

Vad är arbetslöshet?

En diskursiv policyanalys av EU:s arbetslöshetspolicy och
sydsvenska ESF-projekt

Simon Homander

Abstract

This essay highlights how the policy documents of the European Union and projects in southern Sweden financed through the European Social Fund (ESF) mutually represent unemployment as a specific type of problem. By applying the theoretical perspective rationalities and technologies of government, the essay provides insight into the process where the EU rationalizes unemployment as a problem that necessitates certain solutions, solutions technologized through ESF-projects. The results indicate that individuals are represented to lack employability in three main ways: Lack of training, lack of activity, and lack of self-esteem. Through a “What’s the problem represented to be?”- approach the essay discusses how these representations are legitimized, and as a discursive practice, legitimizes certain subjective presuppositions and assumptions about unemployment. Key concepts within the policy such as employment, labor market, and participation are ascribed with certain subjective meanings. Furthermore, the analysis also directs attention to the use of binaries such as independent and dependent, active and passive, and healthy and unhealthy. Lastly, the essay provides a discussion about three alternative problematisations currently marginalized within the policy. These are: Unemployment as a collective problem, unemployment as a lack of durable employment, and unemployment as a cause for individual deficiencies.

Keywords: Unemployment, WPR-method, EU, policy, ESF,

Words: 16116

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
1.1 Arbetslöshet	1
1.2 EU:s arbetslöshetspolicy	1
1.3 Syfte	2
1.4 Frågeställningar	2
2. Tidigare forskning	3
2.1 Arbetslöshet som ett problem	3
2.2 Arbetslöshet som rationaliteter och styrningstekniker	4
2.3 Forskningsbidraget	5
3. Teori	6
3.1 Teoretiska utgångspunkter	6
3.2 Diskurs och problemförståelse	7
3.3 Rationaliteter och styrningstekniker	7
3.4 WPR	9
4. Metod och material	11
4.1 Kvalitativ text- och diskursanalys	11
4.1.1 Min position som forskarsubjekt	11
4.2 Vägledande frågor	12
4.3 Material och urvalsstrategi	14
4.3.1 EU:s policydokument	14
4.3.2 ESF-projekt	16
5. Analys	19
5.1 EU, ESF och arbetslöshetspolicy: En genealogi	19
5.2 Hur framställs arbetslöshet som ett problem i EU:s arbetslöshetspolicy?	20
5.2.1 Arbetslöshet som bristande lärande	20
5.2.2 Arbetslöshet som bristande aktivering	24
5.2.3 Arbetslöshet som bristande självkänsla	26
5.3 Vilka problemförståelser av arbetslöshet legitimerar och legitimeras av problemframställningarna?	28
5.3.1 Nyckelbegrepp	29
5.3.2 Dikotomier	31
5.4 Vilka alternativa problemförståelser av arbetslöshet marginaliseras genom policyn?	34
5.4.1 Arbetslöshet som ett kollektivt problem	35
5.4.2 Arbetslöshet som avsaknad av varaktig anställning	37
5.4.3 Arbetslöshet som orsak till individuella brister	38
6. Avslutande reflektion	40
7. Referenser	42

1. Introduktion

1.1 Arbetslöshet

Arbetslöshet är och har under lång tid varit en av de mest brännande politiska frågorna och ständigt föremål för politiska debatter och beslut. Arbetslösheten i Sverige har länge främst varit en statlig angelägenhet. I samband med krisen på 1990-talet och finanskrisen 2008 har dock arbetsmarknadsinsatser decentraliserats. Gruppen icke-etablerade på arbetsmarknaden ökade, en arbetslös grupp utan arbetslöshetsförsäkring som dessutom mötte växande krav för att kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkring. Många arbetslösa fick således vända sig till kommunerna för försörjningsstöd (Panican & Ulmestig 2007, s.16). Nettokostnaderna för kommunernas arbetsmarknadsinsatser uppgick 2020 till 4,9 miljarder kronor, med en målgrupp som i huvudsak ansågs vara personer långt ifrån arbetsmarknaden (SKR 2021). I någon mån brukar arbetslöshet objektivt betraktas som ett samhällsproblem, men den allmänna uppfattningen av vad arbetslöshet är för typ av problem och hur vi löser detta problem påverkas av hur det politiskt beskrivs. Det är med andra ord möjligt att förstå arbetslöshet på många olika sätt och hur arbetslöshet beskrivs i policy framställer arbetslöshet som en särskild typ av problem. Arbetslöshet har i den meningen en subjektiv dimension, precis som andra samhällsproblem som vid en första anblick utgör ett objektivt problem. Denna uppsats vill belysa hur arbetslöshet i en särskild policy subjektivt framställs och förstås som ett problem. Den policy som uppsatsen tar avstamp i är den som definieras som EU:s arbetslöshetspolicy som har ett inflytande på arbetslöshetspolitiken i Sverige, i synnerhet den kommunala, genom Europeiska socialfonden.

1.2 EU:s arbetslöshetspolicy

Det kommunala inflytandet över arbetslöshetspolitiken i Sverige förstärks och vägleds av EU:s arbetslöshetspolicy. I samband med det svenska inträdet i EU öppnades möjligheter att söka finansiering från de stora struktur- och investeringsfonderna, däribland för kommuner. Bland fonderna är Europeiska socialfonden (ESF) den främsta för arbetsmarknadsinsatser. Sedan inträdet i EU har ESF finansierat över 100 000 projekt i Sverige, varav 65% av projekten har varit kommunägda (Fred 2018, s.87). ESF är EU:s främsta verktyg för att främja sysselsättningen i Europa och 10% av hela EU:s budget används för att finansiera projekt genom ESF (esf.se 2021). EU:s

arbetslöshetspolicy genom ESF utgör därför en viktig del i kommunernas arbetslöshetspolitik, och ESF-projekten utgör en viktig del av EU:s verktygslåda för sin arbetslöshetspolicy. Det är med den utgångspunkten av intresse att diskursivt undersöka EU:s arbetslöshetspolicy.

1.3 Syfte

Policy fungerar som ett viktigt verktyg för offentliga aktörer och kan påverka den allmänna uppfattningen om ett problem. Trots policys förmåga att skapa gemensamma sanningar om problem, menar jag i uppsatsen, likt Bacchi (2009, s.25) att policys producerar en subjektiv bild av ett problem baserad på subjektiva antaganden om problemets natur. Med den utgångspunkten undersöker jag EU:s policydokument och ESF-projekt diskursivt utifrån hur de gemensamt konstruerar arbetslöshet som ett problem. Syftet är att belysa vad för typ av problem arbetslöshet framställs som, vilka subjektiva antaganden och förgivettaganden om arbetslöshet som legitimerar och legitimeras av framställningarna och vilka alternativa sätt att förstå arbetslöshet som därigenom marginaliseras.

1.4 Frågeställningar

Uppsatsen avser att uppnå syftet med hjälp av tre frågeställningar. Dessa är:

1. Hur framställs arbetslöshet som ett problem i EU:s arbetslöshetspolicy?
2. Vilka problemförståelser av arbetslöshet legitimerar och legitimeras av problemframställningarna?
3. Vilka alternativa problemförståelser av arbetslöshet marginaliseras genom policyn?

2. Tidigare forskning

Kommande avsnitt belyser genom tidigare forskning de betydande sätt som arbetslöshet i samtiden framställs som ett problem, hur tidigare forskning konceptualiserat dessa problemframställningar som rationaliteter och hur problemframställningarna har aktiverat särskilda styrningstekniker. Avsikten är att ge en förförståelse för hur arbetslöshet i regel framställs och hur det kan undersökas med hjälp av att förstå det som rationaliteter och styrningstekniker. Därefter positioneras undersökningen i förhållande till den tidigare forskning i syfte att beskriva undersökningens potentiella bidrag till denna forskning.

