer efter en lång period av mycket omfattande offentlig debatt omkring sjukfrånvaron, och överutnyttjandeproblemet, samt ett antal uppmärksammade omfattningsutredningar av RFV om felaktigheter inom sjukförsäkringen och den tillfälliga föräldrapenningen under perioden 2003–2004 (Riksförsäkringsverket, 2003, 2004b, 2004c, 2004a). Propositionen föregås av en serie reportage i SVT:s Uppdrag Granskning där bland annat sjukfusk, socialbidragsfusk och pensionsfusk problematiseras. Programserien får mycket

stor uppmärksamhet och den följs även upp av ett antal TV-debatter där ämnet behandlas. En central dimension av innehållet i programserien, och de åtföljande debatterna, var ett ifrågasättande av regeringens insatser mot fusket. I den offentliga debatten hade regeringen under ett flertal år positionerats som försvarare av ett arbetsmiljöorienterat perspektiv på sjukfrånvaro, och därmed även som motståndare till överutnyttjande-perspektivet. En vanligt förekommande föreställning i offentlig debatt vid tidpunkten för propositionens presentation var att den socialdemokratiska regeringen under många år förnekat problem relaterade till fusk och överutnyttjande, och att detta förhållningssätt i sig bidragit till de kraftiga kostnadsökningarna inom framför allt sjukförsäkringen.

De åtgärder som presenteras i propositionen omfattar en utredning om ökat informationsutbyte mellan myndigheter, en utvärdering av det befintliga informationsutbytet, en översyn av reglerna för återkrav samt nya incitament för att styra myndigheternas kontrollverksamhet. Dessa satsningar kan därmed betraktas huvudsakligen som en intensifiering av den under 90-talet ökade kontrollverksamheten inom trygghetssystemens administration. Därutöver inkluderar propositionen även resurser till en delegation mot förmånsfusk (FUT-delegationen) med uppdrag att främja samverkan och utarbeta mätmetoder, samt en utredning för att överväga särskilda brottsbestämmelser mot förmånsfusk. Utöver de kontroll-orienterade åtgärderna tillkommer genom dessa förslag därmed även delvis nya institutionella förutsättningar för arbetet mot fusk, ytterligare om-fattningsmätningar, samt nya förutsättningar för kriminalisering.

I regeringens proposition riktas ingen åtgärd explicit mot det påstådda överytnyttjandet av sjukförsäkringen. Detta lyfts också fram i debatter som huvudsakligen negativt. Den övergripande tonen i texter publicerade i anslutning till regeringens förslag är dock positiv. Även om åtgärderna huvudsakligen kan beskrivas som förstärkningar av de befintliga kontroll-systemen, och huvudsakligen i linje med tidigare insatser, finns dock vissa centrala skiljelinjer mellan dessa åtgärder och de som genomfördes under 90-talet.

Legitimerandet av åtgärder mot fusk och överutnyttjande präglas efter millennieskiftet av ett minskat fokus på återuppbyggandet av allmänhetens förtroende för trygghetssystemen mot ett allt mer tilltagande fokus på fostran och bestraffning av enskilda mottagare. Med andra ord kan man även tala om en glidning från systemorienterade reformer, mot aktörs-orienterade åtgärder efter millennieskiftet. En diskursiv förutsättning för denna förändring är att åtgärder i en allt mer påtaglig utsträckning motiveras genom riskorienterade framställningar. I det nämnda direktiv som reglerar FUT-delegationens arbete (Finansdepartementet, 2005a) legiti-meras delegationens uppdrag med följande argument:

> Felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen skadar systemens legitimitet och försämrar förutsättningarna för den framtida välfärden. De statliga utgifterna utgörs till närmare 75 procent (ca 700 miljarder kronor) av olika former av ersättningar och bidrag. Avsevärda belopp kan således gå förlorade redan vid oegentligheter av ringa omfattning (Finansdepartementet, 2005a).

I citatet definieras fuskets problem huvudsakligen med utgångspunkt i dess omfattning, med hjälp av finansiella termer, och ett därtill kopplat och därigenom också finansialiserat legitimitetsargument. Såtillvida påminner motiveringen om de motiveringar som präglade åtgärdsförslagen vid mitten på 90-talet. Det kan dock noteras att denna formulering konstruerar fuskets problem med hjälp av ett mer tydligt förstärkande, värdeladdat och risk-orienterat språkbruk. Just sådana framställningar färgar de förslag till åtgärder som läggs fram under mitten på 00-talet i en betydligt högre utsträckning än de gjorde under 90-talet. I citatet utgår omfattnings-definitionen från socialförsäkringarnas totala utgiftsnivå, och fusket specificeras som en osäker andel av detta belopp. I relation till den tidigare definitionsstrategin – där fuskets omfattning oftast betecknades med hjälp av RRV:s uppskattningar som en summa mellan 5 till 7 miljarder – är den här typen av formulering betydligt mer riskförstärkande; men framför allt bidrar den till att också väcka känslor av osäkerhet och fara. Förstärkande och riskorienterade framställningar har i stor utsträckning karaktäriserat diskussioner om bidragsfusk inom borgerliga och liberala kretsar under tidigare perioder, vid mitten av 00-talet sker dock en betydelsefull glidning där de även börjar användas i en mer allmän bemärkelse, och även i socialdemokratiska sammanhang.

När åtgärder mot fusk motiveras med hjälp av argument som dessa distanseras diskussionerna, på ett ännu mer tydligt sätt än tidigare, från universalistiska socialpolitiska principer. De riskorienterade och förstärkande motiveringarna bakom åtgärder bygger ofta på konstruktioner där fusk betecknas som ett betydande 'läckage', eller 'förlust', snarare än det något mer neutrala kostnadsbegreppet. I citatet ovan sägs att "avsevärda belopp" kan "gå förlorade" till följd av fusk. Föreställningen att resurser försvinner till följd av fusk skiljer sig från de tidigare dominerande kostnadsdefinitionerna; även om båda strategierna konstruerar felaktigt utbetalade förmåner som socialpolitiskt och ekonomiskt verkningslösa, kopplas fusk på det här sättet ihop med allvarligare former av finansiella skador och meningslöst slöseri. När felaktiga utbetalningar ekvivaleras med att förstöra pengar intensifieras allvaret av det finansiellt definierade fuskproblemet. Därigenom skärps också den moraliserande och avståndstagande tonen gentemot fuskare.

I medieframställningar av FUT-delegationen finns ett starkt fokus just på deras kartläggningar av fuskets omfattning. I en intervju med en person med

erfarenhet från delegationens arbete nämns också mediers intresse för just omfattningsfrågan som mycket påtaglig:

> Alla diskuterade ju omfattningen [...] Vi hade ett väldigt tryck på oss från media hela tiden (Person med erfarenhet från FUT-delegationen).

Av citatet framgår att ett mycket starkt fokus låg just på fuskets omfattning vid 00-talets mitt, och att nyhetsvärdet hos denna också var betydande. Med andra ord var bidragsfuskets problem i stor utsträckning också definierat som ett kostnadsproblem, snarare än ett legitimitetsproblem, i det offentliga samtalet. Samtidigt har legitimitetsdimensionen inte trängts undan från diskussioner om problemet i alla sammanhang. I FUT-delegationens arbete var just relationen mellan ökat synliggörande av fusk och allmänhetens legitimitet en central del av fuskproblemets hantering:

> Det var ju hela tiden diskussioner om det här med att ifrågasätta legitimiteten, det här att man får inte prata om bidragsfusk får då skulle [...] legitimiteten kunna urholkas [...] Så vi pratade hela tiden om [...] balansgången. Mellan den mänskliga bilden, att det finns människor som verkligen behöver det här [...] och att vi hela tiden måste säga att ”dom flesta gör rätt” för legitimitetens skull (Person med erfarenhet från FUT-delegationen).

Formuleringen uttrycker att en motsättning delvis fanns mellan det sätt på vilket omfattningsmått diskuterades i offentlig debatt, och FUT-delegationens uppdrag, såtillvida att omfattningsmått ofta framställdes i nyhetstexter på sätt som undergrävde systemens legitimitet i mer övergripande avseende. Ett annat uttryck för detta är delegationen användning av begreppet ’felaktiga utbetalningar’, istället för ’fusk’:

> Vi använde ju inte ordet fusk, utan felaktiga utbetalningar, för att inte moralisera (Person med erfarenhet från FUT-delegationen).

Citaten ovan tyder på att bidragsfusk som välfärdspolitiskt problemområde vid 00-talets mitt var starkt präglad av moraliserande och kostnadsorienterade diskursiva strategier. Vid närmare granskningar av nyhetsrapportering om delegationens arbete är det också tydligt att begreppet ’fusk’ mycket ofta används som beteckning för hela problemområdet, att specifika omfattningsmått får ett mycket stort utrymme, och att dessa används för att framställa fusk som ett allmänt utbrett problem. I detta avseende finns stora likheter med hur RRV:s kartläggning avbildas vid 90-talets mitt. Framför allt indikerar dock intervjucitaten ovan att legitimitetsfrågan i allt väsentligt kommit att få en perifer betydelse i det offentliga samtalet. När det gäller detta föreligger en viktig skillnad gentemot 90-talets mitt. Åtgärder mot bidragsfusk syftar mot bakgrund av detta inte längre till att stärka förtroendet för en universell välfärdspolitik bland medborgarna, politikens

målsättning har snarare förflyttats mot nödvändigheten av en fostrande och bestraffande välfärdspolitik.

Kriminalisering

I anslutning till att krav på kraftfullare åtgärder för att stävja fusk formuleras i offentlig debatt väcks ofta frågan om varför konstaterade fall av fusk så sällan leder till åtal. Ofta uttrycks även ett starkt missnöje omkring detta förhållande. En grundläggande tanke bakom sådana påståenden är att de kontrollåtgärder som finns inom systemen delvis är verkningslösa ifall de inte leder till någon rättslig påföljd. Ibland kan sådana argument också ge uttryck för föreställningen att en ökad kriminalisering också kan ha en allmänpreventiv funktion. En ökad kriminalisering föreslås även av RRV i fuskutredningen 1995, ett förslag som också omskrivs i huvudsakligen positiva ordalag i nyhetssammanhang vid tidpunkten.

Den socialdemokratiska regeringens utredningsanslag i vårpropositionen 2005 (Regeringen, 2005) är det första tydliga regeringsförslaget i denna riktning. Utredningens betänkande (Bidragsbrottsutredningen, 2006) publiceras i april 2006, och med utgångspunkt i denna lämnar den nytillträdda borgerliga regeringen ett förslag till ny bidragsbrottslag i mars 2007 (Regeringen, 2007). Den rättsliga hanteringen av anmält fusk genomfördes tidigare huvudsakligen inom ramarna för bedrägerilagstiftningen. Denna ställer dock tydliga krav på uppsåt. I direktivet för utredningen (Finansdepartementet, 2005b) skriver regeringen att utredningen därför särskilt skall utvärdera förutsättningarna för att kriminalisera situationer där en person visserligen saknar uppsåt men genom ”oaktsamhet” agerar på ett sådant sätt att felaktiga ersättningar utgår (Finansdepartementet, 2005b); därutöver ska utredningen även undersöka förutsättningarna för en övergripande lagreglering av ansvariga myndigheters anmälningsplikt av upptäckta felaktigheter. I utredningens betänkande (Bidragsbrottsutredningen, 2006) föreslås en nykriminalisering av bidragsfusk genom en särskild straffrättslig reglering, kallad bidragsbrottslag, som omfattar i princip samtliga förmåner inom socialförsäkringarna. Lagen reglerar såväl uppsåtliga brott som oaktsamhet att anmäla förändrade förhållanden. Utredningen föreslår dock inte att någon övergripande reglering av anmälningsskyldigheter från myndigheternas sida införs med hänsyn till risken för kraftigt ökade kostnader. Den borgerliga regeringens förslag till bidragsbrottslag (Regeringen, 2007) följer huvudsakligen utredningens förslag men väljer att även inkludera en reglering av myndigheters anmälningsskyldighet vid misstanke om bidragsbrott. Lagen börjar gälla i augusti 2007 (SFS, 2007).

I den socialdemokratiska regeringens direktiv till bidragsbrottsutredningen motiveras utredningen med bland annat följande argument:

> En förutsättning för att trygghetssystemens legitimitet och acceptans skall kunna upprätthållas är bl.a. att oegentligheter uppdagas och att straffvärda gärningar kan mötas med straff (Finansdepartementet, 2005b).

Med hjälp av en utpräglat juridisk terminologi, hävdas att ”uppdagandet” av ”straffvärda gärningar” och påföljande bestraffning utgör förutsättningar för trygghetssystemens legitimitet. Inom ramen för försvaret av införandet av en bidragsbrottslag formuleras med andra ord ett juridiskt orienterat perspektiv på allmänhetens förtroende för välfärdsstaten. Genom ett sådant perspektiv riktas fokus mot nödvändigheten av att upptäcka och straffa fusk. Därigenom skiljer sig det juridiska förhållningssättet på ett grundläggande plan i förhållande till socialpolitiska och ekonomiska förhållningssätt som i en högre utsträckning fokuserar på systemens sammantagna funktionalitet. De juridiskt orienterade framställningarna av relationen mellan fuskåtgärder och välfärdsstatens legitimitet vilar primärt just på att skattebetalarnas samtycke skapas just genom ett tydligt utpekande, och effektivt bestraffande, av bidragsfuskare.

Av central betydelse för den ökade kriminaliseringen av fusk är en undanträngning av legitimitetsbegreppet till förmån för ett fokus på andra typer av känslor och värderingar bland medborgarna. Samtidigt som legitimitetsbegreppet aktualiseras i citatet ovan, sägs också att medborgarnas ”acceptans” av systemen kan stärkas genom ökad kriminalisering. Glidningen mellan förtroende och acceptans uttrycker en betydelsefull förändring av det sätt på vilket allmänhetens attityder till systemen tillskrivs betydelse med utgångspunkt i det juridiska perspektivet. Utifrån detta perspektiv konstrueras allmänhetens attityder på ett sätt som utgår från ett betydligt mer villkorligt stöd till, och delvis mer utpräglat missnöje inför, välfärdsstaten.

En betydelsefull dimension av den förändrade synen på allmänhetens förhållande till trygghetssystemen består i tankegången att attityder till fusk och överutnyttjande har förändrats i en mer tillåtande riktning. En betydelsefull förutsättning för trovärdigheten hos sådana påståenden är FUT-delegationens utredning av allmänhetens attityder till fusk (FUT-delegationen, 2007b). Utredningen indikerar en delvis hög acceptans för fusk, och dessa resultat får också ett betydande genomslag i nyhetsrapportering. När den borgerliga regeringens bidragsbrottsproposition presenteras motiveras den nya lagen just mot bakgrund av behovet av en attitydförändring i just detta avseende:

> [P]å detta område [finns] ett behov av att påverka värderingar hos medborgarna. En utvidgad kriminalisering kan ha en normbildande effekt (Regeringen, 2007, s. 51).

När bidragsbrottslagen försvaras bygger det dels på ett ökat fokus på allmänhetens misstro mot systemen, dels på en föreställning om en försämrad

försäkringsetik. Mot bakgrund av detta skapas diskursivt en splittring av medborgarnas välfärdsattityder. Denna splittring bidrar till att den föreslagna åtgärden tillskrivs rimlighet och legitimitet: Genom lagen bekräftas det moraliskt präglade missnöjet, samtidigt som den urholkade etiken beivras. Splittringen av medborgarnas attityder bidrar samtidigt till en undanträngning av andra perspektiv på medborgarnas tilltro till systemen. Mot bakgrund av välfärdspolitiskt orienterade perspektiv på legitimitetsproblemet är den ökade kriminalisering mindre rimlig. Det är dock inte bara med utgångspunkt i sådana perspektiv som nykriminaliseringen ifrågasätts, även andra argument aktualiseras i samband med att förslaget behandlas. I remissbehandlingar och yttranden omkring ärendet ifrågasätts, av bland annat Brå, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Lagrådet, ifall etableringen av sanktionssystem inom ramarna för socialförsäkringarnas befintliga administration inte vore att föredra. Detta framför allt mot bakgrund av farhågan att den nya lagen, och då särskilt myndigheternas anmälningsskyldighet, skulle kunna föra med sig ökade kostnader för rättsväsendet, och eventuellt också undergräva förtroendet för detta genom förbrukandet av resurser för ärenden med låg allvarsgrad.

Vid en riksdagsdebatt den 14 juni 2007 (Riksdagens protokoll 2006/07:126)[55] behandlas regeringens proposition till ny lag. I debatten försvaras förslaget gentemot dessa invändningar av regeringens representanter:

> Anf. 245 SOLVEIG ZANDER (c): Allmänt sett kan man säga att det är en konstig syn som vi har på samhällets system. Vi [...] reagerar nästan inte när någon säger att den har försökt lura skattemyndigheten [...] Och det är väl knappt någon som höjer på ögonbrynen om man får höra att personer har fått a-kassa eller utbetalt från Försäkringskassan fast de har jobbat [...] För mig och Centern är det viktigt att ärlighet och lag och ordning bibehålls. Vi måste förhålla oss ärligt, inte bara gentemot varandra utan också gentemot ett system som vi alla tillsammans har ansvar för och förfogar över och förvaltar (Riksdagens protokoll 2006/07:126).

> Anf. 246 TOBIAS KRANTZ (fp): [...] vi ska ha goda generösa ersättningar, bra bidrag, bra stöd till dem som behöver det och höga ersättningsnivåer i våra socialförsäkringssystem. Men om vi ska klara det fordras det också att vi har en tuff och skarp kontroll och en lagstiftning som gör brott mot de här trygghetssystemen kriminella och att vi sänder en tydlig signal om att det är ett oacceptabelt beteende att begå brott mot våra trygghetssystem (Riksdagens protokoll 2006/07:126).

I den borgerliga regeringens retorik om den ökade kriminaliseringen av förmånsmottagare är det tidigare dominerande fokuset på legitimitets- och omfattningsproblemen inte längre lika centralt. Utöver dessa utvecklas i dessa sammanhang ytterligare en problemdefinition där regleringen av allmänhetens värderingar, snarare än själva fuskandet, utgör den mest

[55] http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2006/07:126

betydelsefulla komponenten. I det första citatet ovan är det inte primärt förekomsten av fusk som pekas ut som det allvarligaste problemet, snarare är det hur allmänheten, eller ”vi”, reagerar på fusk som motiverar den skärpta lagstiftningen. Det är inte heller trygghetssystemens funktionalitet och utformning som nu utgör grunden för problemets definition. Det primära problemet i det här sammanhanget är snarare det moraliska förfallet bland samtliga medborgare.

I det förstärkande och moraliserande försvaret av den skärpta kriminaliseringen kan därigenom ett tydligt diskursivt brott synliggöras, och genom detta brott transformeras också bidragsfuskets problemhantering: Om åtgärdernas fokus tidigare riktades mot relationen mellan systemens funktionalitet och medborgarnas förtroende, är intresset i detta sammanhang riktat mot samspelet mellan utformningen av bestraffningar och kulturellt präglade attityd- och beteendemönster.

Även om bidragsbrottslagen delvis utvecklas och behandlas på det välfärdspoltiska fältet, är det också en kriminalpolitisk åtgärd. Den kriminalpolitiska karaktären på problemet kan även observeras genom de ordval som regeringens representanter använder sig av i de två citaten ovan. Som motsats till det samhällsklimat som präglas av en ”konstig syn”, lyfter ledamoten fram värden som ”ärlighet” och ”lag och ordning”, begrepp som inom borgerlig retorik är starkt länkade till ställningstaganden för ökad kriminalisering och ’hårdare tag’. Även i det andra citatet ovan kan uttryck för denna retorik observeras genom användningen av formuleringar som ”tuff och skarp kontroll”, ”tydlig signal” och ”oacceptabelt beteende”. Också i detta avseende kan man tala om ett skifte i hur talet om bidragsfusk sker. Genom att juridiska och kriminalpolitiska diskurser får ett ökat utrymme i definitionerna av fuskets problem förändras också tonen i det sätt på vilket åtgärder och reformer mot fusk försvaras.

Föreställningen att fusk och överutnyttjande beror på ett ’moraliskt förfall’, eller en ’fuskkultur’, har i olika avseenden präglat det analyserade nyhetsmaterialet under stora delar av den studerade tidsperioden. Utvecklingen och införandet av bidragsbrottslagen måste också tolkas mot bakgrund av det sätt på vilket denna föreställning kommit att få ett allt mer påtagligt utrymme i de offentliga debatterna om framför allt överutnyttjandet av sjukförsäkringen efter 2002. Införandet av bidragsbrottslagen uttrycker inte bara ett hårdare förhållningssätt gentemot en avgränsad grupp fuskare, det institutionaliserar också välfärdsstatens ansvar att bestraffa dessa för att stävja missnöje och bristande moral bland medborgarna i övrigt. Genom kriminaliseringen av bidragsfusk legitimeras samtidigt också sådana medborgarsubjekt vars acceptans till trygghetssystemen är beroende av statens benägenhet att straffa de ohederliga subjekten.

Till följd av de processer som utvecklas i samband med att överutnyttjandeproblemet vinner utrymme i det offentliga samtalet transfor-

meras inte bara bilden av de fuskande subjekten. Genom såväl diskursiva som institutionella förändringar förändras förutsättningarna för det hederliga och legitima subjektet. Framför allt sker detta genom att debatter och åtgärder glider från utpekanden, mätningar och kontrollrutiner mot ett allt tydligare fokus på nödvändigheten av ett system som fostrar subjekt som reglerar sig själva, medborgare med små behov av socialpolitiska åtgärder, som själva tar ansvar för sin ekonomiska utsatthet vid arbetslöshet och sjukdom. De tidigare framträdande universalistiska principer, och överväganden med utgångspunkt i sociala rättigheter och solidaritet, som ofta präglade såväl legitimerandet av ökad kontroll av fuskare som försvaret av välfärdsstaten under 90-talet har vid mitten av 00-talet en betydligt mer perifer position. I detta avseende kan man därigenom tala om att en mycket betydelsefull förändring sker inom ramen för talet om bidragsfusk i Sverige.

Parallellt med att krav på reformer som stärker välfärdsstatens självreglerande och fostrande funktion vinner politisk legitimitet får också moraliska och juridiska diskurser ökat utrymme. Tillsammans med det redan väletablerade finansiella perspektivet bidrar dessa förhållningssätt till att universalistiska överväganden undermineras mycket effektivt i de sammanhang där problem med fusk och överutnyttjande diskuteras. På detta sätt skapas förutsättningarna för glidningen från att tala om ökade kontroller till förmån för allmänhetens tilltro till de generösa försäkringarna, eller för att säkra finansieringen av välfärdsstaten för de hederliga medborgarna, till att tala om nödvändigheten av en bestraffande och fostrande välfärdsstat. I relation till dessa beskrivningar kan man säga att den svenska välfärdspolitiska hanteringen av fusk och överutnyttjandeproblem tydligt präglades av en nyliberalt orienterad konsensus vid mitten av 00-talet. Med andra ord kan man också tala om att en betydelsefull diskursiv, såväl som institutionell, förändring också skett.

Den utveckling som följer efter riksdagsvalet 2006, då den borgerliga alliansen bildar regering, ger emellertid en kompletterande bild av de nyliberala diskursernas framgång. Framför allt indikerar de senaste årens utveckling på att den legitimitet som nyliberala förhållningssätt gentemot fusk och överutnyttjande har vid mitten 00-talet undergrävs kraftigt när de används för att motivera generella nedskärningar av trygghetssystemen. Mot slutet av 00-talet artikuleras också kritiska förhållningssätt gentemot det intensifierade fokuset på fusk på ett betydligt kraftfullare och mer sammansatt vis än tidigare. Utvecklingen efter 2006 omfattar också delvis förändrade förhållningssätt till de universalistiska och solidariska välfärdspolitiska idealen. Det är framför allt dessa förhållanden som nästa kapitel kommer att analysera.