2.1 Arbetslöshet som ett problem

I samtida västerländska arbetsmarknader betonas allt mer konkurrens, flexibilitet och ständigt pågående lärande. Människor är individuellt ansvariga för utvecklingen av sina kapaciteter och personliga arbetssituation. 'Employability', hädanefter benämnt som anställningsbarhet, är ett framträdande koncept och en normativ kategori (Garsten & Jacobsson 2013, s.826). Anställningsbarhet innefattar en rad olika antagande om vad som krävs för att vara attraktiv på arbetsmarknaden, utöver mer typiska professionella färdigheter och arbetslivserfarenhet betonas mjukare sociala kvaliteter som flexibilitet, självständighet, anpassning och kapaciteten att sälja sig själv (Garsten & Jacobsson 2013, s.826). Istället för att beskriva individen som anställd eller arbetslös, och istället för att tala om arbetslöshet som en brist på jobb så talas det om en brist på anställningsbarhet och individer beskrivs som anställningsbara eller oanställningsbara (Garsten & Jacobsson 2004). Anställningsbarhet blir därför en förklaring och legitimering av arbetslöshet (Stråth 2000) och individen positioneras som ansvarig för sin egen anställning (Fejes 2010). Tidigare diskursiv forskning om EU kopplat till arbetslöshet har fokuserat på begreppet kunskapsekonomi. I kunskapsekonomin görs en distinktion mellan kunniga (high knowledge-skilled) och okunniga (low knowledge-skilled) inom vilken arbetslösa har kategoriserats som okunniga (Brine 2006, s.662). Arbetslösa måste enligt denna problemförståelse öka sin anställningsbarhet genom ökat lärande. Anställningsbarhet är vidare ett koncept som är starkt sammankopplat med EU:s individualisering och patologisering av arbetslösa och arbetslöshet vilket skiftat fokus från andra, mer strukturella förklaringar till arbetslöshet (Brine 2006, s.652; Tuparevska 2020, s.180). Fokus på kunskap och

individuella kapaciteter inom EU har förändrat sättet man tidigare pratade om utbildning till att nu prata om lärande. Lärande som koncept är också frikopplat från enbart utbildning till att istället inkludera människors vardagsliv och arbetsliv genom informellt och icke-formellt lärande, lärande eller bristen på lärande är starkt kopplat till individens anställningsbarhet (Fejes 2010, s.2).

2.2 Arbetslöshet som rationaliteter och styrningstekniker

Arbetslöshet har historiskt aktiverat olika typer av rationaliteter (rationalities of government) och styrningstekniker (technologies of government). Rationaliteter anknyter till ett subjektivt sätt att beskriva ett problem på ett sätt som möjliggör för särskilda sätt att agera på det, styrningstekniker till hur man agerar på förståelsen av ett problem för att förändra det (Rose & Miller 2008, s.15). Walters (2001) identifierar fyra olika kategorier, "neo-social democratic", "neo-liberal", "communitarian" och "strategies of criminalising the poor" vilka är associerade med olika sätt att förstå arbetslöshet som ett problem och styrningstekniker för att lösa problemet. Rose (2000, s.161–163) som kategoriserar samtida rationaliteter och styrningstekniker som "advanced liberalism" menar att två särskilda rationaliteter följda av olika styrningstekniker har kommit att bli dominanta i frågan om arbetslöshet. En sådan rationalitet har varit ett fokus på livslångt lärande som förstår arbetslöshet som en konsekvens av individens oförmåga att anpassa sig till förändring, till exempel i dess lina till teknologisk förändring. En vanlig styrningsteknik var att jobba med attityden hos arbetslösa genom att stärka viljan att ständigt utvecklas och lära om och lära nytt. Livslångt lärande kopplades till anställningsbarhet som en dominant rationalitet, anställningsbarhet baseras på idén om betydelsen av en konkurrenskraftig arbetskraft, en konkurrenskraftig arbetskraft skulle vara anställningsbar genom att vilja kapitalisera på sig själv och investera i sig själv. Styrningsteknikerna har varit inriktade på att stärka ambitionerna hos individen för att bli anställningsbar, till exempel genom att utforma sociala trygghetssystem på ett sådant sätt att individens beroende av arbetslöshetskassa var villkorat med skyldigheter att aktivt söka jobb och aktivt arbeta med olika strategier för att stärka sig för att göra sig mer anställningsbar.

Fejes (2014, s.7–8) analyserar EU och OECD och hur anställningsbarhet och livslångt lärande är två betydande rationaliteter i deras respektive policydokument. Han identifierar hur koncepten är sammankopplade med idéer om social sammanhållning (social cohesion). Social sammanhållning och personligt fullgörande är inte viktigt bara i relation till ekonomisk prestation utan lärande för personliga och civila syften är eftersträvansvärt i sig självt. Anställningsbarhet och anpassningsbarhet förstås på ett

samhälleligt plan som centralt för Europas ambition att vara konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat. Både lärande och anställningsbarhet trots dess betydelse för samhället och ekonomin i stort framställs som ett individuellt ansvar.

2.3 Forskningsbidraget

Tidigare forskning pekar på att anställningsbarhet och livslångt lärande är två betydande kategorier på vilken arbetslöshet och arbetslösa förstås och framställs. Den forskning som förstår arbetslöshet genom rationaliteter och styrningstekniker belyser vilka beskrivningar av problem som varit drivande och hur styrningstekniker förankras i dessa beskrivningar. Det belyser också hur subjektiva kunskaper begränsar och möjliggör särskilda framställningar och styrningstekniker. Den här uppsatsen avser att bidra till en förståelse för hur EU:s arbetslöshetspolicy, dess beskrivningar och problemförståelse av arbetslöshet möjliggör särskilda praktiker på den lokalpolitiska nivån genom ESF-projekt som policyns styrningstekniker. Givet att ESF-projekten är mångfaldiga till antalet möjliggörs därigenom en förståelse för de flertalet olika typer av styrningstekniker som används och kan användas i relation till en subjektiv problemförståelse. Genom en förståelse av EU:s arbetslöshetspolicy som två typer av problematiserande diskursiva praktiker, både genom att beskriva ett problem på ett sätt som skapar en särskild rationalitet och genom att beskriva sätt att lösa det med hjälp av olika styrningstekniker, ökar förståelsen för den diskursiva process som legitimerar subjektiva problemförståelser och marginaliserar andra.

3. Teori

Teorin är uppdelad i fyra avsnitt. Det första avsnittet beskriver undersökningens vetenskapsteoretiskt poststrukturella utgångspunkt, dess subjektiva kunskaps- och verklighetsförståelse, diskurser betydelse och hur styrning kan legitimera och marginalisera diskurs. Det andra avsnittet vidareutvecklar diskursbegreppet och beskriver hur WPR används som en diskursanalytisk teori, därtill definieras vanligt förekommande diskursiva begrepp i undersökningen som problemframställning och problemförståelse. Det tredje avsnittet belyser hur ESF-projekten genom att förstås som styrningstekniker verkar som en diskursiv praktik eller problemframställning som är legitimerad av och legitimerar en subjektiv problemförståelse. Det fjärde och sista avsnittet sammanfattar slutligen tre centrala teoretiska antaganden i WPR som summerar övriga avsnitt och därmed undersökningens teoretiska förhållningssätt till fallet.

3.1 Teoretiska utgångspunkter

Undersökningen vetenskapsteoretiska utgångspunkt tas i poststrukturalism. Poststrukturalismen vilar på några epistemologiska och ontologiska antaganden avseende vad kunskap, verklighet och språk är. Poststrukturalism har ett kritiskt förhållningssätt till kunskap, verkligheten är en produkt av vår kunskap och våra kategoriseringar av den, och denna kunskap är subjektiv (Winther Jörgensen & Phillips 2000, s.11). Ett andra antagande är att vår syn på kunskap är historiskt och kulturellt specifik och föränderlig, den är en produkt av sociala och diskursiva praktiker, människor saknar i den meningen "essenser", förutbestämda karaktärsdrag och bestämda positioner (Winther Jörgensen & Phillips 2000, s.11–12). Följaktligen är vår världsuppfattning skapad och upprätthålls i sociala processer där gemensamma sanningar etableras (Winther Jörgensen & Phillips, s.12).

Diskurser spelar en central roll för poststrukturalism. Den sociala sfären med institutioner, sociala kategorier, identiteter och relationer antas vara diskursiva i sin natur. Det är inte att säga att materiella objekt inte existerar men våra beskrivningar av ett objekt är alltså en diskursiv praktik (Laclau & Mouffe 1985, s.108). Processen i vilken människor och fenomen ges en särskild mening är föränderlig men kan stabiliseras i perioder, privilegierade diskurser uppstår i olika perioder. Problem är i den poststrukturalistiska förståelsen således omstridda och genom makt och styrning legitimeras vissa diskurser och andra marginaliseras (Bacchi 2009, s.265).

3.2 Diskurs och problemförståelse

Den poststrukturella förståelsen av institutioner, sociala kategorier, identiteter och relationer som diskursiva i sin natur (Laclau & Mouffe 1985, s. 108) och politisk styrning som legitimerande eller marginaliserande av diskurs (Bacchi 2009, s.265) utgör utgångspunkten för undersökningens förståelse av diskurs. WPR är en teori som baseras på en poststrukturell förståelse av diskurs och är därigenom ett sätt att hantera diskursbegreppet. Diskurs i WPR är den socialt producerade formen av kunskap som begränsar vad som är möjligt att tänka, skriva, säga eller göra i förhållande till ett givet socialt objekt eller beteende (Bacchi 2009, s.35). De är i denna mening sociala konstruktioner, en produkt av vår subjektiva kunskap (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s.11). Diskursiva formationer kan förstås som särskilda kunskaper som är viktiga för att förstå de underliggande antaganden som ligger till grund för problemförståelse och hur styrning sker genom särskilda problemförståelser (Bacchi 2009, s.35). Att förstå hur styrningen fungerar, är således viktigt för att förstå hur problem produceras. Genom styrning sållas konkurrerande diskurser, där vissa legitimeras och andra förkastas (Bacchi 2009, s. 265).

Diskurser är i denna mening tvåfaldiga. De är dels de handlingar som utgör dem (Bacchi 2009, s.35). Med handlingar avses i undersökningen det som i frågeställningen definieras som problemframställningar av arbetslöshet som sker genom hur man både rationaliserar problem genom att beskriva det på ett särskilt sätt och genom hur olika styrningstekniker beskrivs som sätt att lösa detta problem. Det är dels också vad hon kallar konceptuella logiker, vilket är de särskilda förståelser och kunskaper baserade på normer, värderingar och förgivettaganden som handlingarna bygger på och reproducerar (Bacchi 2009 s. 5). I undersökningen är dessa konceptuella logiker de underliggande antaganden och förgivettaganden, eller problemförståelser, av arbetslöshet och arbetslösa som utgör fundamentet för varför arbetslöshet och arbetslösa framställs på det sätt det gör. Att undersöka problemframställningar diskursivt genom WPR är därför att undersöka vilka problemförståelser som legitimerar en särskild problemframställning men också att undersöka vilka problemförståelser som legitimeras av en särskild problemframställning, i egenskap av en diskursiv praktik. Det kan också uttryckas som att undersökningen förstår förhållandet mellan diskursiva praktiker (problemframställningar) och diskursiva logiker (problemförståelser) som ömsesidigt.

3.3 Rationaliteter och styrningstekniker

Rationalities och technologies of government är ett analytiskt verktyg för att belysa två olika sätt att få tillgång till problemförståelse och därigenom två sätt undersökningen kan granska styrning genom policy. Rationaliteter

anknyter till ett subjektivt sätt att beskriva ett problem på ett sätt som möjliggör för särskilda sätt att agera på det, styrningstekniker till hur man agerar på förståelsen av ett problem för att förändra det (Rose & Miller 2008, s.15). Rationaliteter är de särskilda kunskaper som trots sin subjektiva natur upphöjs till sanning genom hur problem beskrivs och därigenom blir ett problem som behöver adresseras (Rose & Miller 2008, s.16). Styrningstekniker är de sätt som rationaliteter förverkligar och legitimerar sig själv genom personer, tekniker, institutioner och metoder (Rose & Miller 2008, s.16). Rationaliteterna kan ofta också kategoriseras till en "familj" av rationaliteter likt de kategoriseringar vi såg i tidigare forskning, till exempel klassisk liberalism eller avancerad liberalism (Rose & Miller 2008, s.17), dock är inte syftet med undersökningen att sätta några sådana etiketter på styrningen. Snarare så är utgångspunkten att det är fullt möjligt att problemförståelser är en konsekvens av en samverkan mellan olika typer av "rationalitetsfamiljer", och syftet är att identifiera de underliggande antaganden som konstruerar problemet oavsett dess tillhörighet till en eller flera rationalitiesfamiljer (Bacchi 2009, s.7).

Bilden av en policy eller den problemförståelse den bygger på eller reproducerar är inte fullständig utan att undersöka lösningarna. Genom lösningarna får vi tillgång till problemförståelser (Bacchi 2009, s.31). Att problematisera är tydligt kopplat till de tekniker som beskrivs för att lösa "problemet", att undersöka problemförståelser är därför inte bara att undersöka beskrivningar som möjliggör särskilda lösningar, utan också att undersöka hur de faktiska lösningarna beskrivs. Hur man beskriver teknikerna, institutionerna och metoderna som avser att lösa "problemet" är således också ett sätt att förstå vad som anses vara problemet (Rose & Miller 2008, s.15). Styrningsteknikerna kan vara och är i regel mångfaldiga, det kan handla om hur och vad man mäter statistiskt, vilka metoder och procedurer som används för att utbilda en person, vilken typ av profession som används för att adressera problemet och vilka institutioner professionen faller under och vilket uppdrag denna profession får (Rose & Miller 2008, s. 63).

Ett sätt att förstå samspelet mellan rationalitet och styrningsteknik, är genom "government at a distance". Det utgår från frågeställningen: Hur är det möjligt att agera på saker, människor och platser som ligger långt bort? (Rose & Miller 2008, s.33). De samarbeten som möjliggör styrningen på distans kan visserligen förstås i relation till att en aktör är beroende av en annan för finansiering eller annan resurs, men det kan också förstås genom att aktörer övertygar varandra om att deras "problem" och mål är samma. På sådant vis kan personer, institutioner och platser som har en distans avseende tid, rum och formella gränser ändå, genom att konstruera problem genom språk och diskurs etablera nätverk och möjliggöra styrning på distans (Rose & Miller 2008, s.34–35). Det är dock viktigt att poängtera att det inte är samma sak som att undersökningen förutsätter att EU:s arbetslöshetspolicy enkelriktat dikterar lokala styrningstekniker, styrningsteknikerna, även om de tenderar att reflektera policyns rationalitet så producerar de i sig också särskilda rationaliteter och har därigenom förmågan att påverka rationaliteter

genom sina praktiker (Bacchi & Goodwin 2016, s.44). I den meningen kan policy förstås som etablerad i en kontext där en gemensam problemförståelse skapats och etablerats genom en lös sammansättning av olika aktörer och praktiker över tid och rum (Rose & Miller 2008, s.35). Sambandet mellan rationaliteterna och styrningsteknikerna kan således både förstås som en produkt av finansieringslogiken ESF bygger på, där projektens metoder, mål och tekniker utformas på ett sätt som möjliggör finansiering. Där kan till exempel svenska ESF-rådet, nationella programdokument och regionala prioriteringar och övriga aktörer fungera och förstås som intermediärer som binder projekten till EU-policy. Det kan också förstås som en diskursiv process, där problemförståelser konvergerat, där formella eller informella band eller beroendeställningar aktörer emellan visserligen spelar roll, men inte en avgörande roll för samspelet mellan subjektiva kunskaper och praktiker. Rationaliteter och styrningstekniker bidrar på det viset med en förståelse för hur särskilda beskrivningar möjliggör särskilda sätt att förstå vad lösningen bör vara och hur både framställning av problem och därigenom lösning gemensamt bygger på en särskild förståelse och samtidigt reproducerar denna förståelse. Det bidrar också med, kanske viktigast av allt för uppsatsen vidkommande, med en insikt om att för att förstå hur ett politiskt problem framställs, till exempel genom en policy, så behöver vi titta både på både hur man skapar och löser problem som två olika diskursiva praktiker som legitimerar och legitimeras av en subjektiv problemförståelse. Därigenom är det därför också möjligt och användbart för uppsatsen att i analysen av EU:s arbetslöshetspolicy se denna policy som problematiserande både genom hur problem rationaliseras i EU:s policydokument men också hur problem styrs i ESF-projekt.