7

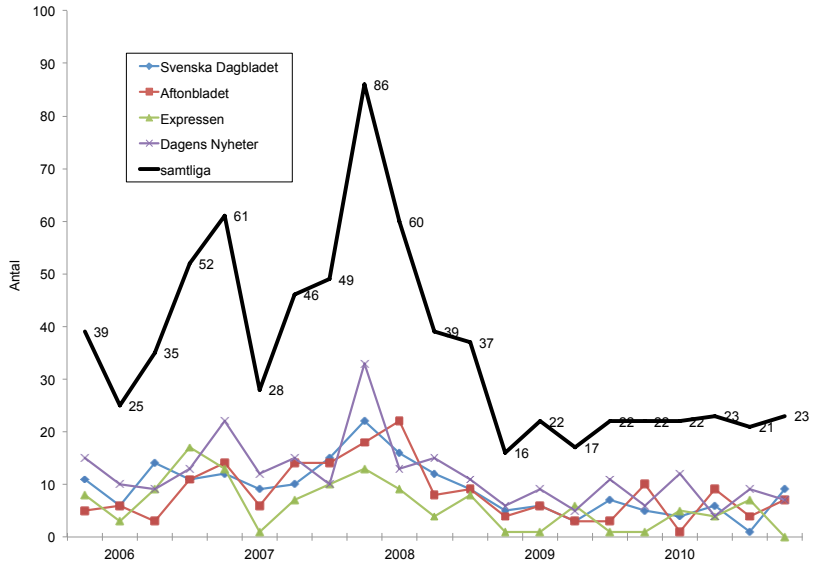
2006–2010: Nedskärningar och polarisering

Diskussioner om fusk och överutnyttjande präglar nyhetsrapportering på ett fortsatt omfattande och ihållande sätt mellan 2006 och 2010. Karaktären på diskussionerna formas av ett flertal förändringsprocesser. Dels går Sverige från en socialdemokratisk, till en borgerlig, regering i samband med valet 2006. Till följd av att den borgerliga alliansen bildas artikuleras även en delvis ny liberal socialpolitisk profil i Sverige. I anslutning till valet 2006 får fuskfrågor ett relativt stort utrymme men det är framför allt efter alliansens regeringstillträde som olika uttalanden av bidragsfuskets problem får den högsta och mest ihållande uppmärksamheten under hela den studerade tidsperioden. Denna uppmärksamhet står dels i relation till artiklar som rapporterar om ytterligare åtgärder från den nya regeringen mot fusk och felaktigheter. Därutöver börjar nu även en större mängd artiklar som rapporterar kritiskt omkring de nya åtgärdernas konsekvenser att publiceras. Även om sådana artiklar förekommer i samtliga av de studerade tidningarna är de betydligt mer frekventa i Aftonbladet. I artiklar av denna karaktär är det vanligt att kritiken formuleras som en protest mot de nedskärningar av a-kassan och sjukförsäkringen som den borgerliga regeringen genomför.

Kort efter den nya regeringens tillträde avslöjas av tidningen Aftonbladet att vissa av de nya ministrarna inte har betalt sina TV-licenser och använt svart arbetskraft. Avslöjandet får ett mycket stort genomslag och några ministrar avgår. I många nyhetsartiklar och debattinlägg relateras de avslöjade ministrarnas fusk till regeringens uttalanden om vikten av att stävja bidragsfusk. Den rapportering som är kopplad till valrörelsen, och texter där avslöjandena om ministrarna relateras till regeringens fokus på fusk, kan observeras i det ökade antalet artiklar mot slutet av 2006 i figur 6.1. Parallellt med dessa händelser publiceras i oktober 2006 också en mycket uppmärksammad rapport från IFAU som indikerar ett omfattande fusk i programmet för vård av sjukt barn (Engström et al., 2006).[56] Mot bakgrund av dessa förhållanden kan man också tala om en polarisering av olika förhållningssätt gentemot bidragsfusk efter regeringsskiftet. Dels blir partipolitiska skiljelinjer i förhållningssättet gentemot fusk mer tydligt formulerade efter 2006, dels blir det också mer tydligt att den redaktionella

[56] Enligt rapporten är en stor andel, 22 %, av samtliga VAB-utbetalningar felaktiga.

profilen hos de studerade tidningarna för med sig olikartade perspektiv på bidragsfuskets problematik. Om man fram till regeringsskiftet kan tala om en allt mer konsensusorienterad nyliberal förhållning gentemot fusk – i såväl nyhetsrapporterande sammanhang, som offentlig och politisk debatt – präglas utvecklingen därefter av en allt mer tilltagande konfliktorienterad karaktär. Man kan även tala om att just den intensifierade hanteringen av fusk i sig blir definierad som ett eget politiskt problemområde under den här perioden. Om tidigare debatter huvudsakligen fokuserat på fusk och överutnyttjande, samt avsaknaden av system för att begränsa dessa fenomen, konstrueras debatter efter 2006 oftare med utgångspunkt i tankegången att allt för långtgående socialpolitiska reformer genomförts till följd av överdrivna framställningar av fuskproblemet.



Figur 7.1: Artikelfrekvenser 2006-2010 (DN, Exp, SvD, Ab).

En av de första åtgärderna som den nytillträdda borgerliga regeringen genomför 2006 är en åtstramning av arbetslöshetsförsäkringens regelverk. Dels omfattar förändringen en sänkning av ersättningsnivåerna, dels höjs medlemmarnas egenavgifter. Därefter genomför alliansen också en sänkning av ersättningsnivåerna i sjukförsäkringen. Dessa förändringar får ett mycket stort utrymme i nyhetsmedier, och huvudsakligen är rapporteringen omkring förändringarna kritisk. Det framställs som att många borgerliga väljare känner sig lurade och nu ångrar sin röst på alliansen, dessutom framställs också de negativa konsekvenserna av nedskärningarna på ett tydligt sätt. Detta sker huvudsakligen genom artiklar där arbetslösas och

sjukskrivnas situation lyfts fram och presenteras som potentiellt mycket bekymmersam.

I figur 7.1 redovisas antalet publicerade nyhetsartiklar där bidragsfusk aktualiseras under perioden 2006–2010. Utöver den ökade rapportering som registreras under 2006 – som i stor utsträckning präglas av fusk-diskussioner i anslutning till riksdagsvalet, den nya regeringen och de nämnda nedskärningarna – utgör en stor del av artiklarna publicerade under 2007–2008 också av diskussioner relaterade till FUT-delegationens rapporter och Försäkringskassans omorganisering. Efter 2009 registreras ett mindre antal publicerade artiklar där bidragsfusk är ett tydligt artikulerat tema. Samtidigt fortsätter kritiska diskussioner om nedskärningar, dessas konsekvenser att prägla nyhetsrapportering och offenltig debatt, dock utan att relateras direkt till bidragsfusk. Även om de rapporteringnivåer som registreras efter 2009 är relativt låga är de inte lika låga som tiden före 2002, eller 90-talets första år. Trots att bidragsfusk inte har kopplats samman med några andra betydelsefulla välfärdspolitiska frågor under de senaste åren utgör det fortfarande ett relativt vanligt förekommande nyhets- och debattema.

Ett centralt drag i de diskussioner som präglar den offentliga debatten efter 2006 är att det ökade synliggörandet av fusk, och arbetet med att kontrollera och stävja fusk, påstås ha använts för att legitimera nedskärningar i välfärdssystemen. Med andra ord kan dessa bilder kategoriseras som en reaktion mot det sätt på vilket föreställningar om fusk och överutnyttjande har kommit att prägla den svenska välfärdspolitiken under senare år. Under vissa perioder efter 2006 får den här typen av nyhetsartiklar ett betydande genomslag. En mycket framträdande aspekt av dessa reaktioner är bilder av enskilda personer som drabbats av de hårdare reglerna, framför allt inom sjukförsäkringen. I rapporteringen förekommer ofta längre, empatiskt präglade, intervjuer med namngivna och avbildade personer som detaljerat får redogöra för sina erfarenheter och upplevelser. Framställningar av personernas negativa erfarenheter av kontakter med Försäkringskassan är också centrala för hur dessa berättelser är konstruerade.

Den 1 augusti 2007 träder den nya bidragsbrottslagen (SFS, 2007) i kraft. En konsekvens av den hårdare kriminaliseringen av bidragsfusk är att polis- och åklagarväsende får mer arbete. I vissa nyhetssammanhang kommer detta till uttryck genom att dessa myndigheter ställer krav på ökad resurstilldelning, ibland förekommer också mer kritiska resonemang där det framställs som slöseri med offentliga resurser att använda polis- och åklagarresurser för att hantera bidragsfusk. En utredning om införandet av en bidragsspärr (SOU, 2008) har därefter också genomförts. Enligt utredningen föreslås att en sanktionsmöjlighet införs så att personer dömda för bidragsbrott under en period bör kunna nekas förmåner de annars är

berättigade till. Något regeringsförslag om införandet om en sådan har dock ännu inte presenterats.

Under den här perioden får också FUT-delegationens arbete ett förhållandevis stort nyhetsutrymme. I synnerhet i samband med att deras omfattningsrapport (2007a) och slutrapport (2008) publiceras. En annan dimension av FUT-delegationens arbete, som bestod i att kartlägga allmänhetens attityder till fusk och överutnyttjande (FUT-delegationen, 2007b), får även det ett relativt stort genomslag i nyhetsrapporteringen. Det är också rapportering omkring dessa rapporter som utgör huvuddelen av det ökade antalet publicerade artiklar som kan observeras under 2007 i figur 6.1. Det sätt på vilket FUT-delegationens arbete och resultat beskrivs i nyheterna kan i mycket stor utsträckning sägas likna det sätt på vilket RRV:s fuskrapport behandlades under mitten på 90-talet. Sammanställningar av fuskets omfattning i kronor får ett mycket stort genomslag, och fuskets omfattning framställs även nu som uppseendeväckande. De förslag på åtgärder som delegationen presenterar får också ett tydligt genomslag, och behandlas huvudsakligen som rimliga av de flesta aktörer. En inte obetydlig del av rapporteringen bygger även nu på framställningar av ett omfattande och generellt fusk bland svenska folket.

Hanteringen av fusk och överutnyttjande har med andra ord präglat den välfärdspolitiska utvecklingen under större delen av 00-talet starkt: I såväl nyhetsrapportering som offentlig debatt har ämnet fusk fått ett förhållandevis stort och kontinuerligt ökande utrymme. En serie betydande omfattningsutredningar har utförts. Därutöver har också ny lagstiftning utvecklats, och ett flertal reformer av olika programformer genomförts. På ett diskursivt plan kan de bilder som karaktäriserar andra halvan av 00-talet delvis sägas likna tidigare perioders framställningar. Fusk och överutnyttjande konstrueras ofta med hjälp av finansialiserande, generaliserande och individualiserande strategier som bidrar till att förstärka intrycket av problemets omfattning och legitimera dess politiska relevans och moraliskt orienterade karaktär. Men samtidigt tillkommer under den här perioden också alternativa bilder. Dels uppstår dessa som reaktioner på genomförda åtgärder och de olika sätt på vilket fusk har diskuterats under de tidigare perioderna, samtidigt kan det också konstateras att politiska och institutionella förändringar också är av stor betydelse för den här utvecklingen. Hur dessa förhållanden mer specifikt antar form utgör det centrala fokuset för detta kapitel.

De analyser som presenteras i det här kapitlet bygger, utöver närläsningar av det insamlade nyhets- och intervjumaterialet, primärt på granskningar av den borgerliga regeringens budgetproposition 2006 (Regeringen, 2006) och

riksdagsdebatten där socialförsäkringsutskottets behandling av regeringens förslag diskuteras (Riksdagens protokoll 2006/07:43).[57]

Krafttag och nedskärningar

I oktober 2006 presenterar den borgerliga regeringen sin budgetproposition (Regeringen, 2006) för det kommande året, och i denna presenterar regeringen en lång rad åtgärder mot fusk. Förutom införandet av bidragsbrottslagen lovar regeringen dessutom en bredare översyn av regelverk och samverkan inom en lång rad olika verksamheter i syfte att öka kontrollfunktionen.[58] Utöver dessa förstärkningar av den befintliga kontrollverksamheten tillkommer dessutom skärpta krav på kommittéer som tar fram förslag på nya utbetalningsformer om att dessa ska vara utformade så att felaktigt utnyttjande minimeras. I det avsnitt i propositionen som presenterar dessa reformer skriver regeringen:

> KRAFTTAG MOT FUSK MED ERSÄTTNINGAR OCH BIDRAG [...] För att vi skall ha råd att bibehålla den generösa nivån och för att stärka arbetslinjen, krävs [...] att systemen inte överutnyttjas. En grundläggande förutsättning för att upprätthålla allmänhetens respekt för välfärdssystemen är att ersättningar och bidrag endast betalas ut till dem som är berättigade (Regeringen, 2006, s. 45).

Propositionen präglas generellt av de riskförstärkande och kriminaliserande diskursiva strategier som beskrevs avslutningsvis i det förra kapitlet. I rubriken i citatet ovan talas det om ”krafttag” vilket är ett tydligt uttryck för den ’hårdare tag’-diskurs som framträder under den här perioden. I samband med att den borgerliga regeringen pratar om åtgärder och reformer för att hantera problem med fusk görs det ofta just med hjälp av ett aggressivt orienterat språkbruk. Dessutom präglas avsnittet även av en riskförstärkande strategi. Det sägs att en begränsning av överutnyttjandet ”krävs” för att ”vi” ska ha ”råd” med de befintliga systemen. Genom sådana framställningar frammanas diskursivt en kollektiv oro, och ett tydligt hot, i anslutning till trygghetssystemens finansiering.

I den avslutande meningen sägs också att förekomsten av felaktigheter kan inverka negativt på ”att upprätthålla” allmänhetens ”respekt” för systemen. Användningen av dessa begrepp är mycket signifikant för hur den borgerliga regeringen konstruerar relationen mellan systemens funktionalitet, och medborgarnas upplevelser av detta. I det förra avsnittet diskuterades hur legitimitetsbegreppet delvis kompletterades med ’acceptans’ för att tillskriva allmänhetens attityder gentemot välfärdsstaten betydelse i försvaret av bidragsbrottslagen. Genom att tala om respekt, snarare än

---

[57] http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2006/07:43

[58] Regeringen talar om att skärpa bestämmelserna för återkrav, en utvärdering av informationsutbytet, ökat informationsutbyte, mer resurser till kontrollverksamhet, effektivare brottsundersökningar, stärkta incitament för intern kontroll samt förbättrad intern kontroll.

legitimitet, förändras förutsättningarna för reformarbete i en ännu tydligare riktning mot de normförändrande och allmänpreventiva. Man kan med andra ord tala om att de finansialiserande, riskförstärkande och kriminaliserande strategierna i det här sammanhanget artikuleras i syfte att legitimera system som syftar mot en moralisk fostran av den breda allmänheten, snarare än begränsa förekomsten av felaktigheter. Det är just mot bakgrund av sådana strategier som regeringen motiverar nedskärningar i termer av fuskåtgärder.

På ett diskursivt plan legitimerar dessa strategier just sådana självreglerande subjektspositioner som nyliberal välfärdspolitik strävar efter att konstruera. De former av subjektivitet som framställs utgöra ett hot mot samhället är samtidigt sådana subjekt som inte respekterar systemen. I formuleringar som de ovan återgivna konstrueras inte statens ansvar för medborgarna genom att sociala rättigheter erbjuds, utan genom att producera medborgare som själva ställer sig till arbetsmarknadens förfogande. Ett ytterst centralt begrepp för den borgerliga alliansens politik är 'arbetslinjen'. Begreppet har en lång historia inom svensk politik och har traditionellt varit centralt för framför allt arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Junestav, 2004). Före 90-talet användes begreppet primärt för att beteckna åtgärder som främjar förutsättningarna för arbete genom skapandet av arbetstillfällen. Under de senaste två decennierna har det dock kommit att bli allt mer betydelsefullt även i socialpolitiska sammanhang (Junestav, 2010). Användningen av begreppet i sådana sammanhang är snarare kopplat till aktörsorienterade åtgärder som stärker incitamenten för förmånsmottagare att övergå i arbete. I citatet ovan sägs att stävjandet av fusk är en förutsättning just för att stärka arbetslinjen. Förstärkningen av arbetslinjen genom åtgärder mot fusk i regeringens proposition är dock inte enbart relaterat till ökade kontroller, utan även explicit kopplade till förändringarna inom arbetslöshets-, och sjukförsäkringen. Förhållandet mellan dessa reformdimensioner beskrivs av regeringen i följande avsnitt:

> Det arbete som pågår [mot felaktiga utbetalningar] avser i stor utsträckning generella åtgärder inom straffrätten, på återkravets område och beträffande informationsutbyte mellan myndigheter. För att de samlade insatserna på området skall leda till minskat överutnyttjande och minskat fusk, krävs dock ytterligare insatser som mer specifikt tar sikte på socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen (Regeringen, 2006, s. 45).

Enligt regeringen är de åtgärder som omfattar ökade kontroller och samverkan inom ramarna för administrationen av de befintliga systemen inte tillräckliga, därutöver "krävs" även förändringar i arbetslöshets- och socialförsäkringarnas regelverk. Kopplingen mellan nedskärningar och stävjandet av överutnyttjande är vid tidpunkten inte ny. Sådana argument har präglat nedskärningar av sjukförsäkringen tidigare, exempelvis i samband med återinförandet av karensdagen i början av 90-talet, och har varit centrala för

liberal och borgerlig kritik mot socialförsäkringarna under hela den studerade tidsperioden. Att överutnyttjandeargumentet så tydligt används för att legitimera nedskärningar inom såväl arbetslöshets- som sjukförsäkring just vid 00-talets mitt får dock konsekvenser för hur åtgärderna tas emot. Något som särskiljer de åtgärder som genomförs av den borgerliga regeringen 2007, och de argument som präglar försvaret av dessa, är dels det explicita ifrågasättandet av relationen mellan arbetsförmåga och sjukdom. Dels att överutnyttjandet inte bara förklaras mot bakgrund av systemens generositet, utan dessutom kopplas till mer övergripande kulturella och attitydmässiga förändringsprocesser. Genomslaget för dessa perspektiv i offentliga debatter åren före nedskärningarna medför också att just dessa aspekter av motiven i många sammanhang också lyfts fram som mycket centrala. Man kan i anslutning till denna utveckling tala om att de finansialiserande diskursiva strategierna får en mer tillbakadragen position i det offentliga samtalet, och att de moraliserande och individualiserande blir allt mer betydelsefulla. Nedskärningarna efter valet 2006 avbildas i vissa nyhetstexter också just som attitydreglerande åtgärder, snarare än som besparingar. Även detta bidrar till att förutsättningarna för åtgärdernas mottagande förändras.

De förändringar av sjukförsäkringens regelverk som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2007 omfattar en sänkning av taket i sjukförsäkringen, samt en förändrad beräkningsgrund av den sjukpenninggrundande inkomsten (Regeringen, 2006, s. 35), något som för de flesta försäkrade innebär en sänkt ersättningsnivå. Därutöver genomför regeringen även andra betydelsefulla förändringar av sjukförsäkringens hantering explicit riktade just mot överutnyttjandeproblemet. I det följande citatet återges vissa av dessa, och det sätt på vilket de motiveras:

> [S]jukförsäkringen [bör] främja ett ansvarsfullt utnyttjande och en hög precision i sjukskrivningsprocessen [...] I syfte att öka rättssäkerheten och minska överutnyttjandet av sjukförsäkringen avser regeringen att genomföra ytterligare insatser.
>
> - Socialförsäkringsnämnderna avskaffas.
> - Förbättra hälso- och sjukvårdens bedömningar av diffusa diagnoser.
> - Arbetet med att ta fram riktlinjer vid sjukskrivning påskyndas.
> - Arbetet med att gå igenom långa sjukfall och ta till vara arbetsförmågan måste stramas upp (Regeringen, 2006, s. 36).

Överutnyttjandet inom sjukförsäkringen är vid den här tidpunkten i Sverige den form av felaktighet inom socialförsäkringarna som dominerar det offentliga samtalet. Denna dominans för med sig att förutsättningarna för att legitimera nedskärningar inom just sjukförsäkringen förbättras. Det specifika sätt på vilket problemet tillskrivs betydelse, i bland annat nyhetssammanhang, skapar också vissa specifika förutsättningar för sådana reformer. De åtgärder som den borgerliga regeringen genomför, utöver

sänkningen av ersättningnivåerna, omfattar justeringar som syftar till att försämra förutsättningarna för att bli sjukskriven. En central aspekt av detta arbete består i att begränsa utrymmet för subjektiva bedömningar i sjukskrivningsprocessen. Socialförsäkringsnämndernas avskaffande, en ”förbättrad” bedömning av ”diffusa diagnoser” och utvecklingen av ”riktlinjer” vid sjukskrivning är alla åtgärder som begränsar utrymmet för subjektiva bedömningar i processen. Formuleringen att dessa reformer ska förbättra förutsättningarna för ett ”ansvarsfullt utnyttjande” av sjukförsäkringen uttrycker också inställningen att det i en betydande utsträckning är den försäkrade individens förhållningssätt till sjukskrivning som är det huvudsakliga problemområdet. Formuleringarna knyter tydligt an till de framställningar av sjukfusk som analyserades i det föregående kapitlet. De strävar framför allt mot att upprätta en tydlig distinktion mellan legitima sjukdomar, och sådana som inte berättigar ersättning. På ett symboliskt plan legitimeras distinktionen bland annat genom ett ifrågasättande tonläge gentemot diagnosbegreppet, och ett fokus på arbetsförmåga och arbetslinje snarare än sjukdom och rehabilitering. Osäkerhetsförhållandet mellan olika diagnoskategorier, och föreställningen om arbetsviljans subjektiva karaktär, blir därigenom ytterst centrala komponenter när det gäller de sätt på vilket reformarbetet tillskrivs betydelse och legitimitet.

Försvar av sjukskrivna

De förändringar av bland annat sjukförsäkringen som genomförs 2007, och de diskurser som bidrar till att göra dessa åtgärder meningsfulla, förändrar också förutsättningarna för kritik mot fuskåtgärder. Som tidigare nämnts är framställningar av fusk och överutnyttjande inom sjukförsäkringen i offentlig debatt efter 2002 i stor utsträckning artikulerade som angrepp på föreställningar om att de ökade sjuktalen primärt uttrycker olika typer av arbetsmiljöproblem. Reaktioner mot utpekandet av sjukskrivna som fuskare, som i sin tur försvarar arbetsmiljöperspektivet, präglar därför också det offentliga samtalet. I synnerhet är sådana framställningar vanligt förekommande mellan åren 2002–2005. Delvis präglas dessa legitimerande konstruktioner av att vissa grupper inom arbetskraften – ofta olika kategoriseringar av kvinnor, som också är överrepresenterade bland sjukskrivna – diskuteras som särskilt utsatta.

I citatet nedan återges en artikel där situationen för unga, pensionerade, kvinnor inom vårdyrket beskrivs. Även i den här artikeln diskuteras delvis kulturella problem, men i texten är arbetsmiljörelaterade förhållanden betydligt mer centrala för försvaret av de sjukskrivnas legitimitet.