3.4 WPR

What's the problem represented to be? (WPR) är en diskursorienterad teori och policyanalytisk metod delvis baserad på poststrukturalism och governmentality (Bacchi 2009, s.265). Tidigare delar har beskrivit hur undersökningen vilar på en poststrukturalistisk förståelse av kunskap, verklighet, språk och diskurs. De governmentality-inspirerade begreppen rationaliteter och styrningstekniker för att belysa två olika diskursiva praktiker som legitimerar och legitimeras av en subjektiv problemförståelse har därtill introducerats. WPR är ett sätt att teoretiskt och metodologiskt behandla dessa aspekter. Uppsatsen användning av WPR utgår från tre grundläggande teoretiska antaganden som ligger i linje med undersökningens teoretiska förståelse av kunskap, verklighet, diskurs och policy. 1) Styrning sker genom problemförståelser 2) Vi behöver undersöka problemförståelser genom att analysera problemframställningarna de innefattar snarare än problem 3) Lösningar ger implicit tillgång till problemförståelser.

Det första antagandet tar avstamp i att policys inte ses som en objektiv lösning på ett uppkommit problem, snarare är policy med och producerar problem och är en implicit representation av vad som subjektivt anses vara ett problem (Bacchi 2009, s.25–26). I denna mening är policy blott ett uttryck för en problemförståelse, det är inte policyn som styr oss, det är problemförståelsen bakom policyn (Bacchi 2009, s.xi). Således, för att förstå hur vi styrs behöver vi undersöka problemförståelsen som framträder i policy (Bacchi 2009, s.xiii).

Det andra antagandet motsätter sig det positivistiska synsättet att problem existerar oberoende av hur vi uppfattar dem, och att vårt syfte därför är att föreslå lösningar till det objektivt existerande problemet. Istället är de styrande (government) aktiva i skapandet och reproduceringen av problem genom policy (Bacchi 2009, s.33). Privilegierade bland de många problemförståelser som finns är den som representeras av 'government' som genom sin tillgång till styrningstekniker får fäste, varför det är betydelsefullt att, i enlighet med en poststrukturalistisk förståelse, studera offentlig policy utifrån hur de framställer problem (Bacchi 2009, s.33–34).

Det tredje antagandet bygger på idén om att adressera något som ett problem som behöver lösas i sig är en problematiserande aktivitet (Bacchi 2009, s.31). Policy, i egenskap av att erbjuda lösningar på problem är därför i sig en problematiserande aktivitet (Bacchi 2009, s.31). Hur problemet förstås undersöks både genom hur problem beskrivs och skapas men också genom hur man beskriver lösningar som inkluderar särskilda metoder för att lösa problemet och därigenom avslöjar vissa förgivettaganden och antaganden om problemet. En WPR-analys uppmuntrar i detta syfte att analysera både rationaliteter och styrningstekniker som två olika diskursiva praktiker (Bacchi 2009, s.10–11, 30).

4. Metod och material

4.1 Kvalitativ text- och diskursanalys

Undersökningen kommer till stora delar ägna sig åt textanalys med en diskursiv ansats. Textanalys kräver tolkning för att skapa förståelse för ett fenomen (Bergström & Boréus 2018, s. 30–31). En typ av texttolkning är den diskursiva, den diskursiva tolkningen läser i regel text i ljuset av en bredare diskurs inom vilken texten ges betydelse, den förstås i relation till andra texter. Inverterat kan det också förstås som att diskurs förstås och tolkas utifrån läsningar av många enskilda texter (Bergström & Boréus 2018, s. 34). Diskursiva mönster framstår alltså i hur kategorier används och hur särskilda förståelser och värderingar framträder inom ett särskilt ämne i ett specifikt sammanhang (Bergström & Boréus 2018, s.34). Ett centralt analytiskt värde är att tolka och problematisera policy genom en diskursiv läsning av text, genom att ifrågasätta kategoriseringar, förgivettagande och förståelser av problemet som framträder i policyn. WPR-ansatsen utgör en diskursanalytiskt orienterad texttolkningsmetod användbar för att kritiskt granska förgivettagna föreställningar om sociala eller politiska problem och maktrelationer (Bergström & Ekström 2018, s. 271).

4.1.1 Min position som forskarsubjekt

Diskursanalyser har vissa inbyggda problem, till exempel att vi ofta är en del av den kultur vi undersöker, vilket gör det svårt att ställa sig främmande inför materialet vi undersöker. Därtill finns det en inbyggd kritik i diskursanalyser mot att subjektiva representationer av verkligheten upphöjs till gemensamma sanningar, vilket är problematiskt i förhållande till att man i denna kritik ofta producerar en annan typ av sanning (Winther Jörgensen & Phillips 2000, s. 28–29). Det är oundvikligen så att analysen är en produkt av min diskursiva position och den kultur jag befinner mig i, och undersökningens resultat behöver därför förstås som en av många tolkningar i relation till detta. Undersökningen är visserligen kritisk i sin ansats, kritiskt granskande av hur problem framställs och premisserna och kunskaperna som legitimerar sådana framställningar och marginaliserar andra. I den meningen menar jag att undersökningen kritiskt förhåller sig till att subjektiva framställningar och förståelser upphöjs till allmängiltig sanning på ett principiellt plan. Det är i

den meningen en kritisk granskning men inte avsedd som en kritik av själva framställningarnas innehåll utifrån dess giltighet eller rimlighet. Uppsatsen har i den meningen inte en konstruktiv ansats som föreslår hur policyn kan eller bör göras bättre, utan snarare är syftet att belysa att policyn kan göras annorlunda och inte utgör en objektiv problemlösning till ett objektivt existerande problem, i detta ingår att belysa alternativa problemförståelser som marginaliseras i policyn. Även om metodologin i viss mån är förlåtande kring det faktum att en diskursanalys är färgad av författarens egna diskursiva position, så är frågan om hur analysen presenteras av stor betydelse för en diskursanalytisk undersökning. Att vara transparent och tydlig i presentationen för att redogöra för hur jag kommer fram till slutsatserna blir därför en utmaning att vara vaksam inför.

4.2 Vägledande frågor

”What’s the problem represented to be?” utgår ifrån att policys är normativa texter eftersom de anger praktiker som vilar på en viss problemförståelse (Bacchi 2009). Metoden har sex vägledande frågor till sitt förfogande. En viktig poäng är att undersökningens förhållningssätt till frågorna bör anpassas till forskningsproblemet och forskningsfrågorna man arbetar med (Bergström & Ekström 2018, s. 273; Bacchi 2009, s. 23). Undersökningen använder sig av de fyra första frågorna i WPR-ansatsen. Dessa fyra frågor fångar bäst det som undersökningen intresserar sig för. Frågorna hjälper till att förstå hur arbetslöshet och arbetslösa framställs och hur detta kan göras genom att både beskriva det som en särskild typ av problem och genom att beskriva särskilda styrningstekniker som sätt att lösa problemet, vilka båda bygger på och reproducerar en subjektiv problemförståelse som är historiskt och kulturellt formad och specifik samt exkluderande och marginaliserande av andra möjliga problemförståelser. Det exkluderar fråga fem i Bacchis metod som fokuserar på effekterna och fråga sex som fokuserar på hur effekterna kan hanteras genom att bryta och ersätta problematiseringar. Det beror på att undersökningen vill avgränsa sig till en fördjupad diskussion kring EU:s arbetslöshetspolicy främst utifrån dess förmåga att legitimera subjektiva problemförståelser även på lokalpolitisk nivå genom ESF, diskutera vad som produceras och inte produceras samt hur detta produceras. Frågorna är i sin form i enlighet med Bacchis syfte med frågorna, men formulerade för att tangera undersökningens fall. Frågorna lyder:

1. Hur framställs arbetslöshet i EU:s arbetslöshetspolicy?

Den första frågan utgår från den grundläggande premissen att policy inte är problemlösande utan problemframställningar, som vilar på en särskild förståelse av ett problem (Bacchi 2009, s.2–3). Policyn i fråga i undersökningen är den policy som driver de tematiska målen för ESF. De

tematiska målen är formulerade baserat på några nyckeldokument som formar EU:s policy kring arbetslöshetsfrågor som avses att undersökas med fokus på dess beskrivningar. Problemframställningar ges också tillgång till via “policy intervention”, det vill säga de praktiker som föreslås för att lösa problemet (Bacchi 2009, s.3). Policy intervention förstås i undersökningen genom hur ESF-projekten beskriver sin användning av särskilda styrningstekniker. Projekten avgränsas i undersökningen till och exemplifieras av sydsvenska ESF-projekt och de tekniker, metoder och institutioner som projekten använder sig av. Under 4.3 beskrivs närmare hur urvalet av policydokument och projekt genomförts.

2. Vilka kunskaper, förgivettagande och antagande legitimerar och legitimeras av hur arbetslöshet framställs?

Den andra frågeställningen aktiverar både epistemologiska och ontologiska antaganden såväl som konceptuella logiker (Bacchi 2009, s.5). En viktig poäng är också att analytiskt fokus inte ligger på antaganden eller uppfattningar hos enskilda policyskapare, problemförståelsen vi är ute efter är den som produceras i policyn, oberoende av avsändare (Bacchi 2009, s.5). Policy som “praktiska texter” säger något om vad som avses göras, men bygger på “a thinking that guides or justifies those practices” (Bacchi 2009, s. 34). I linje med detta undersöks framställningarna som legitimerade och legitimerande av särskilda problemförståelser. Om ett utbildningsprogram introduceras för kvinnor så är den implicita problemförståelsen att bristande utbildning hos kvinnor är ett problem (Bacchi 2009, s. 5), med samma logik kan en viss mätteknik eller mätvärde av ett fenomen implicit uttrycka vad vi anser är nödvändigt att mäta och därmed vad som implicit är problemet (Bacchi 2009, s.9).

För att komma åt dessa problemförståelser kan olika verktyg användas som kan vägleda diskursanalysen (Bacchi 2009, s.7). Undersökningen kommer att arbeta med dikotomier och nyckelbegrepp. Dikotomier är ett sätt att skapa motsatspar med en inbördes värderad hierarki. Ett fenomen kan värderas positivt och dess motsats värderas då binärt negativt (Bacchi 2009, s.7–8). Den andra är nyckelbegrepp, exempel på nyckelbegrepp kan vara jämlikhet, deltagande eller demokrati. Nyckelbegrepp likt dessa är ofta så djupt rotade att vi tar innebörden för givet, diskursanalytiskt är då målet att undersöka vilka meningar dessa begrepp tillskrivs i policyn (Bacchi 2009, s.8).

3. Hur har samtida arbetslöshetspolicy och problemframställningar historiskt formats?

I undersökningen identifieras några nyckeldokument för samtida arbetslöshetspolicy, dessa kan förstås som viktiga nedslag i en historisk process, så kallade formativa moment (Bacchi 2009 s.10). Undersökningen

utgår från dessa dokument och arbetar sig bakåt för att identifiera andra centrala nedslag i EU:s arbetslöshetspolicy och hur arbetslöshet historiskt har problematiserats. Metodologiskt ägnar undersökningen då sig åt ett genealogiskt tillvägagångssätt. Det görs genom att börja i samtiden och arbeta oss bakåt och försöka identifiera formativa moment för problemförståelsen och den institution den verkar inom (Bacchi 2009, s.10). Den genealogiska kartläggningen består i att översiktligt redogöra för den historiska framväxten av arbetslöshetspolicy i EU. Syftet med att göra detta är att belysa att varken problemförståelser eller de institutioner inom vilken de produceras är den oundvikliga produkten av en naturlig utveckling (Bacchi 2009, s.10). Undersökningen påbörjar analysen genealogiskt för att skapa en grund på vilken programperiodens policy och dess problemförståelser av arbetslöshet kan förstås som ett av många nedslag i en ständigt föränderlig process. I den meningen förstås problemförståelser som föränderliga och subjektiva och därigenom föremål för kritisk granskning av de antaganden de bygger på. Slutligen belyser en sådan genealogi den pluralitet av sätt som arbetslöshet kan förstås, vilket underlättar en diskussion om marginaliserade problemförståelser i linje med undersökningens tredje frågeställning.

4. Vilka alternativa problemförståelser marginaliseras genom policyn?

Med avstamp i undersökningens andra frågeställning följer den kritiska frågan om vilka problemförståelser av arbetslöshet som inte får plats i samtida policys problemframställningar. Givet att problemframställningar förstås som legitimerade av en subjektiv problemförståelse och parallellt legitimerande av denna problemförståelse syftar denna frågeställning till att belysa de problemförståelser som marginaliseras i en sådan diskursiv process. Till exempel kan diskursanalysen i metodens andra frågeställning stödja en kritisk analys, dikotomier är ett exempel på en förenkling av ett komplext problem och kan belysa förenklingar och alternativa sätt att förstå förhållandet mellan dessa dikotomier som inte får plats i policyn (Bacchi 2009, s.13). Givet problemförståelser föränderlighet, kan det också vara användbart att utgå från de alternativa problemförståelser som har existerat i EU-policy historiskt genom WPR:s tredje frågeställning, vilka kan belysa historiskt konkurrerande diskurser som är marginaliserade i samtida policy (Bacchi 2009, s.14).

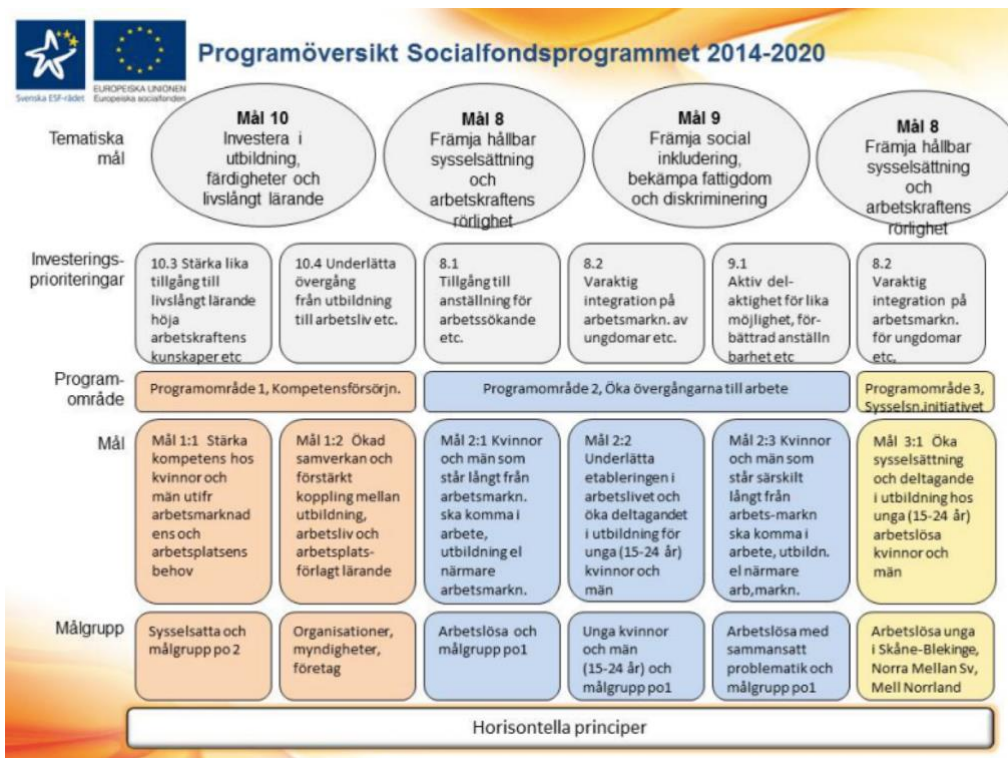
4.3 Material och urvalsstrategi

4.3.1 EU:s policydokument

ESF är EU:s främsta verktyg för att främja sysselsättningen (esf.se 2021). ESF och de tematiska målen (se figur 1) som styr arbetet under perioden 2014–2020 är förankrad i EU:s arbetslöshetspolicy. Ett viktigt dokument på vilken programperiodens tematiska mål styrs är genom Europe 2020 Strategy

beslutad 2010. ESF bör anpassa sin verksamhet i enlighet med denna strategi, särskilt i fråga om sysselsättning, utbildning och kampen mot social utestängning och fattigdom (EU 1304/2013, s.1). Därtill är European Employment Strategy (EES) en viktig del i EU:s arbetslöshetspolicy, EES skapades av EU:s medlemsstater 1997 för att formulera gemensamma mål för medlemsstaternas arbete med arbetslöshet (europa.eu 2021). EES producerar ett centralt vägledande dokument för arbetet med arbetslöshetsfrågor i unionen, kallat "Employment Guidelines for the Employment Policies of Member States" (europa.eu 2021). För programperioden 2014–2020 för ESF producerades dessa riktlinjer vid tre tillfällen, ursprungligen 2010 och uppdaterat 2015 och 2018. Europe 2020 Strategy förtydligas och fastställs genom dessa integrerade riktlinjer både för sysselsättningspolitiken specifikt och den ekonomiska politiken i största allmänhet. De integrerade riktlinjerna för sysselsättningspolitiken föreslås av EU-kommissionen, förankras hos Europaparlamentet, Ministerrådet, Regionala Kommittén och Employment Comittée. ESF bör löpande stödja medlemsstaterna med beaktandet av de integrerade riktlinjerna (EU 1304/2013, s.1). Undersökningen definierar således EU:s arbetslöshetspolicy för programperioden 2014–2020 utifrån dessa nyckeldokument. Undersökningen kommer följaktligen undersöka beskrivningarna av arbetslöshet i följande policydokument:

- Europe 2020 Strategy
- Employment Guidelines for the Employment Policies of Member States 2010
- Employment Guidelines for the Employment Policies of Member States 2015
- Employment Guidelines for the Employment Policies of member states 2018



Figur 1 (Region Sydsverige 2013, s.22)

4.3.2 ESF-projekt

Svenska ESF-rådet delar in landet i åtta regioner för programperioden 2014–2020. Undersökningen arbetar med den region som definieras som Sydsverige inom vilken regionerna Skåne och Blekinge ingår. Urvalsprocessen för vilka projekt som avses att undersöka utgår från undersökningens syfte och frågeställningar. Det definieras som “purposive sampling” i den meningen att urvalet görs med avsikten att uppfylla de kriterier som krävs för att besvara undersökningen frågeställningar (Bryman 2015, s.410).

Sydsverige är en särskilt intressant region i egenskap av att vara den region som både har flest ansökningar per utlysningar och flest beviljade projekt per utlysning under programperioden 2014–2020 (Sweco 2021, s.23). Det är således en region som varit högst aktiv i arbetet med ESF-projekt. Därtill var arbetslöshetssiffrorna och i synnerhet ungdomsarbetslösheten de regionalt högsta av alla vid programperiodens början (ESF-rådet 2013). Undersökningen arbetar med sydsvenska projekt finansierade inom ramen för programområde 2 “ökade övergångar till arbete”. Programområdet jobbar brett med arbetslöshet i linje med hur uppsatsen inte har avgränsat sig till en särskild typ av arbetslös grupp. Det tillför ett värde till uppsatsen att hålla begreppet arbetslöshet öppet då uppsatsen inte avser att belysa hur en särskild grupp arbetslösa, till exempel invandrare, funktionshindrade eller ungdomar framställs utan hur arbetslöshet som ett brett begrepp förstås och framställs. Detta baseras i sin tur på att undersökningen förstår att en och samma arbetslös person kan uppfylla flera av dessa kategoriseringarna, en princip programområdet “ökade övergångar till arbete” förhåller sig till genom att brett arbeta med olika typer av arbetslöshet. Programområde tre exkluderas då det enbart arbetar med en särskild typ av arbetslöshet, ungdomsarbetslöshet. Programområde ett, inriktat på kompetensförsörjning, fokuserar främst på att höja kompetensen på personer med anställning (ESF-rådet 2013; Region Sydsverige 2013), varför programområdet exkluderas i undersökningen då den i första hand inte riktas till arbetslösa.

En annan medveten urvalsstrategi är att välja lika många olika kommuner som projekt. Det görs för att möjliggöra för olika konstellationer av aktörer, institutioner, metoder och tekniker för att få en bild av den diversifierade naturen av styrningstekniker som kan användas för att adressera en viss rationalitet (Rose & Miller 2008; Bacchi 2009). Avsikten med det är inte att jämföra vilka styrningstekniker som är bäst eller mest ändamålsenliga, utan snarare att belysa hur samma problemförståelse kan aktivera en rad olika styrningstekniker och hur olika styrningstekniker kan bygga på och legitimera samma problemförståelser.

Då fokus ligger på projektens styrningstekniker i form av metoder, tekniker och mål är material som på ett eller annat sätt beskriver arbetet med

dessa aspekter i fokus. Målet är således att fokusera på hur beskrivningen av en särskild styrningsteknik bygger på underliggande antaganden och förgivettaganden om hur problemet bäst löses. Gemensamt för materialet är att respektive projekts kontaktperson har kontaktats med begäran om dokumentation som beskriver vilka metoder, mål, mätverktyg och processer man har arbetat eller arbetar med i projektet. Sex stycken projekt har kontaktats för programperioden, projekt som uppfyller krav på att det är kommun som är projektägare, att projektet finansierats inom ramen för programperioden 2014–2020 och programområde 2 samt att kommunen tillhör den Sydsvenska regionen. Projekten har varierat i sin tillgång på eller delande av material, varför tre av dessa projekt har valts, vilka är de som delgivit mest rik tillgång till material i enlighet med purposive sampling-metoden. De tre projekten som har valts tillhör varsitt respektive delmål (2.1, 2.2 och 2.3) för programområde 2, syftet med detta är att få en bredd i typ av projekt som arbetar med övergångar till arbete.

Nedan presenteras projekten och det material som delgetts på begäran:

1. Samverkan för fler i arbete

Samverkan för fler i arbete är ett projekt i Osby kommun som påbörjades 2017-02-01 och avslutades 2020-01-31. Projektet finansieras inom ramen för programområde 2, delmål 2.1 “Kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden med målgrupp arbetslösa” (ESF-rådet 2013). Följande material har delgetts för projektet Samverkan för fler i arbete:

- *Beviljad projektansökan:* Beskrivning av mål, arbetsmetoder, målgrupp, planerade aktiviteter och organisationens sammansättning.
- *Komplettering till ansökan:* Se ovan.
- *Slutrapport:* Utvärderar mål, organisationen, arbetssätt och metoder
- *Följeforskningsrapport i utvärderingen av projektet:* Beskrivning av projektets olika faser, aktiviteter, deltagare, mätverktyg och resursanvändning.
- *Avstämningsrapport vid övergång till genomförandefas:* Beskrivning av analys och planeringsfasen med problemanalys, metodanalys, målanalys och aktivitetsplaner.