> UNG OCH PENSIONÄR: OFFER FÖR VÅRDYRKET. Unga kvinnor i vården riskerar förtidspensionering. Jobben i vård och omsorg skapar flest unga kvinnliga pensionärer. De vanligaste diagnoserna: värk och psykisk ohälsa. - Ökade krav på jobbet och

> lång väntan på insatser från vård, försäkringskassa och arbetsgivare är en trolig förklaring [...] - Kvinnorna hamnar i en ond cirkel av vanmakt, dålig ekonomi och låg självkänsla. Då är det oetiskt att prata om fusk och utnyttjande av systemet [...] Helena, 40: ”Försäkringskassan stämplade mig som värdelös” Försäkringskassan ville pensionera förskolläraren Helena Hansson när hon var 37. Hon sa nej, och erbjöds ler- och färgterapi på en folkhögskola. - De stämplade mig som värdelös, säger Helena - som i dag studerar på heltid för att bli socionom. Helena Hansson, 40, Helsingborg, har en pisksnärtsskada efter en trafikolycka 1995. Hon har ständig värk och är känslig för ljud, ljus och stress (Exp, 050503).

Texten ovan är ett exempel på bilder av enskilda kvinnor i omsorgsarbeten som drabbats av sjukdomar, av tydligt arbetsmiljörelaterade orsaker, och sedan också upplevt svårigheter med få medicinsk behandling, erhålla ersättningar, och stigmatisering till följd av att pekas ut som fuskare. De beskrivna personerna betecknas som ”offer” för sina omständigheter, det skrivs att jobben ”skapar” pensionärer, och i intervjuerna får personerna ge uttryck för känslan att vara ”värdelös”. Väldigt många av de nyhetsartiklar som kan placeras inom ramen för dessa legitimeringsförsök präglas också av just sådana bilder och uttryck. De bjuder in till identifikation och empati på ett mycket utmärkande sätt. Genom synliggörandet av de enskilda invdividernas svåra upplevelser och erfarenheter, och genom de olika sätt på vilket de själva får ge röst åt dessa, skapas i dessa nyhetsartiklar också ett tydligt moraliskt präglat ställningstagande för deras rätt till stöd.

De utpekanden av fusk, och olika grupper av fuskare, som har studerats i det här arbetet domineras till en väsentlig del av kollektiviserande och generaliserande framställningar. De präglas påtagligt av avsaknaden av porträtt av enskilda personer. När reaktioner mot bilden av sjukskrivna som fuskare formuleras i det insamlade materialet görs det däremot, som i citatet ovan, mycket ofta med hjälp av personporträtt. Detta är också en av de mest betydelsefulla skillnaderna mellan de utpekande, och de försvarande, framställningarna av sjukskrivna efter 2002 i det insamlade materialet. Ofta bygger texter av detta slag på långa intervjuer med namngivna personer, som också vanligen avbildas i artiklarna. Sådana detaljrika och empatiskt orienterade porträtt av människor med olika typer av sjukdomar, eller funktionsnedsättningar, är i synnerhet efter 2006 en mycket vanlig typ av nyhetsartikel i det insamlade materialet.

Efter 2006 förändras karaktären på nyhetstexter som försvarar sjukskrivnas rättigheter i ett flertal avseenden. Om perioden mellan 2002–2005 starkt präglas av försök att också synliggöra arbetsmiljöproblem, fokuseras de efter 2006 snarare på brister inom sjukförsäkringen till följd av nedskärningarna. Det tre nedan redovisade exemplen omfattar typiska uttryck för sådana artiklar:

> CANCERSJUK FÖR FRISK FÖR ERSÄTTNING [...] fortsatt sjukpenning får man bara om man är så sjuk att man riskerar att dö inom ett par månader [...] I radio-

programmet "Ring P 1" på torsdagsmorgonen berättade en ursinnig Maj Olsson från Uddevalla om vilka besked hennes cancersjuka dotter fått från Försäkringskassan. [...] Anna går på tung behandling med cellgifter [...] trots det har hon med hjälp av en förstående arbetsmarknad kunnat arbeta 20 procent (DN, 080704).

JIMMY FÖRLORAR 2 200 PÅ NY LAG - SJUKFÖRSÄKRINGEN ÄNDRAS [...] Jimmy Persson, 34, förlorar 2 200 kronor i månaden [...] - Det här är en katastrof för familjen [...] Den kroniska ledsjukdomen gör det omöjligt för Jimmy Persson att arbeta som sjuksköterska [...] Vår familj har inte ekonomi för att klara det, säger han [...] Familjen består av Jimmy, sambon Anna samt barnen Robin, 13 år, och Sean, 10 månader. Redan tidigare var budgeten hårt ansträngd (Ab, 030701).

- NYA REGLER SLÅR HÅRT MOT SJUKSKRIVNA [...] - Det är skandal, säger Pernilla Sällh Viotto, 39, som är långtidssjukskriven efter en ryggskada. Pernilla var 2001 med om en olycka på sin arbetsplats. Hon jobbade på en akutpsykavdelning och fick en patient över sig. - Det började med diskbråck och sedan har det blivit värre och värre. [...] Jag har genomgått tre operationer och jag har försökt jobba 25 procent [...] (Ab, 080803).

I artiklar som dessa synliggörs inte bara de beskrivna mottagarnas identiteter ingående. Även deras närmaste anhöriga, familjemedlemmar och barn, identifieras också vanligtvis. Ofta förekommer även anhöriga på de bilder som illustrerar artiklarna. Synliggörandet av nära anhöriga är ett uttryck för flera delvis kompletterande legitimeringsstrategier: Dels synliggörs personernas omsorgsansvar, men även ansvarstagande, genom att deras barn synliggörs. Dels tillskrivs personerna, och deras berättelser, trovärdighet genom att dessa också explicit bekräftas även av andra. Därutöver bidrar dock synliggörandet av större nätverk av anhöriga till att föreställningar om att särskilt utsatta och drabbade människor, i ett samhälle där de offentliga trygghetssystemen inte längre fungerar, också behöver engagerade anhöriga för att få sin röst hörd. En annan betydelsefull aspekt av försvaret för sjukskrivna består också i fokuset på den ekonomiska utsattheten. Om bilden av fuskkulturen, och överutnyttjandet, i stor utsträckning reproducerade föreställningar om generösa ersättningsnivåer avbildas i dessa sammanhang en påtaglig brist på pengar.

Om framställningar av sjukskrivna som fuskare huvudsakligen skapade förutsättningar för läsare att förhålla sig till den enskildes egna ansvar för tillfrisknande och försörjning, samt socialpolitiska åtgärder för att stödja sådana processer, erbjuder försvaret av utsatta och drabbade förutsättningar för andra typer av reflektioner. Genom det omfattande försvar av sjukskrivna som formuleras i nyhetssammanhang efter 2006 artikuleras ett mer tydligt motstånd mot det ökade synliggörandet av fusk än under de tidigare studerade perioderna. Detta försvar bygger huvudsakligen på bilden av att offentlighetens förmåga att skydda utsatta grupper är mycket eftersatt. Den utsatthet som avbildas utmanar föreställningar om att sjukskrivna personers attityder kan förklara deras diagnoser och nyttjande av socialförsäkringar. I

dessa framställningar organiseras subjektspositioner och ansvarsförhållanden på ett sätt som konstruerar sjukskrivna som synnerligen legitima mottagare, och välfärdsstatens skyddsnät som synnerligen bristfälligt snarare än överbeskyddande och generöst. Givet det genomslag dessa bilder får i nyhetssammanhang är de sannolikt betydelsefulla för organiseringen av stödet för ökade kontrollfunktioner och nedskärningar av trygghetssystemen. Därutöver är de sannolikt också betydelsefulla för hur omfattningen av fusk och överutnyttjande uppfattas av allmänheten.

Till skillnad från de tidigare legitimeringsstrategierna, där synliggörandet av arbetsmiljörelaterade och strukturella problem var dominerande, kan dessa senare framställningar i en betydligt högre utsträckning sägas vara fokuserade på medicinsk och ekonomisk utsatthet. I synnerhet utgör framställningar av mycket svåra medicinska tillstånd en allt viktigare komponent i försvaret av sjukskrivnas utsatthet efter 2006. En konsekvens av den här utvecklingen är att debattens fokus förflyttas från en gränsdragningsproblemtik till en annan. Om det tidigare var distinktionen mellan huvudsakligen olika typer av stressrelaterade diagnoser och arbetsförmåga som problematiserades, är det under senare år snarare distinktionen mellan mycket allvarliga medicinska tillstånd och rätten till sjukersättning som behandlas. Med andra ord kan man tala om att försöken att legitimera sjukskrivnas rättigheter också delvis glider bort från överutnyttjandeproblemet, mot att allt mer fokusera på frågor om sociala rättigheter, och då i synnerhet för de mycket sjuka. Även om dessa problem ofta explicit relateras till varandra i offentlig debatt innebär den här glidningen att de försvar av utsatta som allt mer dominerar debatten efter 2006 inte nödvändigtvis utmanar överutnyttjandediskursen.

I framställningar som försvarar mottagares ersättningsmottagande är det vidare vanligt att de positioneras i en konfliktrelation till Försäkringskassan. En betydande dimension i konstruktioner av bidragsmottagares utsatthet utgörs också av just denna relation. Det sätt på vilket relationen mellan Försäkringskassan och medborgarna tillskrivs betydelse i det insamlade materialet måste delvis tolkas mot bakgrund av den omorganisering av Försäkringskassans organisation som sker under 00-talet.

Den 1 januari 2005 ombildas de dåvarande allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket till en sammanhållen statlig myndighet med namnet Försäkringskassan. För att tillsynsansvaret över den nya Försäkringskassan inte ska läggas på den myndighet som också ansvarar för socialförsäkringens administration skapas dessutom Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) 1 juli 2009 (Socialdepartementet, 2007; SFS, 2009). Tidigare var detta uppdrag Riksförsäkringsverkets ansvar. I propositionen för Försäkringskassans omorganisering motiveras detta framför allt med hänvisning till förhållanden av strukturell eller ledningsrelaterad karaktär. Det som föranledde de strukturutredningar som föranleder förändringarna

var framför allt det vid 90-talets början rådande ekonomiska läget. Huvudsakligen förelåg två problematiska utvecklingar till grund denna oro: Dels ansågs perioden av internationellt sett mycket låg arbetslöshet i Sverige vara över, av de flesta för gott. Dels kunde betydande demografiska förändringar med en allt äldre befolkning konstateras. Utifrån dessa förhållanden ansågs det nödvändigt att utvärdera de befintliga socialförsäkringssystemen och finna nya utformningar. Samtidigt anses förändringarna mot en mer enhetlig organisation även vara betydelsefulla för att en ökad kontrollfunktion inom organisationen ska uppfattas som trovärdig. Tanken att socialförsäkringssystemens organisering borde förändras, med en enhetligare struktur och tydligare ledningsfunktion som mål förordas också av RRV i ett flertal utredningar (se exempelvis RRV, 1995c, 1999, 2002). I fuskutredningen skriver RRV att en ökad statligt centraliserad styrning av socialförsäkringens administration just skulle förbättra möjligheterna att stävja och kontrollera fusk (RRV, 1995c, s. 25). Tankegången återfinns även i de så kallade strukturutredningar, där socialförsäkringarnas övergripande organisering utvärderas (se exempelvis RFV, 1993; ESO, 1994) under 90-talet.

Arbetet med att omorganisera Försäkringskassan får ett betydande genomslag i nyhetsmedier. Under perioden 2005–2006 förekommer ett stort antal artiklar där såväl de ekonomiska som de administrativa konsekvenserna av detta arbete lyfts fram. Inte sällan görs detta också på ett kritiskt sätt: Det påtalas att den nya organisationen skall göra administrationen mer effektiv, men snarare lyfts det fram i artiklarna hur arbetet medför ökade kostnader och ökad ineffektivitet. Kritiken formuleras också mot bakgrund av den ökade kontrollen inom socialförsäkringsområdet, och Försäkringskassans därigenom delvis förändrade roll. Ofta ställs Försäkringskassans ökade krav på klienter angående ärlighet och redlighet mot bilder av hur missförhållanden inom organisationen drabbar förmånsmottagare.

Efter 2006 förekommer en ökande mängd artiklar där Försäkringskassans förändring, mot ett allt ’hårdare’, eller ’kallare’ förhållningssätt till försäkrade betonas. Ofta präglas även dessa artiklar av att enskilda individers upplevelser och erfarenheter lyfts fram. Signifikant för många av dessa texter är att Försäkringskassan beskrivs på ett sätt som tillskriver organisationen en delvis autonom karaktär, och ett osynliggörande av att organisation styrs av politiska beslut.

I det följande citatet, från en artikelserie i Expressen om de nya sjukreglernas konsekvenser, exemplifieras hur relationen mellan ersättningsmottagare och Försäkringskassan kan konstrueras i nyhetstexter:

> Frisören Pernilla Romsäter, 41, fick så svår värk i nacken och i högra armen att hon blev sjukskriven. Ett halvår senare kom försäkringskassans beslut: Du borde ha jobbat

> och får ingen sjukpenning [...] Tusentals svenskar som går till doktorn och blir sjukskrivna står sedan utan en krona. Orsak: Sjukskrivningen förklaras ogiltig av försäkringskassan (Exp, 091218).

I artikeln intervjuas en person som fått sin sjukskrivning ogiltigförklarad av Försäkringskassan. Framställningen av den drabbade personen präglas av ett tydligt empatiskt tonläge samtidigt som beskrivningen av Försäkringskassan förmedlar bilden av en okänslig och maktfullkomlig organisation. I texten formuleras Försäkringskassans beslut som en direkt uppmaning mot den intervjuade personen, vilket förstärker intrycket av aggressivitet i kassans förhållningssätt. Det faktum att många sjukskrivna människor inte erkänns sjukpenning förklaras därutöver uteslutande mot bakgrund av Försäkringskassans beslut. Förekomsten av artiklar där liknande framställningar av Försäkringskassan förmedlas ökar påtagligt efter de nya sjukreglerna införs och de präglar tydligt kritiska och ifrågasättande framställningar av de nya sjukreglernas effekter. En konsekvens av detta är att regeringen på ett symboliskt plan kopplas loss från de nya reglernas utformning, och medborgarnas svårigheter att försörja sig blir huvudsakligen ett uttryck för Försäkringskassans godtycke. En annan konsekvens är att den offentliga bilden av fuskåtgärder förändras radikalt.

Nyhetstexter liknande den ovan diskuterade återger i vissa fall mycket allvarliga situationer och omständigheter, präglade av synnerligen påtaglig social och känslomässig utsatthet. Citatet nedan är ett exempel på en sådan nyhetstext:

> - FK: HON BORDE HA ANMÄLT SIG SOM ARBETSLÖS DAGEN EFTER SONENS DÖD [...] På morgonen den 14 april dog Victor, 1,5 år, i sin mammas armar. Samma dag skulle hon ha åkt till arbetsförmedlingen - för att få rätt till sjukpenning [...] Så är Försäkringskassans regler - och från dem görs inga undantag [...] Sofies pappa Christer överklagade Försäkringskassans beslut. Den 8 december kom länsrättens dom - som gav Sofie rätt [...] Nu har Försäkringskassan, som menar att regler är regler, överklagat domen (Ab, 091230).

I den citerade artikeln återberättas hur mamman till ett svårt sjukt barn nekats ersättning efter barnets bortgång. Genom att konstruera Försäkringskassans agerande mot bakgrund av de beskrivna omständigheternas synnerligen allvarliga karaktär tillskrivs hanteringen utpräglat omänskliga, och känslomässigt kränkande, egenskaper. Även i denna artikel formuleras Försäkringskassans beslut i termer av en uppmaning som förstärker det aggressiva intrycket. De två artiklar som granskats ovan präglas även tydligt av de diskursiva praktiker som tidigare beskrevs som vanliga i nyhetstexter där sjukskrivnas ersättningsbehov försvaras. Dessa typer av framställningar av relationen mellan Försäkringskassan och ersättningsmottagare är också intimt kopplade just till sådana nyhetsartiklar.

Genomslaget för negativa framställningar av Försäkringskassan, en av de främsta symbolerna för det svenska trygghetssystemet, efter 2006 är mycket betydelsefullt för den sammantagna bild av socialförsäkringarnas administration som förmedlas i nyhetstexter. Till följd av nyhetsartiklar som dessa kontextualiseras konsekvenserna av de nya reglerna inom framför allt sjukförsäkringen. Texterna skapar förutsättningar för läsare att identifiera sig med upplevelser av vanmakt och utsatthet inför systemens okänslighet och omänsklighet. Dessa nyhetsberättelser bidrar därmed till att klimatet för diskussioner omkring fusk och överutnyttjande inom socialförsäkringarna förändras. Genom att Försäkringskassan får en sådan central position i kritiken av nedskärningar, och försvaret av utsatta, genomförs delvis ett osynliggörande av andra aktörer. Att politiska beslut och ambitioner ligger till grund för de beslut som Försäkringskassan fattar problematiseras oftast inte i nyhetssammanhang.

I förhållande till de mediebilder som diskuterats i det här avsnittet kan dock omorganiseringens konsekvenser, utifrån ett legitimitetsperspektiv, snarare uppfattas som negativa. Mycket pekar på att den bild som förmedlats av Försäkringskassan under perioden efter 2005 bidragit till att undergräva organisationens legitimitet. I synnerhet förefaller rapporteringen om Försäkringskassan under perioden efter omorganiseringen ha fokuserat just på de brister i rättssäkerhet, likabehandling och kontrollfunktioner som omorganiseringen syftade till att åtgärda. I anslutning till detta har också den ökade kontrollen av fusk, och nedskärningarna inom sjukförsäkringen, varit centrala komponenter.

Framställningarna av den nya kassan som en delvis maktfullkomlig, och dessutom onödigt kostsam, institution är delvis konsekvenser av omorganiseringen och förändringarna inom socialförsäkringarna. Samtidigt bidrar den nya Försäkringskassan, och det sätt på vilken den avbildas i offentliga sammanhang, till ett förändrat perspektiv på åtgärder mot fusk och överutnyttjande. Den förändrade mediebilden av Försäkringskassan för med sig att relationen mellan socialpolitiska åtgärder – mot exempelvis åtgärder mot fusk – och allmänhetens förtroende för välfärdsstaten delvis förändras. De subjektspositioner som skapas genom dessa bilder manas inte till upprördhet över fusk och överdrivet generösa system, snarare riktas den upprörda allmänhetens blick mot systemens rigiditet och utsatta gruppers vanmakt. Den nya Försäkringskassan är därigenom, i såväl institutionell som diskursiv bemärkelse, en betydelsefull komponent för de sätt på vilket bidragsfusk, och åtgärder mot bidragsfusk, tillskrivs mening under 00-talets senare hälft.

När det gäller kritiska framställningar av relationen mellan medborgare och Försäkringskassan synliggör dessa huvudsakligen problem som inte har någon direkt koppling till det sätt på vilket fusk och överutnyttjande har konstruerats i Sverige. Snarare fokuserar dessa framställningar på situationer där bidragsmottagarens rättigheter framställs som självklara,

ofta till följd mycket svår sjukdom. Därigenom utmanar inte dessa framställningar heller nödvändigtvis föreställningar om ett omfattande fusk eller överutnyttjande.

I kapitel 4 nämndes att den misstänksamhet mot fusk som präglade nyhetsrapportering om fusk under det tidiga 90-talet också motsvarades av en misstänksamhet bland försäkringskassornas handläggare. I intervju med en person med erfarenhet från försäkringskassans organisation antyds att det idag förekommer andra typer av upplevelser bland handläggare, som delvis också påminner om de sätt på vilket de intensifierade kontrollerna och nedskärningarna avbildas i nyhetssammanhang:

> Idag tror jag att det förs en annan diskussion bland handläggare, jag tror att de nya strama regelverken… […] att man ofta tycker att det är svårt att folk inte har rätt till en ersättning som man tycker att de är berättigade till […] man ser för ofta att folk inte får någon ersättning, fast man bedömer att de borde ha haft (Person med erfarenhet som chef inom försäkringskassans organisation).

Framställningar av ett alltför strängt regelverk, där berättigade mottagare inte får det stöd de behöver, återfinns inte enbart i offentliga diskussioner. Ett skifte har även skett när det gäller handläggares kritiska förhållningssätt gentemot administrationens legitimitet; från uttryck för misstankar om missbruk under det tidiga 90-talet, mot upplevelser av ett alltför strängt och begränsat system mot slutet av 00-talet. De beskrivna förändringarna pekar på betydelsen av den institutionella utformningen för förtroendet för systemens funktionalitet. Samtidigt pekar de också på att upplevelsen av socialförsäkringarnas implementering också formas av de sätt på vilket socialförsäkringarna avbildas i offentlig diskurs. Givet den forskning som finns omkring svenska folkets attityder till socialförsäkringarna (se Svallfors, 2011a, 2011b), pekar den befintliga kunskapen vidare på att dessa övergripande förändringsmönster också återfinns bland allmänhetens upplevelser. En närmare diskussion omkring dessa förhållanden kommer att vidareutvecklas i avhandlingens avslutande kapitel.

Intensifierade motargument

Politisk debatt omkring fusk och överutnyttjande genomsyras efter 2007 av en tilltagande polarisering. Polariseringen präglas dels av den borgerliga regeringens riskförstärkande och kriminaliserande förhållningssätt till fusk, men också av de sätt på vilket diskursiva strategier för att bemöta detta utvecklas. Förutom att lyfta fram situationen för särskilt utsatta, omfattar sådana strategier dels ett kraftfullt ifrågasättande av regeringens nedskärningar och fuskfokus, dels aktualiserandet av universalistiska socialpolitiska principer.

Vid en riksdagsdebatt (Riksdagens protokoll 2006/07:43)[59] där socialförsäkringsutskottets behandling av regeringens förslag behandlas kan några av dessa strategier observeras. I citatet nedan kritiserar en representant för socialdemokraterna regeringens framställningar av fuskets karaktär och omfattning:

> Anf. 241 TOMAS ENEROTH (s) replik: [D]et där var en bild av det svenska socialförsäkringssystemet som jag inte alls känner igen. Det var en mörk och svart bild som nästan förmedlade att samtliga som uppbär ersättningar egentligen gör det i något skumt syfte [...] Jag tycker att det är viktigt att man gör insatser mot olika typer av brott [...] Men det är viktigt att komma ihåg att detta är försäkringsersättningar (Riksdagens protokoll 2006/07:43).

En betydelsefull dimension i kritiska framställningar av regeringens fuskpolitik är det värdeladdade och målande språkbruket. I anförandet talas det om en ”mörk bild” av att bidragsmottagare har ett ”skumt” syfte. Sådana uttryckssätt präglar också, vilket också berördes i det föregående avsnittet, nyhetsframställningar av de ökade insatserna mot fusk efter regeringsskiftet. Även om sådana framställningar i politiska sammanhang ofta innehåller reservationer om att fusk också måste stävjas görs detta ofta, som i citatet ovan, snarare i mer svepande och allmän terminologi än genom aktualiseringar av konkreta åtgärder. Genom framställningar som dessa uttrycks ett allt mer kritiskt förhållningssätt mot stävjandet av fusk. De bidrar därutöver till att reformer motiverade mot bakgrund av föreställningar om fusk, på en symbolisk nivå, kopplas till ett hårt och känslokallt förhållningssätt mot medborgarna.

Mot bakgrund av hur den borgerliga regeringen legitimerat åtgärder mot fusk med hjälp av allt kraftfullare formuleringar är denna diskursiva motreaktion inte överraskande. Att den får ett så pass kraftigt genomslag får dock betydande konsekvenser för fuskdebatternas karaktär. Till följd av det affektiva avståndstagandet mot fuskåtgärder minskar kraven just på den typen av reservationer som som citatet ovan innehåller, och det blir möjligt att förhålla sig kritisk på en mer generell nivå gentemot fuskåtgärder.

Kritiken av den borgerliga regeringens reformer efter 2007 präglas därutöver av diskussioner om skillnaden på bidrag och försäkringar. I citatet ovan hävdas att skillnaden mellan försäkringsersättningar och bidrag är av sådan karaktär att felaktigheter inom vardera förmånsform inte kan jämföras med varandra. Detta argument är mycket centralt för politiska diskussioner om åtgärder mot överutnyttjande, och i en diskursiv bemärkelse är det också ett uttryck för en upplösning av den ekvivalenskedja som utgjort en central förutsättning för konstruerandet av fuskproblemet sedan 90-talets mitt. I citatet ifrågasätts inte bara sammanlänkningen av överut-

[59] http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2006/07:43

nyttjande, bidragsfusk, skattefusk och ekonomisk brottslighet utan även ekvivalensen mellan olika former av socialförsäkringsfusk. Genom uppluckringen av det generaliserande förhållningssättet till fusk som ett allmänt rådande samhällsproblem kan därmed ett ifrågasättande av övergripande åtgärder mot fusk artikuleras mer framgångsrikt. I detta avseende kan man därigenom också tala om att omfattningsorienterade definitioner av problemet också ändrar karaktär. I en tilltagande utsträckning blir det efter 2007 möjligt att ifrågasätta de aggregerade måttens status, och det finansiella perspektivet på fusket kan därmed utmanas av socialpolitiska mer framgångsrikt.

Utifrån ett institutionellt perspektiv uttrycker dessa diskursiva förändringar också fuskåtgärdernas förändrade karaktär. I samband med att nedskärningar inom arbetslöshets-, och sjukförsäkringarna explicit motiveras mot bakgrund av överutnyttjandeproblemet och fusk, blir åtgärder mot fusk också en mer tydlig aspekt av ett nedmonteringsprojekt. Till följd av detta kopplas också kritiken mot fuskåtgärder samman med kritiken av nedskärningar, och därigenom kopplas dessa också loss från ambitioner att skapa förtroende för välfärdsstaten med utgångspunkt universalistiska principer. Genom åtgärdernas förändrade karaktär förändras också deras konsekvenser. Det är primärt i anslutning till diskussioner om generella sänkningar av ersättningsnivåer som motargumentens karaktär förändras mest påtagligt. I det följande anförandet av vänsterpartiets representant uttrycks en kritik av regeringens nedskärningar som vidare exemplifierar de diskursiva förändringar som präglar fusk- och nedskärningsdebatter efter 2007:

> Anf. 238 LISELOTTE OLSSON (v): Det handlar om rätten att känna trygghet Den här tryggheten att veta att mitt liv och min vardag fungerar har byggts upp i Sverige under lång tid. Nu håller högerregeringen på att slå sönder vår välfärds grundvalar. Och det går fort. A-kassan var det första man började med, och nu är nästa steg att försämra socialförsäkringen (Riksdagens protokoll 2006/07:43).

Anförandet knyter an till en traditionell svensk vänsterretorik som präglar ifrågasättanden av fuskåtgärder på ett allt mer påtagligt sätt efter nedskärningarna inom socialförsäkringarna. Förankringen av motargument inom ramen för tydligt vänsterorienterade diskurser för med sig ett mer grundläggande avståndstagande. I citatet ovan kommer detta till uttryck bland annat genom att nedskärningar beskrivs som att ”slå sönder” välfärdens ”grundvalar”. Genom formuleringar som dessa, och det sätt på vilket nedskärningarnas konsekvenser avbildas kritiskt i nyhetssammanhang, präglas reaktionerna mot fusk efter 2006 i en allt mer konfliktorienterad riktning. En särskilt tydlig konsekvens av den ökade polariseringen är att det moraliskt präglade avståndstagandet mot fuskåtgärder, och nedskärningar, blir allt mer ifrågasatt. Distinktionen mellan en skärpt

fuskpolitik, och ett försvar av välfärdsstaten, förtydligas därmed väsentligt efter 2006. Därmed artikuleras också relationen mellan stävjandet av fusk, och skyddandet av sociala rättigheter, som allt mer konfliktfyld.

De ökade avståndstagandet mot fuskåtgärder och nedskärningar möjliggörs delvis av glidningen från att fuskproblemet primärt definieras med hjälp av finansialiserande diskurser, mot ett allt mer explicit moraliserande och fostrande förhållningssätt. Genom denna glidning rör sig diskussionerna bort från det finanspolitiska fältet, som präglas av en betydligt högre grad av konsensus, mot att formuleras på det socialpolitiska fältet. Istället för att motiveras med hjälp av besparingsargument, omkring vilka motargument har mycket svårt att vinna legitimitet, kommer diskussioner om nödvändigheten av ökade åtgärder mot fusk snarare att artikuleras som en konflikt mellan nyliberala välfärdsideal och socialdemokratiska. Därigenom öppnas det diskursiva fältet upp för motargument på ett mer påtagligt sätt efter regeringsskiftet 2006.

Samtidigt förändras dock karaktären på motargumenten under 00-talet. Från att huvudsakligen formulerats som ett stöd för universalistiska principer i tider präglade av statsfinansiell kris under 90-talet, transformeras stödet för välfärdsstaten mot att allt mer ta utgångspunkt i ett stöd för särskilt utsatta. Genom synliggörandet av de olika sätt på vilket nedskärningar och kontroller drabbar individer och grupper i behov av socialpolitiskt stöd vinner också motståndet mot de nyliberala politiska ambitionerna ökad legitimitet i det offentliga samtalet.

Dessa solidariskt präglade motargument tar tydligt ställning för värdet av trygghetssystem som skyddar medborgare vars möjligheter att försörja sig genom konventionellt lönearbete är begränsade. Däremot är det inte givet att de erbjuder ett stöd för universalistiskt utformade trygghetssystem. Det erkännande av utsatta gruppers sociala rättigheter som präglat offentlig debatt i Sverige under senare år har inte nödvändigtvis lyft fram välfärdsstatens legitimitet i relation till upprätthållandet av generella program för alla medborgare. Ifrågasättandet av nedskärningar och fuskstävjande insatser har inte huvudsakligen konstruerat sociala rättigheter med hjälp av kollektiviserande strategier. Snarare kan man tala om att även stödet för socialpolitik allt mer tydligt har kommit att präglas av individualiserande representationer.

Ifall debatter omkring trygghetssystemen tar utgångspunkt i individualiserade perspektiv på sociala rättigheter – såväl när sociala rättigheter utmanas, som när de försvaras – begränsas förutsättningarna för att konstruera välfärdsstatens legitimitet genom dess förmåga att skapa kollektiva solidariteter och ansvarstaganden inom och mellan olika sociala grupper. Snarare bidrar en sådan utveckling till att mottagarsubjektens legitimitet huvudsakligen konstrueras i relation till den enskildes karaktärsdrag och grad av utsatthet, snarare än i relation till universella sociala rättigheter.

Samtidigt konstrueras också allmänhetens förtroende för välfärdsstaten genom subjektspositioner som bjuds in till att reflektera över huruvida systemen förmår att ta hand om de mest utsatta, fostra arbetsmarknadsanpassade och självreglerande medborgare, samt bestraffa fuskarna. De subjekt som konstitueras genom de diskurser om bidragsfusk och överutnyttjande som beskrivits och analyserats i den här avhandlingen transformerar med andra ord förutsättningarna för socialpolitisk solidaritet. Utifrån den maktresursteoretiska distinktionen mellan socialdemokratiska och liberala välfärdsregimer omfattar den här utvecklingen en tydlig rörelse mot en liberalt orienterad diskursiv ordning.

Hur den övergripande utvecklingen mellan 1990 och 2010 kan förstås – det vill säga hur man utifrån olika teoretiska perspektiv kan tolka de förändringsprocesser som präglat hanteringen av bidragsfusk i Sverige under de senaste tjugo åren – kommer att behandlas mer ingående i nästa kapitel. De förhållanden som hittills har beskrivits och analyserats i det här arbetet kan alla sägas vara präglade och påverkade av flera olika dimensioner av omständigheter; såväl institutionella, diskursiva, politiska som ekonomiska. Huvudsakligen kommer den fortsatta analysen att fokusera just på hur relationen mellan dessa olika dimensioner kan förstås.

8

Från misstänksamhet till reglering

Den utveckling som har observerats i de föregående kapitlen präglas av såväl diskursiva som institutionella förändringsprocesser. I detta avslutande kapitel ska intresset riktas mot hur relationen mellan dessa förändringar kan förstås. Detta kommer huvudsakligen att göras genom en diskussion omkring förhållandet mellan förändrade diskursiva praktiker och institutionella förändringar av trygghetssystemen. Denna diskussion utgör också en kritiskt grundad analys av hur den sammantagna utvecklingen av dessa processer kan tolkas och förstås. Kapitlet kan därigenom också beskrivas som ett försök att förklara varför den välfärdspolitiska hanteringen av bidragsfusk i Sverige antagit de former som beskrivits i det här arbetet.

För att ge en mer övergripande bild av de huvudsakliga analysresultaten i den här avhandlingen innehåller kapitlet inledningsvis en vidareutvecklad innehållsanalys av svensk välfärdspolitisk presstext med hjälp av diskursiv nätverksanalys. Syftet med detta är att ge en bild av hur vissa särskilt centrala diskurser om bidragsfusk förhåller sig till varandra över tid, och i förhållande till andra centrala teman i svensk välfärdsdebatt. Denna del av kapitlet är också ett försök att sätta in de analysresultat som presenterats i avhandlingen i ett större diskursivt sammanhang, och i relation till ett mer omfattande empiriskt material.

Med utgångspunkt i de resultat som redovisas i den här avhandlingen kan vissa särskilt intressanta forskningsfrågor för vidare studier formuleras. Kapitlet kommer därför också att presentera några förslag på framtida forskningsinsatser. Framför allt gäller detta ytterligare empiriskt grundade analyser av relationen mellan politiska, institutionella och diskursiva förändringsprocesser på det välfärdspolitiska fältet.

Ekonomiska, juridiska och moraliska perspektiv

I tidigare avsnitt av den här avhandlingen har analyser med hjälp av diskursiva nätverk använts för att studera förhållanden mellan begrepp och teman i allmän välfärdspolitisk debatt. Ett centralt resultat av de kvalitativa närläsningar som genomförts i det här arbetet har varit synliggörandet av tre övergripande förhållningssätt, eller med andra ord tre diskurser, gentemot bidragsfusk som välfärdspolitiskt problemområde. Samtliga tre av dessa tre diskurser kan också sägas utgöra centrala dimensioner av en nyliberal välfärdspolitik. Med utgångspunkt i en ekonomisk diskurs definieras välfärdsstatliga problem huvudsakligen genom att de formuleras som kostnader,

eller med andra ord som finanspolitiska problem. I sammanhang där ekonomiska diskurser dominerar är finansieringen av de program som bygger upp välfärdsstaten den mest betydelsefulla kärnfrågan, och förutsättningarna för systemets legitimitet beror i stor utsträckning på huruvida dess finansiering konstrueras som säker eller inte. I sådana sammanhang kan innehållet i välfärdspolitiska åtgärder också enkelt reduceras till specifika kostnader. Utifrån ett ekonomiskt förhållningssätt till välfärdspolitik utgör olika former av fusk och missbruk problem framför allt genom att de ökar systemens utgiftsnivåer. För att fusk ska kunna konstrueras som ett mindre allvarligt problem i sådana sammanhang krävs att det också uppfattas vara till omfattningen begränsat, så att de påföljande kostnadsökningarna också kan anses vara små.

Utifrån en juridisk diskurs är det inte primärt de finansiella aspekterna av välfärdsstatliga problem som står i fokus, däremot är överväganden omkring rättvisa, rättssäkerhet och regelefterlevnad centrala. I sammanhang där juridiska perspektiv dominerar påverkas systemets legitimitet framför allt av huruvida det uppfattas fungera i enlighet med sitt syfte, och ifall felaktigheter är få och hanteras effektivt. Fusk och överutnyttjande är i juridiska sammanhang problematiska eftersom de indikerar att systemen inte fungerar som de ska, men därutöver kan också bristande rättsliga påföljder för fuskande medborgare uppfattas som ett särskilt betydelsefullt problemområde för trygghetssystemens legitimitet. Även om kostnadsökningar kan uppstå, till exempel genom ökade administrationskostnader, kan en mer omfattande verksamhet för att följa upp och bestraffa registrerade fuskare uppfattas som positiv i ett juridiskt perspektiv. Argument emot ökad kriminalisering och mer strikt uppföljning av registrerade felaktigheter vinner i sådana sammanhang legitimitet huvudsakligen genom att lyfta fram fenomenets triviala karaktär i förhållande till mer allvarliga typer av brott.

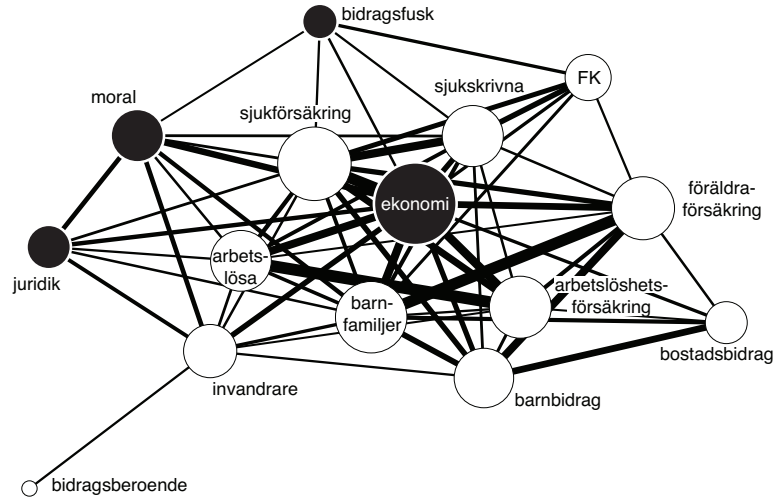
I sammanhang som domineras av ett fokus på moraliska aspekter av bidragsfusk är kostnads-, och rättviseaspekterna av problemet sekundära. Det centrala problemet inom ramen för en moralisk diskurs är istället att fenomenet uttrycker ett moraliskt förfall bland medborgarna, eller mer specifikt en försämring av arbetsetiken. När människors moraliska förhållningssätt gentemot socialförsäkringar ifrågasätts, och åtgärder för att anpassa systemen för detta föreslås, aktualiseras ofta motargument där legitima behov bland framför allt särskilt utsatta grupper lyfts fram.

I det studerade materialet utgör dessa diskurser tre parallellt förekommande och samverkande förhållningssätt genom vilka fuskfrågor aktualiseras och tillskrivs betydelse i svensk välfärdspolitik. Under olika perioder förhåller de sig på delvis olikartade sätt till varandra. Under 90-talet domineras det offentliga samtalet starkt av det ekonomiska perspektivet, samtidigt som mer tydligt moraliserande problematiseringar i vissa sammanhang får ett större utrymme. Under 00-talet minskar det ekono-

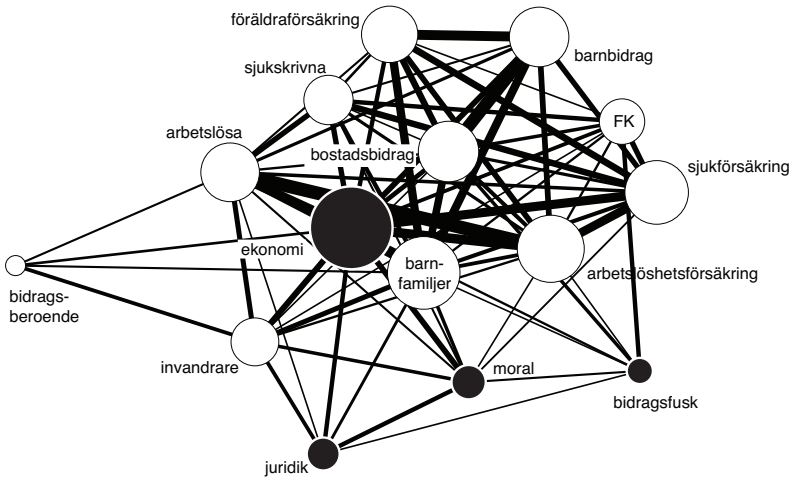
miska perspektivets relativa dominans, och såväl moraliskt som juridiskt orienterade framställningar präglar diskussioner om fusk allt mer. I det här avsnittet ska relationerna mellan dessa tre teman och bidragsfusk, samt ett antal andra centrala teman i svensk välfärdsdebatt analyseras närmare med hjälp av diskursiv nätverksanalys. Syftet med analyserna är alltså att kontextualisera de kvalitativa närläsningarna och analysresultaten från de föregående fyra kapitlen i ett större empiriskt material. Kontextualiseringen kan också beskrivas som ett sätt att validera resultaten av de kvalitativa närläsningarna. Analyserna kommer att göras på samma material som användes för de nätverksanalyser som redovisades i kapitel 3 och som samlats in för att återspegla allmän svensk välfärdsdebatt, snarare än diskussioner om fusk specifikt. Med andra ord syftar de nätverksanalyser som presenteras i det här avsnittet till att ge en bild av hur ekonomiska, moraliska och juridiska perspektiv på välfärdspolitiska förhållanden förhåller sig till såväl frågor om fusk som andra ämnen.

För att studera detta har användningen och samförekomsten av för dessa teman centrala ord registrerats och räknats. Det betyder att analysen delvis utgår från antagandet att användningen av dessa också uttrycker förekomsten av de diskurser som tidigare synliggjorts i den kvalitativa analysen. Så är dock inte alltid fallet, vissa av de registrerade orden kan mycket väl användas i sammanhang där de nämnda diskurserna inte präglar texten. Det studerade materialets omfattning, och samtidigt relativt homogena karaktär, är samtidigt sådan att analyserna trots detta kan anses ge en överblick över de språkliga praktiker som observerades i de kvalitativa närläsningarna.

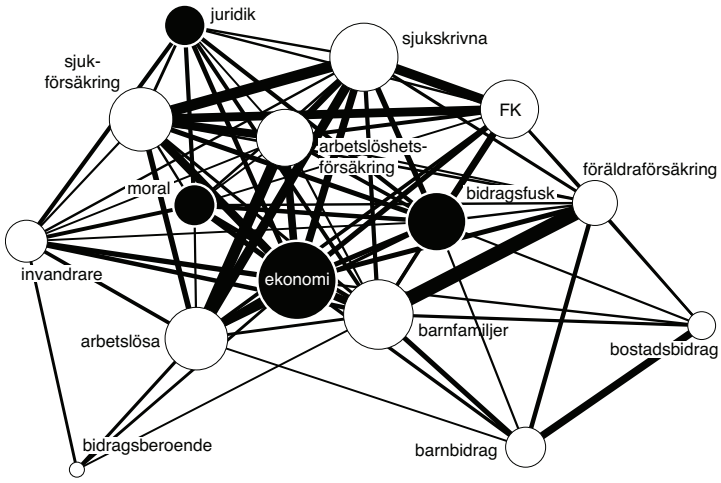
I figur 8.1, 8.2 och 8.3 redovisas nätverksanalyserna. De tre beskrivna diskurserna representeras i nätverken av noderna ’ekonomi’, ’moral’ och ’juridik’. Tillsammans med ’bidragsfusk’ är dessa noder också markerade som svarta. Därutöver har en mindre uppsättning andra teman inkluderats i nätverken; nämligen ’sjukförsäkring’ och ’sjukskrivna’, ’arbetslöshetsförsäkring’ och ’arbetslösa’, ’barnfamiljer’, ’barnbidrag’ och ’föräldraförsäkring’, samt ’Försäkringskassan’ (FK), ’bostadsbidrag’ och ’bidragsberoende’. Valet av dessa kategorier har dels gjorts för att ge en bild av problemdimensionernas förhållande till välfärdspolitiskt centrala begrepp och teman. Dels har de valts ut för att skapa en jämförbarhet gentemot de tidigare redovisade nätverksanalyserna. I nätverken är dessa vitmarkerade.



Figur 8.1: Diskursivt nätverk. Tematiska dimensioner, 1990–1993 (Samförekomster av ord i meningar, 3255 artiklar).



Figur 8.2: Diskursivt nätverk. Tematiska dimensioner, 1995–1997 (Samförekomster av ord i meningar, 9808 artiklar).



Figur 8.3: Diskursivt nätverk. Tematiska dimensioner, 2005–2007 (Samförekomster av ord i meningar, 5856 artiklar).

I samtliga nätverk är noden som representerar det ekonomiska perspektivet den mest centrala, och också den största, i relation till övriga teman. Därutöver kan det också noteras att kopplingarna mellan just 'ekonomi' och andra centrala teman i nätverken – framför allt 'sjukskrivna', 'sjukförsäkring', 'arbetslösa' och 'arbetslöshetsförsäkring' – är mycket starka i samtliga nätverk.[60] I relation till varandra återspeglar också nätverken hur dessa välfärdspolitiska kärnfrågor präglat debatter under olika perioder på delvis olika sätt. Under det tidiga 90-talet är det ekonomiska perspektivet särskilt dominerande, vilket kan sättas i samband med den då rådande ekonomiska krisen. Under perioden 1995–1997 har de till arbetslöshetsproblemet relaterade noderna mer centrala positioner, och de är också starkare kopplade till andra noder, inte minst 'ekonomi'.

Även i dessa analyser ger alltså den centralitet som arbetslöshetsfrågor hade vid mitten av 90-talet tydligt genomslag. 1990–1993 och 2005–2007 är de sjukförsäkringsrelaterade noderna mer framträdande i förhållande till övriga noder, och då också mer tydligt kopplade till det ekonomiska perspektivet. Med andra ord talar dessa analyser för att debatter om såväl sjukförsäkrings- som arbetslöshetsförsäkringsfrågor i stor utsträckning dominerats av ekonomiska perspektiv på välfärdspolitik under de senaste tjugo åren. Men därutöver kan det noteras att noden som representerar ekonomiska förhållningssätt också har starka kopplingar till nästan samtliga övriga noder under alla tre perioder. Även om det inte nödvändigtvis är att

[60] I de tre nätverk som redovisas i det här avsnittet har samförekomstfrekvenserna normaliserats med hjälp av Saltons cosinusformel (Ahlgren et al., 2003). Samförekomstfrekvensen har dividerats med kvadratroten av produkten av de bägge begreppsfrekvenserna. Detta har gjorts för att begränsa effekten av omfattande upprepningar av vissa termer i materialet.

betrakta som ett särskilt överraskande resultat, indikerar de analyser som presenteras här tydligt hur betydelsefulla och dominerande ekonomiska diskurser gentemot välfärdsförhållanden – och då inte bara bidragsfusk utan i en bred och övergripande bemärkelse – har varit under de senaste tjugo åren i Sverige.

Samtidigt kan det också konstateras att det ekonomiska perspektivets relativa dominans i förhållande till de juridiska och moraliska inte framstår som lika tydligt under den senaste analyserade perioden. Under 90-talet är såväl de juridiska som de moraliska diskursernas placering av perifer karaktär, och även om de har ett visst genomslag är det tydligt begränsat i förhållande till övriga kategorier. Mellan 2005 och 2007 har dock såväl det juridiska som det moraliska perspektivet fått mer centrala positioner, och de är också tydligare kopplade till övriga teman. Utöver detta kan det också konstateras att placeringen av bidragsfusk förändras på ett mycket likartat sätt över tid. Från att ha varit ett perifert ämne under 90-talet, är bidragsfusk mellan 2005–2007 betydligt mer centralt placerat och oftare samförekommande med andra teman. Av analyserna framgår vidare att bidragsfusk har kopplingar till såväl ekonomiska, som juridiska och moraliska perspektiv, men att dessa är av särskilt stark och framträdande karaktär under den senaste perioden.