2. Ung Kompetens

Ung Kompetens i Eslövs kommun är ett projekt som påbörjades 2019-09-01 och avslutas 2022-06-30. Projektet finansieras inom ramen för programområde 2, delmål 2.2: “Underlätta etableringen i arbetslivet och öka deltagandet i utbildning för målgruppen unga 15–24 år” (ESF-rådet 2013). Följande material har delgetts från projektet Ung Kompetens Eslöv:

- *Deltagarens väg genom projektet*: Beskriver processen från etablerad kontakt, dagliga rutiner, återkommande aktiviteter och innehållet i olika faser individen går igenom.
- *Arbetet med deltagare*: Beskriver målgrupp, tids- och aktivitetsplaner och metoder.
- *Plan för löpande utvärdering*: Beskriver projektet, vad som ska mätas, hur och varför.
- *Delrapport utvärdering Ung Kompetens*: Första delutvärderingsrapporten innehållande mål, måluppfyllelse och mätverktyg.
- *Rapport analys- och planeringsfasen Ung Kompetens Eslöv*: Beskriver samverkansprinciper, organisation och delmål.
- *Verktyg för förändringsteori*: Beskriver projektets resurser, aktiviteter, tjänster och avsedda resultat kortsiktigt och långsiktigt.

3. JagKan

JagKan är ett projekt i Helsingborgs Stad som påbörjades 2017-09-01 och avslutades 2020-08-31. Projektet finansieras inom ramen för programområde 2, delmål 2.3: “Kvinnor och män som står särskilt långt från arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden med målgrupp arbetslösa med sammansatt problematik” (ESF-rådet 2013). Följande material har delgetts för projektet JagKan:

- *Beviljad projektansökan*: Beskrivning av mål, arbetsmetoder, målgrupp, planerade aktiviteter och organisationens sammansättning.
- *Avstämningsrapport vid övergång till genomförandefas*: Tids- och aktivitetsplan, deltagarens väg genom projektet och utvärderingsplan.
- *Slututvärdering av ESF-projektet JagKan*: Utvärderar mål, organisationen, arbetssätt och metoder baserat på deltagare och studiecoachers berättelser.

5. Analys

Analysen påbörjas i 5.1 genom att beskriva hur EU:s arbetslöshetspolicy, ESF och dess problemförståelse växt fram historiskt. Det görs med avsikten att belysa att varken problemförståelser eller de institutioner inom vilken de produceras är den oundvikliga produkten av en naturlig utveckling (Bacchi 2009, s.10). På så sätt blir det möjligt att se programperioden 2014–2020 som en del i historiskt formad och föränderlig process. I 5.2, 5.3 och 5.4 tar därefter analysen av respektive frågeställning i kronologisk ordning vid.

5.1 EU, ESF och arbetslöshetspolicy: En genealogi

EU:s rötter brukar spåras till tidiga 50-talet och European Coal and Steel Community (ECSC) och det bidragssystem som kopplades till personer som riskerade att bli av med jobbet på grund av industriell omstrukturering. Europeiska socialfonden började bildas i samband med Romfördraget 1957 och de första reformerna av ESF kom till under 1970-talet. Den första reformen 1971 klargjorde då att fonden kunde användas efter medlemsstaternas behov men att kommissionens riktlinjer skulle efterlevas och i synnerhet den som uttryckte att insatser skulle riktas mot specifika yrkesgrupper. Reformen grundlade också ett fokus på den yngre befolkningen och betydelsen av att utbilda yngre personer. Arbetslöshet kopplades samman med “underemployment” och arbetslösa skulle få ett varaktigt arbete genom att säkerställa att de fick ett arbete som korresponderade med deras förmågor (EEC 71/66; EEC 2396/71). I samband med den andra reformen 1977 riktades fokus mot de mest underutvecklade regionerna och fokus för ESF riktades ytterligare mot de arbetslösa (EEC 2893/77). Den tredje reformen 1983 förstärkte fokus på specifika sociala grupper, till exempel arbetskraftsinvandrare och unga och förflyttade fokus allt mer från arbete till arbetslöshet och arbetare till arbetslösa, för första gången började också begreppet social exkludering användas i EU:s policy (EEC 83/516; EEC 2950/83). 1988 kom den fjärde reformen som med sitt ökade fokus på utbildningen av arbetslösa personer började förorda olika typer av individbaserad utbildning som avsåg att stärka individens anställningsbarhet (EEC 2052/88). Den femte reformen 1993 etablerade termen social exkludering (EEC 2084/93). Under 1990-talet, närmare bestämt 1997 etablerades även European Employment Strategy (EES) som stödjer unionens arbete med sysselsättningspolitik, främst genom “Employment Guidelines” som etablerar gemensamma prioriteringar och riktlinjer för medlemstaternas

sysselsättningspolitik (ec.eu 2021). Den sjätte reformen 1999 betonade social sammanhållning (social cohesion) snarare än social exkludering som det huvudsakliga målet med ESF (EC 1784/1999). 2006 kom den sjunde reformen som med utgångspunkt i European Cohesion Policy och Lissabonstrategin förstärkte idén om social sammanhållning som ett konkurrensverktyg för Europa genom en arbetskraft med hög kunskapsnivå och attraktivitet på arbetsmarknaden. Därtill jämfördes i allt högre utsträckning arbetslöshet med passivitet och brist på lärande (inkluderat informellt och icke-formellt lärande) och genom olika träningsprogram, praktiker etc. kunde inaktivitet och bristande lärande och därigenom arbetslöshet motarbetas (EC 1081/2006).

I genealogin framträder det att EU och ESF har över tid gjort vissa diskursiva förskjutningar i frågan om arbetslöshet. Bland dessa finner jag att man har gått från att tala om arbete på en generell nivå till arbetslöshet på en individuell nivå och från att tala om arbetsmarknadens oförmåga att möta individens kompetenser i form av ”underemployment” till att tala om individens oförmåga att möta arbetsmarknadens efterfrågade kompetenser. Dessutom har man gått från att tala om social exkludering till att tala om social sammanhållning och från att förorda gruppinsatser till att förorda individuellt baserade insatser. Därtill har man gått från att tala om utbildning till att tala om lärande och från att beskriva arbetslöshet som avsaknad av varaktig anställning till att beskriva arbetslöshet som passivitet.

5.2 Hur framställs arbetslöshet som ett problem i EU:s arbetslöshetspolicy?

Jag finner att en dominant problemframställning i undersökningens policydokument och projekt är att individer brister i sin anställningsbarhet. I kommande avsnitt avser jag att belysa tre olika återkommande sätt som bristande anställningsbarhet framställs som ett arbetslöshetsproblem i policyn.

5.2.1 Arbetslöshet som bristande lärande

Policydokumenten rationaliserar arbetslöshet som ett lärandeproblem. Det görs genom att framställa arbetslösa som bristande i sitt lärande med särskild betoning på livslångt lärande. Lärande framställs som inbegripet formellt lärande, icke-formellt lärande och informellt lärande. Särskilt betonas vikten av att lyfta det icke-formella och informella lärandet och att validera de kompetenser som erhålls genom detta lärande (COM 2010/2020, s.4; EU 2010/707, s.5). Icke-formellt och informellt lärande skiljer sig från formellt lärande som gäller de kunskaper som förvärvas i utbildning, icke-formellt lärande åsyftar olika typer av arbetsplatsbaserat lärande och med informellt lärande åsyftas lärande som sker naturligt i samband med olika aktiviteter, till

exempel IT-kunskaper som kan förvärfvas genom att spela datorspel (europa.eu 2021). Lärande framställs som centralt för att stärka arbetskraften långsiktiga anpassningsbarhet till förändring och förvärvandet av nyckelkompetenser både i och utanför arbetslivet för att stärka anställningsbarheten (COM 2010/2020, s.19; EU 2010/707, s.4–5; EU 2015/1848, s.4). Det livslånga lärandet motiveras i relation till den kunskapsekonomi arbetskraften verkar inom och att det i en sådan ekonomi är viktigt att förvärva nyckelkompetenser som efterfrågas på dagens och framtidens arbetsmarknad och som därmed stärker individens anställningsbarhet (EU 2010/707, s.5). Därtill betonas ytterligare vikten av att livslångt lärande ska förbättras genom samarbete med arbetsmarknadens många olika parter (EU 2018/1215, s.4–5).