Dessa visualiseringar bekräftar därigenom att vissa av de diskursiva förhållanden och förändringsprocesser som synliggjorts genom de kvalitativa analyserna tidigare i den här avhandlingen också präglar svensk välfärdsdebatt mer allmänt. Att temat bidragsfusk kommit att bli ett allt mer centralt välfärdspolitiskt tema under de senaste tjugo åren diskuterades mer ingående i kapitel 3. De nätverk som redovisas här indikerar utöver detta också att de strategier och perspektiv som dominerat mediebilder av fusk genomsyrat framställningar av andra frågor. Hur dessa diskurser har präglat andra välfärdspolitiska förhållanden, och vilka konsekvenser detta har fått mer specifikt, är en empirisk fråga. Dels bör sådana analyser ske mot bakgrund av jämförelser över tid, dels vore det värdefullt med jämförelser av förhållanden inom olika sektorer av samhället. I det här arbetet har relationen mellan framför allt medieframställningar och politisk debatt studerats, men flera andra intressanta områden för analys kan också väljas ut för närmare analys; som exempelvis praktiker inom politiska partier, fackliga organisationer och socialförsäkringarnas administration. När det gäller andra teman än fusk och missbruk av socialförsäkringar, skulle en närmare analys av andra förhållanden där de mer övergripande relationerna mellan medborgare, stat och arbetsmarknad aktualiseras kunna göras genom ett fokus på hanteringen av exempelvis arbetslöshet och fattigdom.

Nyliberala diskurser i en socialdemokratisk kontext

I detta avslutande avsnitt ska de övergripande förändringsprocesser som har observerats i den här avhandlingen diskuteras med utgångspunkt i diskursteoretiskt influerade resonemang och resultat från tidigare analyser av nyliberal socialpolitik. Ett centralt fokus för de analyser som redovisats i den här avhandlingen har varit konstruktionen av subjektspositioner. Dels har sådana positioner observerats genom de olika sätt på vilket fuskare identifieras och pekas ut, dels har de producerats genom diskursiva konstruktioner av läsare; det vill säga genom de olika sätt på vilka man som läsare ”interpelleras” (Althusser, 1971a) av diskursiva praktiker. Interpellationsbegreppet beskriver hur människor erfar sig själva i relation till sina omgivande sociala relationer; med andra ord hur vi känner igen oss själva i en omgivande kulturell, social, ekonomisk och/eller symbolisk ordning. Utpekandet av fuskande subjekt kan, för att använda ett annat av Althussers begrepp, beskrivas som konstruerande av ett ”mauvais sujet” (Althusser, 1971b), det vill säga ett för samhället skadligt, eller dåligt, subjekt. Det är i förhållande till detta subjekt som den goda och hederlige samhällsmedborgarens subjekt produceras. Mot bakgrund av att de dåliga subjekten huvudsakligen konstitueras genom att individuella karaktärsdrag används för att förklara deras bidragsmaximerande, överutnyttjande, och/eller fuskande, konstrueras samtidigt bilden av att de som inte fuskar gör det på grund av andra individuella egenskaper.

Enligt Althussers terminologi är individualiserande framställningar också ideologiska, eftersom de strävar efter att konstituera subjekt som autonoma i förhållande till sina omgivande sociala relationer. Att nyttjandet av sociala förmåner kopplas samman med attityder och preferenser hos den enskilde kan därigenom också beskrivas i termer av en individualisering av människors förhållningssätt till socialförsäkringar. Genom individualiseringen osynliggörs att behovet och nyttjandet av förmåner också är relaterat till sociala och ekonomiska förhållanden, därmed skapas också förutsättningar för moraliserande diskursiva praktiker. Enligt Maurizio Lazzarato är såväl individualisering som moralisering av människors användning av trygghetssystem centrala för nyliberala angrepp på välfärdsstaten. Genom individualiseringen skapas förutsättningar för att ställa krav på den enskilde att själv ta ansvar för sin situation och försörjning:

> [T]his ‘individualization’ does not aim to insure individuals against risks, but to constitute an economic space in which individuals individually take upon themselves and confront risks [...] The unemployed are labelled, and ‘demonized’ – the system of benefit payments is criticized [...] for being too lax and allowing abuse of one kind or another, and for allowing the possibility of escaping the logic of the enterprise (Lazzarato, 2009, s. 118).

Individualisering och demonisering, vilket sker bland annat genom moraliserande diskurser, är med andra ord politiska strategier för att förmå enskilda medborgare att själva begränsa sitt nyttjande av sociala förmåner och ställa sig till arbetsmarknadens förfogande. Enligt Foucault är också sådana diskurser mycket betydelsefulla just för nyliberal politik, och dess specifika form av ”biopolitik” (Foucault, 2008), genom vilken en marknadsanpassad samhällsordning organiseras där medborgarnas förutsättningar för självreglering formas med hjälp av såväl symboliska som institutionella ramverk. Signifikant för nyliberal biopolitik är just strävandet efter att konstituera den enskilde medborgaren i termer av en ”entrepreneur of him/herself”, och det omgivande samhället i termer av ett ”enterprise society” (Lazzarato, 2009, s. 110). Socialpolitiska åtgärder riktas med utgångspunkt i ett sådant perspektiv mot den enskildes ansvar att själv reglera sina praktiker, snarare än med ett fokus på sociala rättigheter. För att sådana åtgärder ska kunna tillskrivas legitimitet, krävs också att problemet definieras i individualiserande och moraliserande termer:

> Risks are today more endogenous than exogenous, and they partly depend on conducts. To be employable one must conduct oneself and have a lifestyle which is in harmony with the market. [...] Social policy has thus shifted from the constitution of a uniform right to the management of a lifestyle (Lazzarato, 2009, s. 127).

Individualiseringen och moraliseringen av enskilda medborgares användning av socialförsäkringar och bidrag är enligt ett sådant perspektiv inte relaterad till behovet av ökad kunskap om, eller ökad förekomst av, fusk och överutnyttjande. De är snarare uttryck för en ambition att producera självreglerande subjekt som själva tar ansvar för sitt arbetsmarknadsberoende. Den förändring som har observerats genom de analyser som redovisats hittills i den här avhandlingen kan också beskrivas just som en glidning från ett fokus på sociala rättigheter mot ett fokus på fostrandet av en marknadsanpassad livsstil. Det är också mot bakgrund av sådana ambitioner som universalistiska perspektiv på socialpolitik trängs undan till förmån för reglerande och kontrollerande system.

Analysresultaten är mot bakgrund av tidigare analyser av nyliberal välfärdspolitisk diskurs inte särskilt utmärkande i ett internationellt sammanhang. Enligt många forskare är kopplingen mellan de straffrättsliga diskurserna och socialpolitik signifikanta just för nyliberal politik. Med utgångspunkt i analyser av utvecklingen i USA har den allt ökande bestraffande karaktären av socialpolitiska förhållningssätt, och moraliseringen av bidragsberoende även konstaterats ha ett starkt samband med allt strängare kriminalpolitik (se exempelvis Bourdieu & Wacquant, 2001; Wacquant, 2001; Garland, 2001; Wacquant, 2010, för vidareutvecklingar av denna tankegång). Även om sådana mönster hittills präglat utvecklingen i USA starkare än i Europa, har också tilltagande nyliberaliseringsprocesser av

social- och kriminalpolitiska diskurser spårats i många europeiska sammanhang under de senaste decennierna. De analyser som redovisas i den här avhandlingen pekar också på att nyliberal socialpolitik i Sverige karaktäriseras av diskursiva kopplingar mellan krav på ökade kontroller och nedskärningar, samt tydligt moraliserande och bestraffande förhållningssätt gentemot bidragsmottagare.

Loïc Wacquant (2010) beskriver framväxten av den bestraffande staten i bland annat USA som en reaktion mot ökad social oro till följd av ökad social ojämlikhet snarare än ökad kriminalitet, eller tilltagande moralisk förfall. Enligt honom är förändringar av välfärdsstaten och kriminalvården – genom intensifierad 'workfare' och expansiv 'prisonfare' – två olika dimensioner av ett politiskt projekt för att disciplinera den allt mer utsatta och fragmentariserade postindustriella arbetarklassen. I Bourdieus & Wacquants begreppsapparat betecknas det allt mer dominerande globala nyliberala talet 'new planetary vulgate' och han beskriver dess karaktär enligt följande:

> Like the mythologies of the age of science, the new planetary vulgate rests on a series of oppositions and equivalences which support and reinforce one another to depict the contemporary transformations advanced societies are undergoing, economic disinvestment by the State and reinforcement of its police and penal components, deregulation of financial flows and relaxation of administrative controls on the employment market, reduction of social protection and moralizing celebration of 'individual responsibility', as in turn benign, necessary, ineluctable or desirable (Bourdieu & Wacquant, 2001)

En av de allra mest betydelsefulla dimensionerna i nyliberal politik, är med utgångspunkt i Bourdieus & Wacquants resonemang, centraliteten hos det moraliska och personliga ansvaret. Det är också just i detta avseende som de allra tydligaste förändringarna kan observeras i välfärdsdebatter om fusk under de senaste tjugo åren; det allt mer intensifierade fokuset på regleringen av människors personliga ansvarstagande och ett repressivt förhållningssätt gentemot de som brister i detta ansvarstagande, och de subjektspositioner som därigenom konstrueras. Dessa förändringar är ett uttryck för en nyliberal politisk ambition att omorganisera ansvarsrelationerna mellan välfärdsstaten, arbetsmarknaden och medborgarna. När det personliga ansvaret ges företräde skapas ett system där individuell konkurrens undergräver förutsättningarna för att konstruera en kollektiv konsensus omkring utformningen av socialpolitiska program. De försämrade förutsättningarna för en kollektivt organiserad socialpolitik ställer också nya krav på hanteringen av sådana subjekt som inte själva tar ansvar för sin konkurrenskraft. Därför strävar nyliberala aktörer, genom moraliserande och juridiska diskurser om fusk och överutnyttjande, mot att istället skapa en konsensus omkring nödvändigheten av 'hårdare tag'. Den repressiva kontrollen av fuskare – som sker genom såväl diskursiva praktiker som genom utformningen av välfärdsstatens institutioner – är därför inte bara ett

uttryck för nödvändigheten att begränsa systemens utgiftsnivåer, snarare är den ett politiskt instrument för produktionen av marknadsanpassade subjekt.

Med utgångspunkt i de analyser som redovisats här kan man tala om att den välfärdspolitiska hanteringen av fusk genomgår en betydelsefull förändring mot en nyliberalt orienterad konsensus vid mitten av 00-talet, som präglas av ett starkt fokus på det individuella ansvarstagandets nödvändighet. De kanske mest intressanta aspekterna av detta består i förändringens snabbhet, samt den specifika relationen mellan de diskursiva och de institutionella dimensionerna av förändringen. En slutsats som kan dras av de observerade processerna är att betydelsefulla förändringar av diskursiva och institutionella förhållanden kan ske inom ramen för relativt korta tidsperioder under vissa omständigheter. En politisk konsensus organiseras i Sverige omkring nödvändigheten av ett intensifierat fokus på fusk och felaktigheter inom trygghetssystemen, under såväl 90-tal som 00-tal, på bara ett fåtal år. Detta samtycke konstrueras genom nyliberalt orienterade diskurser om bidragsfusk, som delvis påminner om hur sådana framställningar konstruerats i andra länder, men de artikuleras också på sätt som delvis särskiljer dem från andra sammanhang. Framför allt är det intressant att notera hur de mest framgångsrika formerna för att etikettera fuskare i Sverige sker genom kollektiviserande utpekanden, där majoriteten av befolkningen konstrueras som 'dåliga subjekt'. Till skillnad från bilder av fuskare i USA och Storbritannien – där det huvudsakligen är tydligt avgränsade grupper av mottagare, av riktade stödformer, och bilder av enskilda fuskare som förekommer – framstår svenska framställningar av fusk som något generellt som specifika för just Sverige (se även Lundström, 2011a, 2011b).

Ett sätt att tolka detta på är att nyliberala angrepp på välfärdsstaten måste dela vissa grundläggande karaktärsdrag med systemens faktiska utformningar, och dominerande diskurser omkring välfärdsstatens karaktär, för att vinna legitimitet. Den moraliserande blicken måste med andra ord riktas just mot sådana subjekt som i andra sammanhang konstrueras som systemens legitima mottagarsubjekt för att erhålla utrymme i det offentliga samtalet och uppfattas som politiskt relevanta problematiseringar. Ytterligare en betydelsefull slutsats som kan dras av de senaste decenniernas utveckling är att universalistiskt präglade system, och universalistiskt orienterade försvar av den generösa välfärdsstaten, kan producera omständigheter där nyliberala argument lätt kan vinna diskursivt utrymme. Flera av de analyser som redovisats här pekar på att förutsättningarna för att etablera utmanande framställningar gentemot den universella välfärdsstaten var förhållandevis goda under stora delar av de senaste två decennierna.

Samtidigt kan det också konstateras att det ekonomiska perspektivets minskade dominans, och förutsättningarna för ifrågasättande och kritiska

perspektiv på det ökade synliggörandet av fusk, sammanfaller. Under perioder starkt präglade av ekonomiska diskurser, där fuskets problem huvudsakligen definieras som finanspolitiskt, har en bredare konsensus omkring problemets allvar organiserats förhållandevis enkelt. Under perioder när juridiska och moraliska perspektiv också präglar problemdefinieringsprocesserna organiseras inte konsensus lika enkelt. En tolkning av detta förhållande är att stödet för de juridiska och moraliska dimensionerna av den nyliberala socialpolitiken inte är lika utbrett som stödet för dess ekonomiska utgångspunkter. När åtgärder och nedskärningar, som utvecklats mot bakgrund av föreställningar av fusk, motiveras genom juridiska och moraliska diskurser kan motargument vinna legitimitet mer effektivt än när de presenteras som finanspolitiskt nödvändiga.

Ett annat centralt resultat av de analyser som redovisats i den här avhandlingen är att den institutionella utformningen av specifika program, och förändringar av dessa, har stor betydelse för de olika sätt på vilket välfärdspolitiska förhållanden tillskrivs betydelse. Det kanske tydligaste exemplet på betydelsen av detta kan observeras efter de nedskärningar av arbetslöshets-, och sjukförsäkringen som den borgerliga regeringen genomförde efter 2006. Karaktären på det motstånd som artikulerades i relation till dessa förändringar kan inte enbart förklaras mot bakgrund av förändrade diskursiva omständigheter. Motreaktionernas omfattning, genomslag och varaktighet över tid är framför allt ett resultat av försämrade ersättningsnivåer, och försämrade förutsättningar att få ersättning, inom socialförsäkringarna.

Förutsättningarna för att etablera nyliberala socialpolitiska perspektiv, genom aktualiserandet av bidragsfusk, kan mot bakgrund av analyserna i det här arbetet framför allt sägas vara relaterade till ekonomiska, politiska och institutionella omständigheter. Konjunkturförändringar har under såväl 90-talet som 00-talet bidragit till att trygghetssystemens kostnader kommit att utgöra ett centralt problemområde i offentlig debatt. Mot bakgrund av detta har frågor om fusk aktualiserats särskilt framgångsrikt. Samtidigt har debatten också präglats starkt av politiska förhållanden. Frågor om fusk har i många avseenden formats av andra – framför allt välfärdspolitiska, men även finanspolitiska – teman i offentlig debatt. Fuskfrågans koppling till de mer övergripande diskussioner om sjukförsäkringen som utvecklades under det tidiga 00-talet kan i detta avseende lyftas fram som synnerligen betydelsefull. Därutöver kan det också konstateras att regeringens, och oppositionens, politiska färg skapar specifika förutsättningar för det offentliga samtalets utveckling. Dessutom artikuleras svenska politiska aktörers förhållningssätt gentemot fuskfrågor med utgångspunkt huvudsakligen i socialdemokratiska respektive liberala och borgerliga retoriska traditioner. Med andra ord präglas diskussioner om fusk i en betydande utsträckning av motsättningar som är specifika just mellan dessa aktörer.

Men framför allt utvecklas de diskussioner som studerats i det här arbetet enligt mycket olikartade logiker under perioder med socialdemokratiska respektive borgerliga regeringar. Det föreligger centrala skillnader vad gäller de olika sätt på vilket kritik mot den sittande regeringen formuleras i nyhetsrapporterande texter och redaktionellt material. Under perioder med socialdemokratiska regeringar har försök att utmana dennas bristfälliga hantering av fusk ofta fått ett förhållandevis starkt genomslag i nyhetsrapporterande sammanhang. Under perioder med en borgerlig regering upptar å andra sidan ifrågasättande av nedskärningar, och hårdare tag mot fuskare, större utrymme i presstexter.

Före regeringsskiftet kan arbetet med att stävja fusk relativt enkelt framställas som ett partipolitiskt neutralt projekt, i tider med borgerlig regering försvåras detta. Den journalistiska granskningen av, såväl som oppositionspartiernas förhållningssätt gentemot, den välfärdspolitiska hanteringen av fusk förändras i flera betydelsefulla avseenden i samband med regeringsskiftet. Såtillvida kan man tala om att en samverkan mellan journalistiska och partipolitiska initiativ samverkar intimt i offentlig debatt och nyhetsrapportering; under den socialdemokratiska regeringstiden bidrar de båda till att krav på stävjande åtgärder legitimeras, under den borgerliga bidrar de tillsammans till att ifrågasätta åtgärdernas implementering. I anslutning till den välfärdspolitiska hanteringen av fusk har denna samverkan spelat stor roll för såväl den diskursiva som den institutionella utvecklingen under de senaste tjugo åren.

Därtill skapar utformningen av trygghetssystemen ett betydelsefullt ramverk för diskussioner om fusk och överutnyttjande. Under de senaste tjugo åren är det huvudsakligen fusk inom de försäkringsbaserade programmen som uppmärksammats i Sverige. Även om fusk inom andra typer av program också fått ett betydande utrymme under vissa perioder är otillbörligt överutnyttjande och missbruk av sjukförsäkringen den form av bidragsfusk som fått störst genomslag i offentlig debatt. Samtidigt har också sjukförsäkringens specifika utformning, och i synnerhet förändringar av denna, tydligt påverkat förutsättningarna för fuskproblemets legitimitet. Under perioder när ersättningsnivåer generellt uppfattats som höga, under det tidiga 90-talet, har påståenden om ett utbrett fuskande bemötts på ett annat sätt än under det sena 00-talet, efter den borgerliga regeringens nedskärningar.

Mellan panik och reglering

Att dessa strukturellt orienterade omständigheter påverkar förutsättningarna för olika politiska ambitioner i det offentliga samtalet är kanske inte särskilt överraskande. Av mer komplex karaktär är däremot hur diskursiva praktiker, och dessa omständigheter, konkret samspelar över tid. När det

gäller relationen mellan offentliga diskurser om bidragsfusk, och genomförandet av åtgärder mot fusk, kan vissa särskilt intressanta mönster under den studerade tidsperioden observeras. Under det tidiga 90-talet karaktäriseras offentliga framställningar av bidragsfusk i Sverige av en utpräglad misstänksamhetsdiskurs. Mot bakgrund av föreställningar om etablerade politikers motvilja att hantera fuskproblem legitimeras majoritetens misstänksamhet vidare. Allmänhetens misstänksamhet omkring eventuell förekomst av fusk konstrueras på detta sätt också som synnerligen betydelsefull för välfärdsstatens legitimitet, såväl som för utbredningen av främlingsfientlighet och rasism. Till följd av generaliserande ekvivalenser och kategoriseringar bidrar debatt och nyhetsrapportering till att föreställningar om ett allmänt förekommande och omfattande fusk bland invandrare och flyktingar reproduceras. Genom användningen av stereotypa och dramatiserande formuleringar framställs fusk bland dessa grupper också som ett betydelsefullt hot mot trygghetssystemen. Mot bakgrund av strategier som dessa legitimeras också behovet av att kartlägga fuskets omfattning. Misstänksamhetsdiskursen bidrar till att konstruera invandrare som särskilt fuskbenägna subjekt och trygghetssystemen som präglade av bristfällig kontroll och överdriven generositet. Framför allt bidrar den dock till att producera subjektspositioner för den misstänksamma och missnöjda allmänheten.

Till följd av fuskutredningen (RRV, 1995c) skiftar karaktären på det offentliga samtalet från misstänksamhet till upprördhet och avståndstagande. Efter utredningens publicering skiftar också de offentliga diskussionernas fokus från invandrares fusk mot ett mer allmänt fusk. Konstaterandet av fusk, och det sätt på vilket konstaterandet konstrueras i nyhetssammanhang, för med sig att borgerligt och liberalt orienterade framställningar av ett omfattande bidragsfusk får ökat utrymme och legitimitet. I utredningens följd tillskrivs fuskproblemet huvudsakligen mening som ett finansiellt problem; det beskrivs och definieras genom aggregerade omfattningsmått, i termer av pengar. Det är också på detta sätt som problemet erkänns som ett allvarligt och legitimt välfärdsproblem.

Under hösten 1996 intensifierades den offentliga debatten omkring den svenska 'fuskkulturen'. Nyhetsrapportering omkring denna antog då formen av en moralpanik, präglad framför allt av demoniserande och förstärkande bilder av unga människors bidragsutnyttjande och bristande lojalitet till samhället. Ett kraftfullt, moraliskt formulerat, kollektivt avståndstagande inför det utpekade fenomenet konstruerades, och i samband med detta uttrycktes ofta att en bristande skam inför mottagandet av förmåner var en central dimension av problemet. Sådana utpekanden och förklaringsmodeller uttalades under den här perioden inte bara av partipolitiska aktörer, utan även i en betydande utsträckning av aktörer som snarare kan beskrivas som experter. Beskrivningarna erhöll därigenom också en delvis

neutral politisk status, och det moraliserande förhållningssättet gentemot bidragsfusk som ett allvarligt samhällsproblem blev dominerande.

Mot bakgrund av detta införde den socialdemokratiska regeringen en rad förstärkningar av kontrollfunktionen inom trygghetssystemen. Legitimeringen av de ökade kontrollerna formulerades huvudsakligen som ett försvar av solidariskt orienterade principer och föreställningar om att tilliten till systemen skapas genom universella utformningar. Debatter om bidragsfusk var tydligt förankrade i föreställningar om de universalistiska principernas ”moraliska lämplighet” (Schmidt, 2000, s. 231), samtidigt som de också var sammankopplade med föreställningar om nödvändigheten av att peka ut och kontrollera fuskande subjekt. Såväl offentliga debatter som institutionella förändringar legitimerade och erkände behovet av etiketteringen och kontrollen av fuskare. Även om generella kontroller, riktade mot samtliga mottagare, i viss utsträckning omfattades av de förändringar som genomfördes under decenniet, konstruerades det politiska samtycket huvudsakligen omkring föreställningen att systemens legitimitet krävde på ett respektfullt förhållningssätt till de ’hederliga’ medborgarnas integritet.

Signifikant för den typ av reaktion som moralpaniker omfattar är, som tidigare nämnts, förstärkandet, utpekandet och etiketteringen av ett påstått avvikande fenomen, eller avvikande grupp. Genom dessa processer organiseras konsensus omkring majoritetens moraliska värderingar och den etablerade eller dominerande samhällsordningen. På en övergripande nivå kan det sätt på vilket bidragsfusk diskuterades och hanterades under 90-talet – i utpekandet av fusk bland invandrare, och i konstruktionen av den svenska fuskkulturen – sägas likna just sådana processer. Genom behandlingen av fusk på 90-talet, i nyhetsrapporterande sammanhang såväl som införandet av kontrollfunktioner, manifesterades ett moraliskt avståndstagande, mot ett huvudsakligen avgränsat fenomen, som också bidrog till att konstruera ett normalt och korrekt förhållningssätt gentemot trygghetssystemen.

Samtidigt präglades diskussionerna av ett ställningstagande för de ’hederligas’ rätt att slippa bli kontrollerade. Detta är också en central skiljelinje mellan hur fusk hanteras under 90-talet och 00-talet. Under 00-talet bestod fuskets hantering, i såväl diskursiv som institutionell bemärkelse, i en betydligt högre utsträckning av föreställningar om behovet av att reglera även den bredare allmänhetens beteenden och värderingar.

Den teoretiska distinktionen mellan moralpaniker och moralreglering (Hier, 2008; Critcher, 2009; Rohloff & Wright, 2010) kan vara användbar för att närmare beskriva skillnaden mellan dessa två förhållningssätt. Begreppet moralreglering, med utgångspunkt i Corrigan och Sayer (1985), och moralpanik avser i många avseenden mycket likartade processer: De betecknar processer genom vilka ett samhälle organiserar en moraliskt formulerad konsensus omkring vad som är normala och goda värden, och

därigenom också ett stöd för samhällets övergripande ordning. Men där moralpaniker huvudsakligen omfattar tidsmässigt tydligt avgränsade och relativt kortlivade reaktioner, där ett starkt avståndstagande formuleras gentemot en tydligt avgränsad grupp, består moralreglering snarare av mer rutinmässiga processer över längre tidsperioder där moraliserande förhållningssätt kommer till uttryck i mindre spektakulära, och mer vardagliga, former. Enligt Sean Hier (2002) är en central skillnad mellan moralpaniker, och moralreglering också hur de konstruerar förutsättningarna för att åtgärda, eller behandla, det utpekade problemet:

> [M]oral regulation is understood to entail long-term processes of normalization concerning some field of moralized conduct to the end of the 'character enhancement' of those persons subjected to regulation on the one hand, and the self-[re]affirmation of the identity of the regulator on the other. [...] Moral panics, conversely, do not involve any character reformation of moral deviants (Hier, 2002, p. 328-329).

Med andra ord avser processer präglade av moralreglering att förändra och påverka människors beteenden, något som panikreaktioner inte nödvändigtvis syftar till. Genom det sätt på vilket konsensus omkring bidragsfusk konstruerades under 90-talet skapades visserligen förutsättningar för ökad kontroll, men den moraliserande kontrollen riktades huvudsakligen mot de som pekades ut som fuskare, och inte mot den breda allmänheten. En central skillnad mellan moralpaniker och moralreglering är med andra ord att paniker organiserar ett samtycke för kontroll och bestraffning av avvikare, och att reglering organiserar stöd för att forma och fostra beteenden bland den icke avvikande majoriteten.

En annan central skillnad mellan begreppen är att de beskriver processer inom delvis olika sektorer av samhället. Moralpaniker omfattar i huvudsak mediespecifika diskursiva praktiker, som är tydligt avgränsade i tid, och präglade av vissa särskilt utmärkande drag. Moralregleringen omfattar snarare processer av mer rutiniserad, och kontinuerlig karaktär; såsom exempelvis utformningen och implementeringen av socialpolitiska program. Distinktionen mellan begreppen kan mot bakgrund av detta användas för att beskriva hur moraliserande diskurser i nyhetsrapportering å ena sidan, och ökad kontroll genom exempelvis socialpolitiska reformer å den andra, står i relation till varandra. Hier beskriver moralpaniker som en ”form of moral regulation” (2002, p. 312), och han menar att enskilda panikreaktioner kan betraktas som ”the *volatile local manifestation* of [...] the *global project of moral regulation*” (2002, p. 329).

Panikreaktioner förekommer i samband med att föreställningar om att en kris föreligger när det gäller samhällets moraliska gränser uppstår (Cohen, 1972). Panikreaktionen kan därigenom beskrivas som en reaktion på att det kontinuerliga, vardagliga och rutinmässiga regleringsarbetet i samhället uppfattas som misslyckat. De panikreaktioner som manifesteras under såväl

1996 som 2005 präglas också just av sådana argument. Genom panikreaktionen skapas framför allt ett stöd för ett intensifierat stävjande, och effektiviserad kontroll av den utpekade avvikelsen, men i denna process förändras också förutsättningarna för den mer rutinmässigt präglade moralregleringens legitimitet.

I de diskussioner om överutnyttjandet inom sjukförsäkringen som dominerar offentlig debatt om sjukförsäkringen efter 2002 tillskrivs myten om 'den generösa välfärdsstaten' legitimitet genom att kopplas samman med de höga sjuktalen och föreställningar om en överdriven medikaliseringsprocess. Nu riktas inte den moraliserande blicken huvudsakligen mot unga arbetslösas bristande lojalitet med samhället, istället riktas fokus mot överutnyttjande bland sjukskrivna. Till följd av att detta tal, och diskursen om den svenska fuskkulturen länkas ihop under 2005 – inte minst till följd av genomslaget för SVT:s Uppdrag granskning reportageserie, och de därpå följande debatterna – intensifieras kraven på åtgärder, och en panikartad reaktionsprocess formeras återigen.

Den socialdemokratiska regeringen förstärker i samband med denna kontrollfunktionerna, initierar ytterligare kartläggningar samt en utredning om nykriminalisering. Regeringen motiverar sina förslag med riskförstärkande och moraliserande argument på ett mer tydligt sätt än under 90-talet, och fokuset på de 'hederligas' rätt till integritet är nu mycket mindre framträdande. På en diskursiv nivå, såväl som på policynivå, har med andra ord ett mer tydligt explicit moralreglerande perspektiv kommit att prägla hanteringen av fusk. Relationen mellan välfärdsstaten och medborgarna har därigenom delvis omförhandlats; även den 'hederlige' medborgaren är vid mitten på 00-talet föremål för socialpolitisk reglering.

En central slutsats som kan dras av de förhållanden som har analyserats i det här arbetet är att det sätt på vilket panik- och regleringsprocesser samverkar har varit av stor betydelse för hanteringen av bidragsfusk i Sverige. Även om panikreaktioner och regleringsprocesser i vissa avseenden skiljer sig åt är de samtidigt intimt sammankopplade. Starka, panikorienterade reaktioner mot fusk vid vissa specifika och avgränsade tillfällen, och mer vardagliga och kontinuerliga reglerande processer, legitimerar varandra och bidrar tillsammans till att organisera konsensus över tid. De tydligt avståndstagande och kraftigt förstärkande artikulationer som karaktäriserar offentliga debatter under såväl 1996 som 2005 bidrar till att skapa ett klimat där vissa former av avståndstaganden och förstärkningar kan återanvändas även under perioder som inte präglas av någon utpräglad panik. Just dessa panikreaktioner har varit mycket centrala för förändringar vad gäller institutionaliseringen av socialpolitisk moralreglering genom intensifierat arbete för att stävja bidragsfusk, exempelvis genom ökade kontrollfunktioner.

Det sätt på vilket den vardagliga regleringen av allmänhetens välfärdsmoral organiseras bidrar i sin tur till att skapa vissa förutsättningar för nya panikreaktioner. Till följd av att den borgerliga alliansen formas, och bildar regering efter valet 2006, förändras delvis det sätt på vilket fusk- och överutnyttjandefrågor behandlas i offentlig debatt och nyhetsrapportering. I rapportering som behandlar de kartläggningar som FUT-delegationen genomför, och även andra omfattningsutredningar, och genom att överutnyttjandediskursen även fortsättningsvis får stort utrymme, förmedlas också efter 2006 generaliserande, förstärkande och moraliserande framställningar av fusk. Den borgerliga regeringens retorik omkring hanteringen av fusk präglas därutöver starkt av en juridisk, kriminaliserande, 'hårdare-tag'-diskurs som för med sig att såväl kontrollåtgärder som nedskärningar mer tydligt artikuleras med utgångspunkt i bestraffande ordalag, och som orienterade mot att förändra attityder och beteenden bland majoriteten. Mot bakgrund av detta och, framför allt, de nedskärningar inom sjukförsäkringen och förändringar av sjukskrivningsprocessen som den nya regeringen genomför förändras även det sätt på vilket ifrågasättanden av fuskåtgärder artikuleras.

Dessa förhållanden är också ett uttryck för betydelsen av fuskåtgärdernas karaktär för det sätt på vilket motreaktioner organiseras i offentlig debatt. Det starka ifrågasättandet av nedskärningarna inom sjukförsäkringen saknar motsvarighet i det insamlade materialet. Genomförandet av kontrollförstärkande åtgärder, såväl som kriminaliseringen av fusk, avbildas i relation till denna reaktion huvudsakligen positivt eller neutralt.

Frånvaron av någon tydligt formulerad panikartad reaktion angående fuskets och överutnyttjandets problem efter 2006 kan sättas i samband med regeringens förändrade diskursiva förhållningssätt, men också med intensifierade kontroller och nedskärningar. Till följd av dessa omständligheter blir det allt svårare att framgångsrikt skapa bilden av att någon moralisk kris när det gäller allmänhetens välfärdsmoral föreligger, eller att det löpande regleringsarbetet skulle vara särskilt ineffektivt. Denna utveckling synliggör ytterligare betydelsen av regeringens politiska färg för det sätt på vilket åtgärder mot fusk hanteras i offentlig debatt. Under perioder med socialdemokratiska regeringar präglas nyhetstexter ofta av att kritiken utgår från regeringens motvilja att hantera fusk. I synnerhet har sådana föreställningar varit betydelsefulla under perioderna 1995–1996 och 2003–2005. Efter 2006 domineras debatter och nyheter av uppfattningen att alliansens politik präglas just av ett aktivt synliggörande av fusk. Detta synsätt är också mycket betydelsefullt för den omfattande kritik som riktats mot den borgerliga regeringens fuskåtgärder och nedskärningar. Mot bakgrund av detta förmedlar nyhetsrapporteringen efter 2006 bilden av ett omfattande missnöje omkring de ökade insatserna mot fusk.

Till följd av panikreaktioner i debatter och nyhetsrapporterande texter under 1995–1996 och 2005 mobiliseras intressen, en konsensus omkring nödvändigheten av ökade insatser formuleras, och åtgärder genomförs av regeringen. Genom ett samspel mellan mediebilder och institutionella förändringar reproduceras moraliserande föreställningar som pekar ut felaktiga beteenden och problematiska attityder. En central slutsats är att dessa olika dimensioner av reglering och etikettering legitimerar och upprätthåller varandra. De bidrar tillsammans till att ett samtycke skapas omkring nödvändigheten av det det kontinuerliga regleringsprojektets implementering. Relationen mellan moralpaniker och moralisk reglering kan också beskrivas i termer av att medierapportering omkring fusk generellt – även under perioder då den inte antar formen av en moralpanik – omfattar ett kontinuerligt flöde av 'mikropaniker' genom vilka ett moralreglerande förhållningssätt kontinuerligt legitimeras (se även Lundström, 2011a).

Vidare forskning

Mot bakgrund av de resultat som har presenterats i den här avhandlingen kan ett antal frågeställningar för framtida forskningsinsatser formuleras. Framför allt har det här arbetet syftat till att skapa en förbättrad förståelse för hur välfärdspolitik – genom institutionell utformning och offentlig debatt – bidrar till att konstruera vissa typer av subjektspositioner. Ett särskilt intressant område för analyser av sådana förhållanden gäller hur de påverkar förutsättningarna för välfärdspolitikens legitimitet. Givet de förändringsprocesser som observerats består ett ännu mer specifikt problemområde i att vidare undersöka förutsättningarna för välfärdsstatens legitimitet i takt med att juridiska och moraliska perspektiv får ett allt större utrymme vid sidan av de dominerande ekonomiska utgångspunkterna.

När det gäller konstruktioner av fuskande subjekt kan vissa övergripande mönster urskiljas. Fuskare konstrueras huvudsakligen genom ekvivalenser och generaliseringar där vissa typer av kategoriseringar – till exempel 'invandrare' eller 'sjukskrivna' – tillskrivs kollektiva egenskaper genom att diskursivt kopplas samman med nodalpunkter som 'moraliskt förfall' eller 'bidragsfusk'. Ett annat resultat är att utpekandet av fuskande subjekt också är kopplat till ett osynliggörande, eller en relativisering, av den utsatthet och de behov som kan finnas bland de grupper pekas ut. När specifika grupper kopplas samman med bidragsfusk sker med andra ord inte bara ett aktualiserande av de praktiker och förhållanden som kan sägas vara direkt kopplade till just fusk, och den andel av den aktualiserade gruppen som fuskar. Snarare för kopplingarna även med sig ett generellt ifrågasättande av gruppernas kollektiva behov.

I kapitel 2 beskrevs ett antal teoretiska perspektiv på välfärdsstatens utveckling och legitimitet. Med utgångspunkt i ett så kallat maktresurs-

teoretiskt perspektiv har formerandet av breda, klassöverskridande koalitioner utgjort en grundläggande förutsättning för den socialdemokratiska välfärdsstaten (Esping-Andersen, 1990). Med andra ord har konstituerandet av subjektspositioner med kollektiva socialförsäkringsmässiga behov varit en central komponent i traditionell socialdemokratisk välfärdspolitik. Genom att framställa fusk, missbruk och överutnyttjande som konsekvenser av systemanpassningar undergrävs förutsättningarna för att konstruera sådana subjektspositioner. Ifall det välfärdspolitiska diskursiva fältet istället organiseras med utgångspunkt i subjekt konstituerade som nyttomaximerande, kalkylerande aktörer – som till följd av sociala skyddsnät blir oförmögna att försörja sig genom traditionellt lönearbete – förändras också villkoren för välfärdsstatens legitimitet.

Mot bakgrund av detta kan vidare analyser av hur kollektiva behov av trygghetssystemen konstrueras diskursivt, över tid och inom olika sektorer av samhället, sannolikt producera särskilt intressant kunskap. När det gäller kollektiva behov utgör ifrågasättande framställningar ett möjligt forskningsområde, men framför allt torde framgångsrika samtida konstruktionsprocesser vara särskilt betydelsefulla analysobjekt. Genom sådan forskning skulle kunskap omkring förutsättningarna för upprättandet av nya kollektiva solidariteter kunna produceras. Genom att undersöka sådana processer komparativt kan också kunskap om relationen mellan diskursiva förutsättningar och kontextuella omständigheter också vidareutvecklas.

En annan möjlig ansats för vidare forskning utgörs av länderjämförande analyser. När det gäller hanteringen av bidragsfusk och de omständigheter som präglar just denna fråga, eller enskildas användning av trygghetssystem i en mer generell bemärkelse, kan resultaten från studier genomförda i framför allt Storbritannien och USA ge intressanta jämförelsepunkter. Ruth Levitas har exempelvis beskrivit hur bilder av fattiga och bidragsberoende förändrades i Storbritannien under 90-talet. Från att tala om fattigdom och utanförskap i termer av strukturella fenomen, förflyttades fokus allt mer mot ett ifrågasättande av fattigas individuella moral och karaktär:

> Those reliant on benefit were always separated into the deserving and the undeserving poor - those who really needed the help and those who were scroungers exploiting an overgenerous and insufficiently-policed system [...] Economic dependency on 'welfare' was constructed as 'dependency', a pathological moral and psychological condition created by the benefit system itself - and fostered by the libertarianism of the 1960s - in which the state was seen as a universal provider, sapping personal initiative, independence and self-respect [...] If this was true of individuals, it was even more true of the poor collectively: welfare spending gave rise to a 'culture of dependency'. This discourse inexorably took over the public domain [...] The focus had shifted from the structural basis of poverty to the moral and cultural character of the poor themselves (Levitas, 2005, s. 15).

De analyser som har redovisats i det här arbetet visar att de specifika sätt på vilket ”endogena risker” konstrueras diskursivt också måste tolkas mot bakgrund av den specifika institutionella kontext i vilket detta sker. I Storbritannien har ’the culture of dependency’ i stor utsträckning konstruerats genom moraliserande bilder och porträtt av just fattiga och utsatta (Golding & Middleton, 1982; Dean & Taylor-Gooby, 1992), snarare än majoriteten av befolkningen. Det som är utmärkande just för svenska förhållanden, i relation till de brittiska, är att utpekandet av fuskarna huvudsakligen bygger på framställningar av ett utpräglat kollektivt förfall (Lundström, 2011a, 2011b). Distinktionen de som förtjänar och de som inte förtjänar upprättas i det svenska sammanhanget inte mot bakgrund av föreställningar och bilder av fattiga och problem avgränsade till denna grupp. Denna skillnad mellan svenska och bland annat brittiska förhållanden kan tolkas som ett uttryck för hur välfärdspolitiska diskursiva praktiker formas i förhållande till vissa kontextuella omständigheter. Därutöver kan det också konstateras att de generaliserande konstruktioner av fuskare som dominerar svenska förhållanden huvudsakligen också är kopplade just till angrepp mot de allmänna, försäkringsbaserade, förmånssystemen.

Relationen mellan institutionella förhållanden och diskursiva praktiker har, som tidigare nämnts, också problematiserats inom forskningsfältet diskursiv institutionalism (Schmidt, 2008, 2010). Enligt Vivien A. Schmidt är målet för den diskursiva institutionalismen att visa ”how, when, where, and why ideas and discourse matter for institutional change, and when they do not” (Schmidt, 2010, s. 21). De mönster som observerats i den här avhandlingen indikerar att institutionella förhållanden varit synnerligen betydelsefulla för hur bidragsfuskets problem har hanterats i Sverige. Att framställningar av fuskarsubjekt som utmanar universalistiska socialpolitiska ambitioner också fått ett särskilt betydelsefullt genomslag i offentliga debatter just här är särskilt intressant att notera. Samtidigt kan det också konstateras att det framför allt är till följd av perioder präglade av panikreaktioner som de tydligaste institutionella förändringarna genomförts. Den diskursiva institutionalismen utgår från att institutionella kontexter skapar såväl begränsande som möjliggörande förhållanden för diskursiva praktiker:

> The institutions of discursive institutionalism [...] are not the external rule-following structures [...] that serve primarily as constraints on actors [...] They are instead simultaneously constraining structures and enabling constructs of meaning, which are internal to ‘sentient’ (thinking and speaking) agents whose ‘background ideational abilities’ explain how they create and maintain institutions at the same time that their ‘foreground discursive abilities’ enable them to communicate critically about those institutions, to change (or maintain) them (Schmidt, 2010, s. 4).

När specifika subjektspositioner konstitueras diskursivt – som fuskare eller som legitima bidragsmottagare – är detta oupplösligen förbundet med den institutionella kontexten. Därutöver formas också konsekvenserna av sådana diskursiva praktiker i relation till en omgivande kontext. Med andra ord kan man tala om en växelverkan mellan institutionell utformning och diskursiva praktiker. Hur denna växelverkan ser ut i olika sammanhang är ytterligare ett område där vidare forskning kan ge svar på en rad intressanta frågeställningar. I det här arbetet har bland annat regeringens politiska färg, det ekonomiska konjunkturläget, medielogiker och politiska ambitioner visat sig vara ytterst betydelsefulla för debatter om bidragsfusk. När det gäller andra typer av välfärdsproblem präglas sannolikt även debatter omkring dessa av olika typer av omständigheter under olika tidsperioder. För att på ett tillfredsställande vis kunna utveckla teorier omkring dessa förhållanden krävs ytterligare empiriskt grundad forskning.

Om systemens legitimitet beskrivs som en ”moralisk ekonomi” (Kohli, 1987; Svallfors, 1996; Mau, 2003) är föreställningar om att de flesta använder systemen utifrån ett gemensamt förhållningssätt betydelsefulla. Ifall fusk och överutnyttjande uppfattas som vanligt förekommande, som allmänt accepterat, och dessutom som förekommande bland en mängd olika samhällsgrupper, utmanas föreställningar om en gemensam försäkringsetik bland medborgarna. En stor del av de representationer av fuskare som analyserats i det här arbetet reproducerar sådana föreställningar. Till följd av dessa framträder snarare en bild av att olika grupper nyttjar systemen enligt mycket olikartade principer.

De analyserade framställningarna reproducerar också föreställningar om att olika grupper i samhället bidrar till systemens finansiering på väldigt olika sätt. Med utgångspunkt i en analys av hur formerandet av ”riskkollektiv”, snarare än klassöverskridande solidaritetsrelationer, bidragit till välfärdsstatens demokratiska stöd (Baldwin, 1990) framstår de konstruktioner av fuskare som analyserats här också som potentiella förändringsfaktorer. Framför allt kan de föranleda att förutsättningarna för riskkollektivens organisering förändras: Det finns med andra ord en risk för att vissa gruppers vilja att skydda sina kollektiva resurser från andra gruppers överutnyttjande blir allt mer centrala för den välfärdspolitiska utvecklingen.

Även de försvar av förmånsmottagares legitimitet som analyserats bidrar, med utgångspunkt i dessa teorier, till att undergräva förutsättningarna för välfärdsstatens legitimitet. Genom de bilder av enskilda individers utsatthet och behov, som i en stor utsträckning präglat försök att konstruera berättigade subjekt, förbättras inte nödvändigtvis förutsättningarna för att artikulera kollektiva behov. De kollektiv, och de solidariteter, som upprättas organiseras snarare mot bakgrund av en grundläggande distinktion mellan särskilt behövande, och andra. Föreställningar om att gemensamma

värderingar och förhållningssätt präglar majoritetens användning av systemen reproduceras därför inte heller nödvändigtvis genom dessa legitimeringsförsök.

De mottagarsubjekt, fuskande såväl som legitima, som präglat offentliga diskussioner om bidragsfusk under de senaste två decennierna har bidragit till att förutsättningarna för att konstruera kollektiva gemenskaper förändras. Resultaten av de analyser som redovisats pekar på att de individualiserande och moraliserande framställningar som präglar det insamlade materialet bidrar till att upprätta särhållande distinktioner mellan marknadsanpassade samhällsmedborgare – förknippade med låga försäkringsrelaterade risker – och 'andra'. Ett framträdande drag i dessa berättelser är att allvaret i de beskrivna personernas medicinska tillstånd är mycket påtagligt. De sjukdomar som beskrivs är ofta kroniska eller potentiellt livshotande; de funktionsnedsättningar som synliggörs är även de ofta av mycket allvarlig karaktär. Dessa bilder bidrar med andra ord till att föreställningar om medicinsk och social utsatthet sammankopplas med allvarliga diagnoser och tillstånd. Huvudsakligen konstitueras de legitima mottagarna genom att länkas samman med diagnoser som hör till de kategorier som sällan, eller aldrig, har ifrågasatts.

Det är vidare inte ovanligt att dessa legitimerande bilder aktualiserar personer som är såväl socialt som ekonomiskt och medicinskt utsatta. Även i detta avseende kan det konstateras att sådana bilder inte nödvändigtvis utmanar de ifrågasättande generaliseringar som präglat framställningar av både svenska folket och sjukskrivna som fuskare. Snarare är dessa bilder förankrade i en föreställning om det legitima berättigandet som en konsekvens av mer multidimensionella problemkomplex. Legitimiteten hos de subjekt som konstrueras är ofta kopplad till positioner där förutsättningarna för individuellt handlingsutrymme, och rehabilitering, är ytterst små. Mot bakgrund av dessa subjekt återskapas med andra ord inte ett förtroende för system organiserade med utgångspunkt i kollektiva behov, enligt universella principer. Det försvar av sjukskrivna som artikuleras efter 2006 kan även bidra till att opinionen för mer riktade, eller residuala, bidragsförmåner ökar.

Genom konstruerandet av legitima mottagare upprättas också en motbild. Innebörden av att vara särskilt utsatt, eller särskilt drabbad, bygger på en föreställning om att mindre drabbade, och mindre utsatta, grupper också finns. Det legitima subjektets behov av stöd konstrueras i det insamlade materialet mot bakgrund av allvarliga sjukdomar eller funktionsnedsättningar, eller utpräglad ekonomisk utsatthet. De legitima mottagarsubjekten konstrueras därför också som delvis avvikande och perifera, tydligt särskilda från föreställningar om en normal majoritet. En konsekvens av att koppla samman legitima behov med mycket svår utsatthet är därmed att den berättigade gruppen avgränsas till en minoritet. Mot bakgrund av detta

resonemang är vidare forskning om relationen mellan människors värderingar och attityder till välfärdsstaten, den institutionella utformningen av socialpolitiska program, samt de sätt på vilka sociala förhållanden avbildas i offentligt tal som mycket intressanta. När det gäller allmänhetens misstänksamhet om missbruk av trygghetssystemen kan den ökade misstänksamheten vid mitten av 00-talet (Svallfors, 2011b) relateras till den konsensus om fuskproblemets allvar i offentlig debatt som då rådde. Den sjunkande misstänksamheten mellan 2006 och 2010 framstår också som rimlig i förhållande till utvecklingen av den välfärdspolitiska debatten under de senaste åren. Resultaten kan dels vara en indikator på att allmänheten idag uppfattar fusk som ett förhållandevis marginellt problem, något som kan sättas i samband med ökade kontrollrutiner och nedskärningar, och föreställningar om att det inte längre är möjligt att missbruka systemen på samma sätt som tidigare. Samtidigt tyder resultaten på att det övergripande förtroendet för välfärdsstaten inte nödvändigtvis är relaterat till föreställningar om fusk och överutnyttjande idag. Detta kan tolkas som att införandet av ökade kontrollåtgärder mot fusk delvis varit legitimitetsstärkande.

Parallellt med de förändringar som analyserats har därutöver ett sjunkande förtroende för socialförsäkringarna bland svenska folket kunnat observeras (Svallfors, 2011b). Även om tilliten till välfärdsstaten generellt är förhållandevis stabil anser en ökande grupp svenskar att framför allt sjukförsäkringen, men också arbetslöshetsförsäkringen, inte längre uppfyller sitt syfte. När det gäller personer med erfarenhet av socialbidragsmottagande, arbetslöshet och förtidspensionering föreligger dessutom ett signifikant minskat förtroende för välfärdsstaten i en mer generell bemärkelse (Svallfors, 2011b). I förhållande till de mer övergripande förändringsprocesser som diskuterats här är dessa förhållanden beaktansvärda. Sammantaget uttrycker dessa trender en grundläggande omorganisering av centrala sociala kategoriseringar, och relationerna mellan dessa i förhållande till välfärdsstaten.

För att nå djupare kunskap om den närmare relationen mellan det ökade genomslaget för nyliberal socialpolitik och sjunkande tillit bland marginaliserade grupper krävs ytterligare forskning. Med utgångspunkt i det individuella ansvarstagandets nödvändighet är sjunkande förtroende inte nödvändigtvis problematiskt. Snarare kan det betraktas som ett uttryck för att systemens incitamentsstrukturer skapar goda förutsättningar för arbetsmarknadsanpassad självreglering. Med utgångspunkt i uppfattningen att kollektiva gemenskaper, och kollektivt organiserat förtroende för välfärdsstaten, är centrala för trygghetssystemens bevarande, är förändringarna oroväckande. Förutsättningarna för skapandet av kollektiva solidariska sammanslutningar – genom att artikulera universella, snarare än partikulära, behov och ansvarsförhållanden – har försämrats under den studerade

tidsperioden. Såväl det ökade synliggörandet av fusk, som kritiken gentemot detta synliggörande, riskerar att urholka den universella välfärdsstatens legitimitet genom att de båda utgår från en grundläggande diskursiv distinktion mellan de som behöver stöd, och de som själva förmår att ta ansvar för sin egen utsatthet. För att kollektiva socialpolitiska behov ska kunna tillgodoses, och för att ett starkt stöd för universella välfärdsideal ska kunna organiseras, krävs att den distinktionen utmanas. Givet de förändringar som beskrivits i det här arbetet framstår relationen mellan formeringen av kollektiva gemenskaper, och organiseringen av krav på socialpolitiska förändringar, samt offentliga framställningar av dessa, som ett mycket viktigt område för vidare forskning.

Referenser

Ahlgren, P., Jarneving, B., & Rousseau, R. (2003). Requirements for a cocitation similarity measure, with special reference to pearson's correlation coefficient. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 54(6):550–560.

Althusser, L. (1971a). Ideology and ideological state apparatuses. I *Lenin and philosophy and other essays*. Monthly review press, New York.

Althusser, L. (1971b). *Lenin and philosophy and other essays*. Monthly review press, New York.

Åmark, K. (2005). *Hundra år av välfärdspolitik: Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*. Boréa, Umeå.

Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge University Press, Cambridge.

Barthes, R. (1972). *Mythologies*. Hill and Wang, New York.

Batagelj, V., de Nooy, W., & Mrvar, A. (2005). *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge University Press, Cambridge.

Berelson, B. (1952). *Content analysis in communication research*. Free Press, New York.

Bergström, G. & Boréus, K. (2005). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Studentlitteratur, Lund.

Bidragsbrottsutredningen (2006). *Bidragsbrott: Betänkande*. Fritze, Stockholm.

Blumer, H. (1971). Social problems as collective behavior. *Social problems*, 18(3):298–306.

Boréus, K. (2006). *Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988-2002*. SOU 2006:52. Fritze, Stockholm.

Bourdieu, P. & Wacquant, L. (2001). New liberal speak: Notes on the new planetary vulgate. *Radical Philosophy*, 105(january–february):2–5.

Brune, Y. (2001). *Mörk magi i vita medier*. Carlssons Bokförlag, Stockholm.

Brush, L. D. (1997). Worthy widows, welfare cheats: Proper womanhood in expert needs talk about single mothers in the united states, 1900 to 1988. *Gender and Society*, 11(6):720–746.

Burr, V. (1995). *An introduction to social constructionism*. Routledge, London.

Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28(1):21–38.

Chunn, D. E. & Gavigan, S. A. M. (2004). Welfare law, welfare fraud and the moral regulation of the 'never deserving' poor. *Social & Legal Studies*, 13(2):219–243.

Cohen, S. (1972). *Folk devils and moral panics: The creation of the mods and rockers*. MacGibbon & Kee, London.

Cohen, S. & Young, J. (1973). *The manufacture of news: Social problems, deviance and the mass media*. Sage, London.

Corrigan, P. & Sayer, D. (1985). *The great arch: English state formation as cultural revolution*. Blackwell, Oxford.

Critcher, C. (2009). Widening the focus: Moral panics as moral regulation. *British Journal of Criminology*, 49(1):17–34.

Dean, H. & Melrose, M. (1996). Unravelling citizenship: The significance of social security benefit fraud. *Critical Social Policy*, 16(48):3–31.

Dean, H. & Melrose, M. (1997). Manageable discord: Fraud and resistance in the social security system. *Social Policy & Administration*, 31(2):103–118.

Dean, H. & Taylor-Gooby, P. (1992). *Dependency culture: The explosion of a myth*. Harvester Wheatsheaf, New York.

Engström, P., Hesselius, P., & Persson, M. (2006). *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

ESO (1994). *En social försäkring: Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi - [ESO]*. Ds: departementsserien, 1994:81. Fritze, Stockholm.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity, Cambridge.

Finansdepartementet (2005a). Delegation för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystem. Kommittédirektiv 2005:52, Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2005b). Straffrättsliga åtgärder mot oegentligheter rörande ersättningar och bidrag. Kommitédirektiv 2005:51, Finansdepartementet.

Försäkringskassan (2005). Rapport om misstänkt fusk inom aktivitetsstödet. Dnr 11504/2004, Försäkringskassan, Enheten för sjuk- och aktivitetsersättning samt aktivitetsstöd.

Foucault, M. (1970). *Diskursens ordning: Installationsföreläsning vid Collège de France den 2 december 1970*. Symposion, Stockholm.

Foucault, M. (1973). *The birth of the clinic: An archaeology of medical perception*. Vintage Books, New York.

Foucault, M. (1975). *Discipline and punish: The birth of the prison*. Vintage Books, New York.

Foucault, M. (1976). *Sexualitetens historia. Band 1. Viljan att veta*. Daidalos, Göteborg.

Foucault, M. (1997). The ethics of the concern of the self as a practice of freedom. I Rabinow, P., red., *Essential works of Michel Foucault, 1954-1984. Vol. 1, Ethics: Subjectivity and Truth*. New Press, New York.

Foucault, M. (2008). *The birth of biopolitics. Lectures at the Collége de France, 1978-1979*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Fraser, N. (2003). *Den radikala fantasin: Mellan omfördelning och erkännande*. Daidalos, Göteborg.

Fraser, N. & Gordon, L. (1994). A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U.S. welfare state. *Signs*, 19(2):309–326.

FUT-delegationen (2007a). *Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*. Delegationen mot felaktiga utbetalningar: Stockholm.

FUT-delegationen (2007b). *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*. Delegationen mot felaktiga utbetalningar: Stockholm.

FUT-delegationen (2008). *Rätt och riktigt: Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystem: Betänkande*. SOU 2008:74, Fritze, Stockholm.

Galtung, J. & Ruge, M. (1965). The structure of foreign news. *Journal of peace research*, 2(1):64.

Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press, Oxford.

Gergen, K. (1985). The social constructionist movement in modern social psychology. *American Psychologist*, 40(3):266–275.

Gilens, M. (1999). *Why Americans Hate Welfare: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*. University of Chicago Press, Chicago.

Golding, P. & Middleton, S. (1982). *Images of Welfare: Press and Public Attitudes to Poverty*. Robertson, Oxford.

Gustafson, K. (2005). To punish the poor: Criminalizing trends in the welfare system. *Women of Color Resource Center Working Paper*, 3.

Hall, S. (1996). Introduction: Who needs 'Identity'? I Hall, S. & du Gay, P., red., *Questions of cultural identity*. Sage, London.

Hall, S. (1997a). The spectacle of the 'Other'. I Hall, S., red., *Representation: cultural representations and signifying practices*. Sage, London.

Hall, S. (1997b). The work of representation. I Hall, S., red., *Representation: cultural representations and signifying practices*. Sage, London.

Hall, S., Critcher, C., Clarke, J., Roberts, B., & Tony, J. (1978). *Policing the crisis: Mugging, the state, and law and order*. Macmillan, London.

Herman, E. S. & Chomsky, N. (1988). *Manufacturing Consent*. Pantheon, New York.

Hier, S. (2008). Thinking beyond moral panic: Risk, responsibility, and the politics of moralization. *Theoretical Criminology*, 12(2):173–190.

Hier, S. P. (2002). Conceptualizing moral panic through a moral economy of harm. *Critical Sociology*, 28(3):311–334.

Hiilamo, H. & Kangas, O. E. (2006). *Trap for women or freedom to choose? political frames in the making of child home care allowance in finland and sweden*. Department of Social Policy, University of Turku, Turku.

Holsti, O. R. (1969). *Content analysis for the social sciences and humanities*. Addison-Wesley, Reading.

Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). Welfare state and production regimes in the era of retrenchment. I Pierson, P., red., *The new politics of the welfare state*, s. 107–145. Oxford University Press, Oxford.

Iyengar, S. & Kinder, D. (1987). *News that matters*. University of Chicago Press, Chicago.

Jewkes, Y. (2004). *Media and crime*. Sage, London.

Johansson Sevä, I. (2009). *Welfare state attitudes in context: Local contexts and attitude formation in Sweden*. Sociologiska instutionen, Umeå universitet, Umeå.

Johnson, B. (2010). *Kampen om sjukfrånvaron*. Arkiv, Lund.

Junestav, M. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet, Uppsala.

Junestav, M. (2010). *Sjukskrivning som politiskt problem i välfärdsdebatten: Det politiska språket och institutionell förändring*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Uppsala.

Kohli, M. (1987). Retirement and the moral economy: An historical interpretation of the German case. *Journal of Aging Studies*, 1(2):125–144.

Korsell, L. (2005). Fiffel och fusk i slott och koja. I Sjöstrand, G., red., *Fiffelsverige: Sociologiska perspektiv på skandaler och fusk*. Liber, Malmö.

Korsell, L. E., Hagstedt, J., & Skinnari, J. (2008). Från kelgrisar till styvbarn - fusket med välfärdssystemen. *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab*, 95(1):21–38.

Korsell, L. E. & Nilsson, M. (2003). *Att förebygga fel och fusk: Metoder för reglering och kontroll*. Norstedts juridik, Stockholm.

Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: an Introduction to its Methodology*. Sage, Thousand Oaks.

Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony & socialist strategy*. Verso, London.

Lazzarato, M. (2009). Neoliberalism in action: Inequality, insecurity and the reconstitution of the social. *Theory Culture Society*, 29(109):109–133.

Levitas, R. (2005). *The inclusive society? Social exclusion and New Labour*. Macmillan, Basingstoke.

Lindbeck, A. (1997). *The Swedish Experiment*. SNS Förlag, Stockholm.

Lindgren, S. & Lundström, R. (2009). Discursive networks: Visualising media representations of crime victims. I Lim, J., red., *Computer-Aided Qualitative Research 2009 [CAQR2009 Proceedings]*, s. 68–85. Merlien Institute, Utrecht.

Lindgren, S-Å. (2000). *Ekonomisk brottslighet: ett samhällsproblem med förhinder*. Studentlitteratur, Lund.

Lindqvist, R. (1990). *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati: Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900-1990*. Arkiv, Lund.

Lodenius, A-L. & Wingborg, M. (2001). ”flyktingar har vi råd med, men inte våra gamla” - om dold och öppen rasism i invandringsdebatten. I Brune, Y., red., *Mörk magi i vita medier*. Carlssons Bokförlag, Stockholm.

Lundström, R. (2011a). Between the exceptional and the ordinary: A model for the comparative analysis of moral panics and moral regulation. *Crime, Media, Culture*. kommande.

Lundström, R. (2011b). Framing fraud: Discourse on benefit cheating in Sweden and the UK. opublicerad artikel.

Mau, S. (2003). *The Moral Economy of Welfare States: Britain and Germany Compared*. Routledge, London.

McCombs, M. & Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2):176.

McKeever, G. (1999). Detecting, prosecuting and punishing benefit fraud: The social security administration (Fraud) act 1997. *The Modern Law Review*, 62(2):261–270.

Misra, J., Moller, S., & Karides, M. (2003). Envisioning dependency: Changing media depictions of welfare in the 20th century. *Social Problems*, 50(4):482–504.

Molander, P. (1999). *En effektivare välfärdspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.

Motion (1993a). Motion 1992/93:Fi211 den ekonomiska politiken. Ian Wachtmeister m.fl. (nyd).

Motion (1993b). Motion 1992/93:Fi93 med anledning av prop. 1992/93:150 förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1993/94, m.m. (kompletteringsproposition). Ian Wachtmeister m.fl. (nyd).

Motion (1993c). Motion 1992/93:Ju820 åtgärder mot bidragsfusk. Ian Wachtmeister och Leif Bergdahl (nyd).

Motion (1993d). Motion 1992/93:Sf22 med anledning av skr. 1992/93:157 invandrar- och flyktingpolitiken. Ian Wachtmeister och Lars Moquist (nyd).

Motion (1993e). Motion 1992/93:Sf270 allmänt bidragsregister i syfte att komma åt bidragsfusket. Bert Karlsson (nyd).

Motion (1993f). Motion 1992/93:Sf271 bidragsfusk. Bert Karlsson (nyd).

Neuendorf, K. A. (2002). *The Content Analysis Guidebook*. SAGE, London.

Ungdomsdelegationen (1998). *Ny tid - nya tankar? Ungdomars värderingar och framtidstro*. Barn- och ungdomsdelegationen, Inrikesdepartementet, Stockholm.

SOU (2008). *Bidragsspärr: Betänkande*. Statens offentliga utredningar, 2008:100. Fritze, Stockholm.

Orloff, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58(3):303–328.

Ortiz, A. & Briggs, L. (2003). The culture of poverty, crack babies, and welfare cheats: The making of the ”healthy white baby crisis”. *Social Text*, 21(3 76):39.

Osareh, F. (1996). Bibliometrics, citation analysis and co-citation analysis: A review of the literature. *Libri*, 46:149–158, 217–255.

Payne, M. (1997). Althusser’s “Ideology and ideological state apparatuses”. I & Payne, M., red., *Reading knowledge: An introduction to Barthes, Foucault, and Althusser*. Blackwell, Oxford.

Pierson, P. (2001a). Conclusion: Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies. I Pierson, P., red., *The new politics of the welfare state*, s. 410–456. Oxford University Press, Oxford.

Pierson, P. (2001b). Introduction: Investigating the welfare state at centrury’s end. I Pierson, P., red., *The new politics of the welfare state*, s. 1–14. Oxford University Press, Oxford.

Pierson, P. (2001c). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.

Regeringen (1996). *Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.* Regeringens proposition, 1995/96:150. Regeringen, Stockholm.

Regeringen (1997). *Systembrister och missbruk inom socialförsäkringssystemen*. Regeringens proposition, 1996/97:121. Regeringen, Stockholm.

Regeringen (2005). *2005 års ekonomiska vårproposition*. Regeringens proposition 2004/05:100. Regeringen, Stockholm.

Regeringen (2006). *Budgetpropositionen för 2007*. Regeringens proposition, 2006/07:1. Regeringen, Stockholm.

Regeringen (2007). *Bidragsbrottslag*. Regeringens proposition 2006/07:80. Regeringen, Stockholm.

RFV (1993). *En ny socialförsäkring: rapport till Ekonomikommissionen*. Riksförsäkringsverket, Stockholm.

Riffe, D., Lacy, S., & Fico, F. (2005). *Analyzing Media Messages: Using Quantitative Content Analysis in Research*. Lawrence Erlbaum, London.

Riksförsäkringsverket (2003). *Tillfällig föräldrapenning. slutresultat från kontroll av lämnade uppgifter i ärenden utbetalade under juni månad 2002*. Riksförsäkringsverket, Stockholm.

Riksförsäkringsverket (2004a). *Rapport om fusk inom tandvårdsförsäkringen*. Riksförsäkringsverket, Stockholm.

Riksförsäkringsverket (2004b). *Resultat av kontroll av misstänkt fusk med tillfällig föräldrapenning*. Riksförsäkringsverket, Stockholm.

Riksförsäkringsverket (2004c). *Slutrapport. fusk i sjukpenningförsäkringen?* Riksförsäkringsverket, Stockholm.

Rikspolisstyrelsen (1977). *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige: ett åtgärdsförslag*. Rikspolisstyrelsen, Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB), Stockholm.

Rochefort, D. & Cobb, R. (1994). Problem definition: An emerging perspective. I Rochefort, D. & Cobb, R., red., *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*, s. 1–31. The University Press of Kansas, Lawrence.

Rohloff, A. & Wright, S. (2010). Moral panic and social theory: Beyond the heuristic. *Current Sociology*, 58(3):403–419.

Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Theories of institutional design,. Cambridge Univ. Press, Cambridge.

Rothstein, B. (2002). The universal welfare state as a social dilemma. I Rothstein, B. & Steinmo, S., red., *Restructuring The Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. Palgrave Macmillan, New York.

RRV (1995a). *Bidragsförskott: effektivitetsrevision av ett statligt stöd till barnfamiljer*. RRV, 1995:34. Riksrevisionsverket, Stockholm.

RRV (1995b). *Förtidspension - fusk och systembrister*. RRV, 1995:33. Riksrevisionsverket, Stockholm.

RRV (1995c). *FUSK - Systembrister och fusk i välfärdssystemen*. RRV, 1995:32. Riksrevisionsverket, Stockholm.

RRV (1995d). *Rätt beslut? En granskning av Riksförsäkringsverkets ledning av och tillsyn över regeltillämpningen inom socialförsäkringen*. RRV, 1995:35. Riksrevisionsverket, Stockholm.

RRV (1996). *Bostadsbidrag: effektivitetsrevision av ett socialpolitiskt instrument*. RRV, 1996:3. Riksrevisionsverket, Stockholm.

RRV (1999). *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbeskattning: huvudrapport*. RRV, 1999:39A. Riksrevisionsverket, Stockholm.

RRV (2002). *Välfärdssystemen behöver förenklas! Krångliga regler med många ingrepp gör kontrollen och regeltillämpningen i redan hårt belastade välfärdssystem dyr och svår*. RRV, 2002:20. Riksrevisionsverket, Stockholm.

Ryner, M. (1999). Neoliberal globalization and the crisis of swedish social democracy. *Economic and Industrial Democracy*, 20(1):39–79.

de Saussure, F. (1960). *Course in general linguistics*. Owen, London.

Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A. (2000). *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford University Press, Oxford.

Schmidt, V. A. (2000). Values and discourse in the politics of adjustement. I Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A., red., *Welfare and work in the open economy. Vol. 1: From vulnerability to competitiveness*., s. 229–309. Oxford University Press, Oxford.

Schmidt, V. A. (2002). Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative Political Studies*, 35(2):168–193.

Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1):303–326.

Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism' *European Political Science Review*, 2(01):1–25.

SFS (2007). Bidragsbrottslag (2007:612).

SFS (2009). Förordning (2009:602) med instruktion för inspektionen för socialförsäkringen.

Socialdepartementet (2007). Direktiv för översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet. Komittédirektiv 2007:24, Socialdepartementet, Stockholm.

Socialförsäkringsutskottet (1993). Betänkande 1993/94:SfU2 bidragsfusk m.m.

Soss, J., Fording, R. C., & Schram, S. F. (2009). *Governing the poor: The rise of the neoliberal paternalist state*. Paper prepared for presentation at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada.

Spector, M. & Kitsuse, J. I. (2001). *Constructing social problems*. Transaction Publishers, New Jersey.

Steensland, B. (2007). *The failed welfare revolution: America's struggle over guaranteed income policy*. Princeton University Press, Princeton.

Svallfors, S. (1996). *Välfärdsstatens moraliska ekonomi: Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Boréa, Umeå.

Svallfors, S. (1999). *Mellan risk och tilltro: Opinionsstödet för en kollektiv välfärdspolitik*. Umeå studies in sociology, Umeå Universitet, Umeå.

Svallfors, S. (2011a). A bedrock of support? Trends in welfare state attitudes in Sweden, 1981–2010. *Social Policy & Administration*, 45(7):806–825.

Svallfors, S. (2011b). *Trygg, stöttande, tillitsfull. Svenskarnas syn på socialförsäkringarna*. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, Stockholm.

Thompson, J. B. (1990). *Ideology and modern culture: Critical social theory in the era of mass communication*. Stanford university press, Stanford.

Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. Free Press, New York.

Uddhammar, E. (1997). *Arbete, välfärd, bidrag: En dynamisk analys av folkets välstånd och välfärdsforskningens missförstånd*. City University Press, Stockholm.

Wacquant, L. (2001). The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9:401–412.

Wacquant, L. (2010). Crafting the neoliberal state: Workfare, prisonfare, and social insecurity1. *Sociological Forum*, 25(2):197–220.

Wetherell, M. (2001). Themes in discourse research: The case of diana. I Wetherell, M., Wetherell, M., Taylor, S., & Yates, S. J., red., *Discourse Theory and Practice: A Reader*, s. 14–28. Sage, London.

Žižek, S. (1994a). Introduction: The spectre of ideology. I *Mapping ideology*. Verso, London.

Žižek, S. (1994b). *Mapping Ideology*. Verso, London.

Žižek, S. (2001). *Ideologins sublima objekt*. Glänta, Göteborg.

FÖRTECKNING ÖVER LICENTIATUPPSATSER OCH DOKTORS-AVHANDLINGAR VID SOCIOLOGISKA INSTITUTIONEN, UMEÅ UNIVERSITET

Licentiatuppsatser

L 1	Hass, Rita The Homophile Movement Conflict: Controversy and Change	vt -68
L 2	Linné, Agneta Fruktsamhet och familjeplanering	vt -68
L 3	Cottino, Amedeo Social differentiering och socialt byte: en referensram	vt -70
L 4	Romàn, Ola Hastighetsöverträdelser i sociologisk belysning	vt -72
L 5	Åström, Torsten Fem glesbygdsområden ur sociologisk synvinkel	vt -72
L 6	Ericsson, Thomas Arbetsvärdering med poängsystem. Några lönebild-ningsteorier	vt -88
L 7	Södergran, Lena Invandrar- och flyktingpolitik i praktiken - Exemplet Umeå Kommun	vt -97
L 8	Lindgren, Simon Ungdomsbilder - Text och kontext i den norrbottniska mediediskursen från trettiotal till åttiotal	ht -98
L 9	Miettinen, Antti Institutional Characteristics of Co-operatives Providing Welfare Services. Theoretical Study of Co-operatives and Their Members	vt -00
L 10	Tigervall, Carina Tigerns avklippta morrhår. Vi och de Andra i den nya svenska filmen anno 2000	vt -03
L 11	Sehlin, Staffan Förebygger medling återfall i brott bland unga gärnings-män? En återfallsstudie av medlingsverksamheterna i Hudiksvall och Örnsköldsvik	vt -09

Doctoral Theses at the Department of Sociology

D 1	Cerha, Jarko Selective Mass Communication	vt -68
D 2	Boethius, Inga Individuellt och socialt betingande faktorer vid olika grupprocesser	vt -70
D 3	Cottino, Amedeo Slavmarknad - eller om lagens effektivitet. En studie av den grå arbetskraften	vt -73
D 4	Åberg, Rune Changes in work conditions as a result of changes in economic structure	vt -73
D 5	Sahlman-Karlsson, Siiri Finska studenter i Umeå. Språkfärdighet och studie-framgång	vt -74
D 6	Hedman, Eva Boende och samhällsförändring	vt -74
D 7	Pettersson, Lars-Göran Hushållens inkomst- och konsumtionsförhållanden regionala skillnader och urbaniseringseffekter	vt -75
D 8	Marklund, Staffan Living Conditions and Social Policy in Rural Change	vt -75
D 9	Cigéhn, Göran Stabilitet och instabilitet i partipolitiska sympatier	vt -76
D 10	Wolvén, Lars-Erik Kabel-TV - Försök med ett annorlunda medium i när-samhället; sammanfattning och analys av resultaten från första försöksperioden	vt -76
D 11	Eriksson, Ingalill Sociala relationer: Orsaker samt myndighetsåtgärder och sociologisk metod	ht -77

D 12 Bergroth, Alf
Handikappade och åldringar i en glesbygdskommun. Om effekter av socialpolitiska åtgärder vt -77

D 13 Ålund, Aleksandra
Migration och sociala förändringsprocesser. Om samtida jugoslaviska arbetsmigranter vt -78

D 14 Drugge, Ulf
Domstolar som konfliktreglerare. En komparativ undersökning av underrätternas konfliktreglerande verksamhet ht -78

D 15 Källtorp, Ove
Transformation of social structure in peripheral village communities ht -78

D 16 Höglund, Sten
Centralisering och reduktion av medlemsinflytandet i en stor facklig organisation vt -79

D 17 Höglund, Lars och Persson, Olle
Kommunikation inom vetenskap och teknik vt -80

D 18 Berglund, Staffan
Resisting Poverty - Perceptives on Participation and Social Development. The Case of CRIC and the Eastern Rural Region of Cauca in Colombia vt -82

D 19 Frick, Willy
Strukturomvandling och social utslagning - en analys av sambanden mellan social struktur och social miss-anpassning och utslagning under perioden 1860-1975 ht -82

D 20 Lindblad, Anders
Lokal radio och tv - en analys av publikstruktur och deltagande vt -83

D 21 Dahlgren, Lars
Samhällsplanering och lokalsamhälle - en sociologisk analys av den sociala samhällsplaneringens möjligheter och begränsningar, illustrerad av tre ortsstudier i Norrbottens län vt -84

D 22	Höög, Jonas - Arbetstillfredsställelse och frånvaro	vt -85
D 23	Lindgren, Gerd Kamrater, kollegor och kvinnor - en studie av könssegregeringsprocessen i två mansdominerade organisationer	ht -85
D 24	Gisselberg, Margareta Att stå vid spisen och föda barn. Om hushållsarbete som kvinnoarbete	vt -86
D 25	Johansson, Mats Arbetararistokrater och arbetarbyråkrater - Om reformistiska och revolutionära tendenser inom den svenska arbetarklassen i början av seklet	vt -86
D 26	Schierup, Carl-Ulrik Danser de for traditionens skyld? Invandrere, kultur og samfund	vt -87
D 27	Svallfors, Stefan Vem älskar välfärdsstaten? Attityder, organiserade intressen och svensk välfärdspolitik	vt -89
D 28	Lindqvist, Rafael Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling	ht -90
D 29	Ekström, Marianne Kost, klass och kön	ht -90
D 30	Ericsson, Thomas Systematisk arbetsvärdering: Ett lönesättningsinstrument i närbild	vt -91
D 31	Halleröd, Björn Den svenska fattigdomen	vt -91
D 32	Alalehto, Tage, Teknik och konflikt. LKAB 1946-1989	ht -92
D 33	Hägg, Kerstin Kvinnor och män i Kiruna. Om kön och vardag i förändring i ett modernt gruvsamhälle 1900-1990	ht -93

D 34 Schrieber, Trine
Förhåbninger og skuffelser i kvindeerhvervene. Kvinders möde med ny teknologi og organisatorisk Forandring ht -94

D 35 Hansson, Carl-Gösta
Fackliga karriärer. Boréa bokförlag. Umeå vt -96

D 36 Waara, Peter
Ungdom i gränsland. Boréa bokförlag. Umeå vt -96

D 37 Eriksson, Nils
The Psychosocial Work Environment and Illness among Office Workers vt -96

D 38 Augustsson, Gunnar
Etniska relationer i arbetslivet - Teknik, arbetsorganisation & etnisk diskriminering i svensk bilindustri vt -96

D 39 Stern, Peter
Prisoners of the Crystal Palace - Mapping & Understanding the Social and Cognitive Organization of Scientific Research Field ht -96

D 40 Eriksson, Helén & Gunnarsson, Elly
På tröskeln till omvårdnadsvärlden vt -97

D 41 Löwander, Birgitta
Rasism och antirasism på dagordningen - Studier av televisionens nyhetsrapportering i början av 90-talet ht -97

D 42 Melin, Göran
Co-production of Scientific Knowledge - Research Collaboration between Countries, Universities and Individuals ht -97

D 43 Stattin, Mikael
Yrke, yrkesförändring och utslagning från arbetsmarknaden - en studie av relationen mellan förtidspension och arbetsmarknadsförändring vt -98

D 44 Nordenmark, Mikael
Unemployment, Employment Commitment and Well-being – The Psychosocial Meaning of (Un)employment among Women and Men vt -99

D 45	Edlund, Jonas Citizens and Taxation: Sweden in Comparative Perspective	vt -99
D 46	Appelqvist, Maria Responsibility in Transition. A Study of Refugee Law and Policy in Sweden	vt -99
D 47	Nyman-Kurkiala, Pia Att flytta bort och hem igen. Sociala nätverk i kedjemigration	vt -99
D 48	Hjerm, Mikael My People Right or Wrong? A Comparative Analysis of National Sentiments and their Meaning	vt -00
D 49	Jacobsson, Mats 'Att blifva sin egen' - Ungdomars väg in i vuxenlivet i 1700- och 1800-talens övre Norrland	vt -00
D 50	Södergran, Lena Svensk Invandrar- och Integrationspolitik. En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter	vt -00
D 51	Bihagen, Erik The Significance of Class. Studies of class inequalities, consumption and social circulation in contemporary Sweden	ht -00
D 52	Strandh, Mattias Varying Unemployment Experiences? The economy and mental well-being	ht -00
D 53	Slavnic, Zoran Existens och temporalitet. Om det samtida flyktingskapets komplexitet	ht -00
D 54	Kadhim, Abdul M. Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik och implementering	ht -00
D 55	Bengs, Carita Looking good. A study of gendered body ideals among young people	ht -00

D 56	Danell, Rickard Internationalization and Homogenization: A Bibliometric Study of International Management Research	vt -01
D 57	Grape, Owe Mellan morot och piska. En fallstudie av 1992 års rehabiliteringsreform	ht -01
D 58	Mellberg, Nea När det overkliga blir verklighet. Mödrars situation när deras barn utsätts för sexuella övergrepp av fäder	vt -02
D 59	Nyman, Charlott Mine, yours or ours? Sharing in Swedish couples	vt -02
D 60	Evertsson, Lars Välfärdspolitik och kvinnoyrken. Organisation, välfärds-stat och professionaliseringens villkor	vt -02
D 61	Danielsson, Erna Är delaktighet möjlig i en byråkrati? En fallstudie inom Försvarsmakten av det arbete som föregick försvarsbeslut -96	vt -02
D 62	Nordlund, Anders Resilient Welfare States – Nordic Welfare State Develop-ment in the Late 20th century	vt -02
D 63	Lindgren, Simon Modernitetens markörer. Ungdomsbilder i tid och rum	vt -02
D 64	Olofsson, Anna Waves of Controversy. Gene Technology in Dagens Nyheter 1973-96	vt -02
D 65	Öhman, Susanna Public Perceptions of Gene Technology – On the Edge of Risk Society	vt -02
D 66	Sundström, Eva Gender Regimes, Family Policies and Attitudes to Female Employment: A Comparison of Germany, Italy and Sweden	vt -03

D 67	Mählck, Paula Mapping Gender in Academic Workplaces: Ways of Reproducing Gender Inequality within the Discourse of Equality	vt -03
D 68	Karlsson, Peder Forskares socialisation: Kunskapssociologisk visit i doktoranders livsvärldar	vt -04
D 69	Gustafson, Åsa Sköra livsmönster. Om integrations- och normaliseringsprocesser bland bosniska flyktingar	vt -04
D 70	Grönlund, Anne Flexibilitetens gränser. Förändring och friktion i arbetsliv och familj	ht -04
D 71	Hult, Carl The way we conform to paid Labour: Commitment to Employment and organization in a comparative perspective	ht -04
D 72	Westberg, Annika Becoming an Adult. Living Conditions and Attitudes among Swedish Youth	vt -05
D 73	Tigervall, Carina Folkhemsk film: med "invandraren" i rollen som den sympatiske Andre	vt -05
D 74	Almqvist, Anna-Lena The Care of Children: A Cross-National Comparison of Parents´ Expectations and Experiences	vt -05
D 75	Karlsson, Lena Klasstillhörighetens subjektiva dimension: Klassidentitet, sociala attityder och fritidsvanor	vt -05
D 76	Rauch, Dietmar Institutional Fragmentation and Social Service Variations: A Scandinavian Comparison	ht -05
D 77	Bolinder, Margareta Handlingsutrymmets betydelse för arbetslösas upplevelser, handlingsstrategier och jobbchanser	vt -06

D 78	Schmauch, Ulrika Den osynliga vardagsrasismens realitet	vt -06
D 79	Jonsson, Gun Tanter och representanter. Dilemman i frivilliga organisationer: - en fråga om oligarki eller demokrati?	vt -06
D 80	Kvist, Elin Stormarknadens nya maktordningar – Från kassörskor och butikschefer till (o)demokratiska arbetslag	vt -06
D 81	Johansson, Gun-Britt Synderskan och Lagen: Barnamord i tre Norrlandslän 1830-1870	vt -06
D 82	Larsson, Daniel Exposure to crime as a consequence of poverty. Five investigations about relative deprivation, poverty and exposure to crime	ht -06
D 83	Åström, Fredrik The Social and Intellectual Development of Library and Information Science	ht -06
D 84	Bertilsdotter Rosqvist, Hanna Lagom lika, lagom olika - en diskussion om makt, retorik och bi-teoretiska/sexuella subjektiviteter	vt -07
D 85	Höckertin, Chatrine Organisational characteristics and psychosocial working conditions in different forms of ownership	vt -07
D 86	Grosse, Ingrid Political parties and welfare associations	ht -07
D 87	Bask, Miia A Longitudinal Approach to Social Exclusion in Sweden	vt -08
D 88	Andersson, Hans Spelets regler. Raggning och flirt på krogen	vt -08
D 89	Nilsson Ranta, Daniel Nödhjälp på villovägar: implementering av en filantropisk välfärdsidé, Norrbottens arbetsstugor 1903-1954	vt -08

D 90	Samuelsson, Jenny På väg från ingenstans. Kritik och emancipation av kunskapsorganisation för feministisk forskning	ht -08
D 91	Bolin, Malin The importance of organizational characteristics for psychosocial working conditions and health	vt -09
D 92	Johansson Sevä, Ingemar Welfare State Attitudes in Context: Local contexts and attitude formation in Sweden	vt -09
D 93	Norberg, Anna Samkönad tvåsamhet: Vardagsliv och heteronormativa praktiker	vt -09
D 94	Törnqvist, Daniel När man talar om knark – Drogdebatt i svensk dagspress 1970-1999	ht -09
D 95	Britt-Inger Keisu Att peka med hela handen. Om arbetsvillkor och kön bland första linjens chefer	ht -09
D 96	Björn Ahlström Bullying and Social Objectives - A Study of Prerequisites for Success in Swedish Schools	ht -09
D 97	Madelene Nordlund Long-term unemployment scarring and the role of labour market policies. The case of Sweden in the 1990s	vt -10
D 98	Anna-Britt Coe How Social Movements Influence Policies: Advocacy, Framing, Emotions and Outcomes among Reproductive Rights Coalitions in Peru	vt -10
D 99	Adam Droppe Konstitueringen av ett vetenskapligt object: Exemplet det manliga klimakteriet	vt -10
D 100	Jonny Bergman Seeking Empowerment – Asylum-seeking Refugees from Afghanistan in Sweden	ht -10

D 101 Jonathan Ngeh
Conflict, Marginalisation and Transformation:
African Migrants in Sweden. vt -11

D 102 Joakim Kulin
Values and welfare state attitudes. The interplay
between human values, attitudes and redistributive
institutions across national contexts ht -11

D 103 Ragnar Lundström
Den kalkylerande medborgaren: Bidragsfusk i svensk
välfärdsdebatt 1990-2010 ht -11

Fr o m 1994 utges en ny avhandlingsserie

”Akademiska avhandlingar vid sociologiska institutionen, Umeå universitet”

A 1	Schreiber, Trine Forhåbninger og skuffelser i kvindeerhvervene. Kvinders möde med ny teknologi og organisatorisk forandring	ht -94
A 2	Eriksson, Nils The Psychosocial Work. Environment and Illness Among Office Workers	vt -96
A 3	Augustsson, Gunnar Etniska relationer i arbetslivet - Teknik, arbetsorga- nisation & etnisk diskriminering i svensk bilindustri	vt -96
A 4	Eriksson, Helén & Gunnarsson, Elly På tröskeln till omvårdnadsvärlden	vt -97
A 5	Södergran, Lena Invandrar- och flyktingpolitik i praktiken (licentiatavhandling)	vt -97
A 6	Löwander, Birgitta Rasism och antirasism på dagordningen - Studier av televisionens nyhetsrapportering i början av 1990-talet	ht -97
A 7	Melin, Göran Co-production of Scientific Knowledge - Research Collaboration between Countries, Universities and Individuals	ht -97
A 8	Stattin, Mikael Yrke, yrkesförändring och utslagning från arbets- marknaden - en studie av relationen mellan förtids- pension och arbetsmarknadsförändring	vt -98
A 9	Lindgren, Simon Ungdomsbilder - Text och kontext i den norrbottniska mediediskursen från trettiotal till åttiotal (licentiatavhandling)	ht -98

A 10	Nordenmark, Mikael Unemployment, Employment Commitment and Well-being – The Psychosocial Meaning of (Un)employment among Women and Men	vt -99
A 11	Edlund, Jonas Citizens and Taxation: Sweden in Comparative Perspective	vt -99
A 12	Appelqvist, Maria Responsibility in Transition. A Study of Refugee Law and Policy in Sweden	vt -99
A 13	Hjerm, Mikael My People Right or Wrong? A Comparative Analysis of National Sentiments and their Meaning	vt -00
A 14	Jacobsson, Mats 'Att blifva sin egen' - Ungdomars väg in i vuxenlivet i 1700- och 1800-talens övre Norrland	vt -00
A 15	Miettinen, Antti Institutional Characteristics of Co-operatives Providing Welfare Services. Theoretical Study of Co-operatives and Their Members (licentiatavhandling)	vt -00
A 16	Södergran, Lena Svensk Invandrar- och Integrationspolitik. En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter	vt -00
A 17	Bihagen, Erik The Significance of Class. Studies of class inequalities, consumption and social circulation in contemporary Sweden	ht -00
A 18	Strandh, Mattias Varying Unemployment Experiences? The economy and mental well-being	ht -00
A 19	Slavnic, Zoran Existens och temporalitet. Om det samtida flyktingskapets komplexitet	ht -00

A 20	Kadhim, Abdul M. Svenskt kommunalt flyktingmottagande. Politik och implementering	ht -00
A 21	Bengs, Carita Looking good. A study of gendered body ideals among young people	ht -00
A 22	Danell, Rickard Internationalization and Homogenization: A Biblio-metric Study of International Management Research	vt -01
A 23	Grape, Owe Mellan morot och piska. En fallstudie av 1992 års rehabiliteringsreform	ht -01
A 24	Nyman, Charlott Mine, yours, or ours? Sharing in Swedish couples	vt -02
A 25	Evertsson, Lars Välfärdspolitik och kvinnoyrken. Organisation, välfärds-stat och professionaliseringens villkor	vt -02
A 26	Danielsson, Erna Är delaktighet möjlig i en byråkrati? En fallstudie inom Försvarsmakten av det arbete som föregick försvarsbeslut -96	vt -02
A 27	Nordlund, Anders Resilient Welfare States – Nordic Welfare State Develop-ment in the Late 20th century	vt -02
A 28	Lindgren, Simon Modernitetens markörer. Ungdomsbilder i tid och rum	vt -02
A 29	Olofsson, Anna Waves of Controversy. Gene Technology in Dagens Nyheter 1973-96	vt -02
A 30	Öhman, Susanna Public Perceptions of Gene Technology – On the Edge of Risk Society	vt -02
A 31	Sundström, Eva Gender Regimes, Family Policies and Attitudes to Female Employment: A Comparison of Germany, Italy and Sweden	vt -03

A 32	Tigervall, Carina Tigerns avklippta morrhår. Vi och de Andra i den nya svenska filmen anno 2000 (licentiatuppsats)	vt -03
A 33	Mählck, Paula Mapping Gender in Academic Workplaces: Ways of Reproducing Gender Inequality within the Discourse of Equality	vt -03
A 34	Karlsson, Peder Forskares socialisation: Kunskapssociologisk visit i doktoranders livsvärldar	vt -04
A 35	Gustafson, Åsa Sköra livsmönster. Om integrations- och normalise-ringsprocesser bland bosniska flyktingar	vt -04
A 36	Hult, Carl The way we conform to paid Labour: Commitment to employment and organization from a comparative perspective	ht -04
A 37	Westberg, Annika Becoming an Adult. Living Conditions and Attitudes among Swedish Youth	vt -05
A 38	Tigervall, Carina Folkhemsk film: med “invandraren” i rollen som den sympatiske Andre	vt -05
A 39	Almqvist, Anna-Lena The Care of Children: A Cross-National Comparison of Parents´ Expectations and Experiences	vt -05
A 40	Karlsson, Lena Klasstillhörighetens subjektiva dimension: Klass-identitet, sociala attityder och fritidsvanor	vt -05
A 41	Rauch, Dietmar Institutional Fragmentation and Social Service Variations: A Scandinavian Comparison	ht -05
A 42	Bolinder, Margareta Handlingsutrymmets betydelse för arbetslösas upp-levelser, handlingsstrategier och jobbchanser	vt -06

A 43	Schmauch, Ulrika Den osynliga vardagsrasismens realitet	vt -06
A 44	Jonsson, Gun Tanter och representanter. Dilemman i frivilliga organisationer: - en fråga om oligarki eller demokrati?	vt -06
A 45	Kvist, Elin Stormarknadens nya maktordningar – Från kassörskor och butikschefer till (o)demokratiska arbetslag	vt -06
A 46	Johansson, Gun-Britt Synderskan och Lagen: Barnamord i tre Norrlandslän 1830-1870	vt -06
A 47	Larsson, Daniel Exposure to crime as a consequence of poverty. Five investigations about relative deprivation, poverty and exposure to crime	ht -06
A 48	Åström, Fredrik The Social and Intellectual Development of Library and Information Science	ht -06
A 49	Höckertin, Chatrine Organisational characteristics and psychosocial working conditions in different forms of ownership	vt -07
A 50	Grosse, Ingrid Political parties and welfare associations	ht -07
A 51	Bask, Miia A Longitudinal Approach to Social Exclusion in Sweden	vt -08
A 52	Nilsson Ranta, Daniel Nödhjälp på villovägar: implementering av en filantropisk välfärdsidé, Norrbottens arbetsstugor 1903-1954	vt -08
A 53	Samuelsson, Jenny På väg från ingenstans. Kritik och emancipation av kunskapsorganisation för feministisk forskning	ht -08

A 54	Bolin, Malin The importance of organizational characteristics for psychosocial working conditions and health	vt -09
A 55	Johansson Sevä, Ingemar Welfare State Attitudes in Context: Local contexts and attitude formation in Sweden	vt -09
A 56	Sehlin, Staffan Förebygger medling återfall i brott bland unga gärnings-män? En återfallsstudie av medlingsverksamheterna i Hudiksvall och Örnsköldsvik	vt -09
A 57	Norberg, Anna Samkönad tvåsamhet: Vardagsliv och heteronormativa praktiker	vt -09
A 58	Törnqvist, Daniel När man talar om knark – Drogdebatt i svensk dagspress 1970-1999	ht -09
A 59	Britt-Inger Keisu Att peka med hela handen. Om arbetsvillkor och kön bland första linjens chefer	ht -09
A 60	Björn Ahlström Bullying and Social Objectives - A Study of Prerequisites for Success in Swedish schools	ht -09
A 61	Madelene Nordlund Long-term unemployment scarring and the role of labour market policies. The case of Sweden in the 1990s	vt -10
A 62	Anna-Britt Coe How Social Movements Influence Policies: Advocacy, Framing, Emotions and Outcomes among Reproductive Rights Coalitions in Peru	vt -10
A 63	Adam Droppe Konstitueringen av ett vetenskapligt object: Exemplet det manliga klimakteriet	vt -10
A 64	Jonny Bergman Seeking Empowerment – Asylum-seeking Refugees from Afghanistan in Sweden	ht -10

A 65 Jonathan Ngeh
Conflict, Marginalisation and Transformation:
African Migrants in Sweden. vt -11

A 66 Joakim Kulin
Values and welfare state attitudes. The interplay
between human values, attitudes and redistributive
institutions across national contexts ht -11

A 67 Ragnar Lundström
Den kalkylerande medborgaren: Bidragsfusk i svensk
välfärdsdebatt 1990-2010 ht -11