Projektet jobbar i olika utsträckning med formellt eller icke-formellt lärande beroende på om det har funnits en inriktning mot studier eller arbete. Projektet framställer lärande i linje med hur policydokumenten framställer lärande, som centralt för förvärvandet av nyckelkompetenser som gör arbetskraften långsiktigt anpassningsbar och anställningsbar i relation till arbetsmarknadens efterfrågan.

Samverkan för fler i arbete beskriver att dess deltagargrupp har lågt humankapital, brister i tillämpbara yrkeskompetenser på svensk arbetsmarknad, har bristande språkkunskaper och saknar därtill generella kompetenser som att ha god närvaro, komma i tid och socialt uppträdande (Osby kommun 2017, s.8). Arbetslösa framställs således brista i många delar av sitt lärande. Vidare menar man i projektet att på de arbetsplatser som inte kräver formell kompetens ställs höga krav på generella kompetenser som målgruppen saknar (Osby kommun 2017, s. 9). Generella kompetenser ges stor betydelse, kompetenser som inbegrips inom det policydokumenten definierar som icke-formellt lärande, och precis som i policydokumenten lyfts detta lärande fram som särskilt viktigt för arbetslösheten. Projektet används sedan i senare faser till att träna individerna genom lärande. Det rör sig dels om arbetsträning vilken syftar till att ge deltagaren både formella och generella (icke-formella) kompetenser. Parallellt genomför deltagaren studiebesök på företag, deltar i workshops som syftar till att ge ökad kunskap om arbetsmarknaden, svensk arbetsplatskultur och ökad samhällskunskap, detta anses både kompetensutvecklande, kan skapa ett intresse hos individen och ger möjligheten att göra ett medvetet val (Osby kommun 2017, s.32). Denna typ av lärande får anses ligga närmare den informella typen av lärande, där man genom att göra saker likt i en workshop antas lära sig saker parallellt. Teman för projektets workshops framställer i vilka avseenden man anser att deltagarna brister i sitt lärande givet att det ska verka kompetensutvecklande. Genom att använda workshops med teman som ökad kunskap om arbetsmarknaden, svensk arbetskultur och ökad samhällskunskap framställs deltagarna som bristande i sin kunskap om arbetsmarknaden, svensk arbetskultur och samhällskunskap.

Ung kompetens jobbar också med olika typer av lärande. Redan i de tidiga faserna av projektet identifieras det att de första operativa insatserna borde

fokusera på små förändringar i vardagen och att lära individen att hitta strategier för att hålla tider, planera vardagen, få ingångar och tillgång till motion och hälsa. Många av individerna beskrivs som beroende av hjälp med skjuts, planering och påminnelser och behöver därför coachas i självständighet (Eslövs kommun 2019b, s.3–4). Man jobbar även i de tidiga faserna enbart med den här typen av informellt lärande innan processen för att söka arbete eller studier påbörjas. Det informella lärandet tränas i samband dagliga möten med individen där man samlas i en lokal och äter frukost och därefter ägnar sig åt aktiviteter under dagen. Exempel på regelbundna och schemalagda aktiviteter är teater, sköta om djur, odling och ridning, spontana aktiviteter är bowling, klättring, matlagning och utflykter (Eslövs kommun 2019b, s.5–6). Den varierade uppsättning aktiviteter som föreslås ligger i linje med hur policydokumenten definierar att det informella lärandet är särskilt viktigt. Det finns inte heller någon uppenbar eller uttalad koppling eller förankring till det individuella yrkesvalet och studieinriktningen på aktiviteterna. Då projektet arbetar både med studier och arbete så ska i nästa fas olika typer av icke-formella eller formella insatser för lärande ta vid. För de individer som är inriktade mot studier finns möjlighet att träffa SYV eller göra studiebesök på folkhögskola. Beroende på individens kapacitet till att göra stora steg kan studieförberedande folkhögskolekurs vara aktuellt, annars finns även Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar eller lärlingsutbildningar (Eslövs kommun 2019b s.6–7). Deltagare inriktade mot arbete kan få hjälp med att boka studiebesök på en arbetsplats, söka information på nätet om vilka yrken som finns, och hjälp med att skriva CV och personligt brev. Praktikplats föreslås också som en lämplig åtgärd eller arbetsprövning, anställning hos Samhall eller jobb via lönebidrag. Krav, tidsomfattning och typ av stöd ska anpassas efter individen enligt Supported Employment-metodiken (Eslövs kommun 2019b s.8).

I JagKan arbetas det med två övergripande metoder. Supported Education och IPS Fritid. Likt föregående projekt kan vi se att en uppdelning görs mellan informellt lärande och icke-formellt eller formellt lärande. IPS Fritid arbetar med det informella lärandet genom stärkande gruppaktiviteter där deltagarna deltar i olika fritidsaktiviteter utanför den kommunala regin (Helsingborgs stad 2017, s.4). I IPS Fritid ingår en hälsomodul och en ”peer support group”, vilka båda avsåg att bestå av 8–12 personer. Hälsomodulen gick ut på att prova på ett antal olika fritidsaktiviteter, till exempel yoga, meditation, simning, löpning, dans, målning eller hälsoföreläsning i syfte att skapa en känsla av social gemenskap och att stärka individens fysiska och mentala hälsa och välmående. Peer support group hade ingen definierad agenda utan styrs helt och hållet av deltagarnas behov med syftet att bygga gemenskap och dela studieupplevelser, möjlighet finns även till utveckling för deltagare genom att leda stödgruppen (Helsingborgs stad 2017, s.11). Det icke-formella lärandet arbetar man med genom Supported Education, där samtliga deltagare tilldelas en studiecoach som löpande följer upp mående och studieprogression via regelbundna avstämningar (Helsingborgs stad 2017, s.9–10). I projektets slutrapport framkommer även att studiecoacherna arbetat med andra delar än

just studiecoaching, genom att ha stöttat deltagarna i frågor som inte är relaterade till studier eller arbete. Det gällde boendesituation, kost, motion och myndighetskontakter (WSP 2020, s. 10).

Policyn rationaliserar att arbetslösa brister i sitt lärande och att lärande syftar till att skapa en långsiktig anpassningsbarhet och anställningsbarhet i relation till arbetsmarknaden. Genom projektformen som policyns styrningsteknik så framställs inte bara olika lärandeformer ha långsiktigt positiva konsekvenser, utan själva formen i sig, projekt som löper över tre års tid, framställer att dessa långsiktigt användbara nyckelkompetenser är möjliga att förvärva under en kortare tidsram. Just nyckelkompetenser och livslångt lärande är bärande sätt som policydokumenten rationaliserar detta på och som projekten sedan styr individerna mot. Inte minst det som Samverkan för fler i arbete kallar generella kompetenser, vilket även övriga projekt jobbar med utan att uttryckligen definiera det som generella kompetenser, framställs som nyckelkompetenser, det vill säga den typen av kunskaper som handlar om att lära sig att planera, ta ansvar, hålla tider och skapa rutiner.

En annan iakttagelse är att projekten använder till exempel studier, praktik, arbetsträning eller subventionerad anställning som ett sätt att öka formellt och icke-formellt lärande. Intressant nog utgör även studier, praktik, arbetsträning eller subventionerad anställning slutmålet i samtliga projekt, ett slutmål som när uppnått innebär att deltagaren skrivs ut ur projektet då individens anses ha fått arbete (Osby kommun 2020, s.10–11; Eslövs Kommun 2019c, s.2; WSP 2020, s.12). Lärande framställs därmed som ett ändamål i sig jämförbart med en självförsörjande eller fast anställning genom att mäta deltagande i lärandeprocesser som likvärdigt med att få en varaktig och självförsörjande anställning, vilket framställer bristande lärande som ett särskilt betydelsefullt arbetslöshetsproblem, för att inte säga att det rent av framställer bristande lärande som i det närmaste samma sak som arbetslöshet.

Något som förenar alla projekt i undersökningen är att det informella lärande är en betydande styrningsteknik, genom diverse fristående aktiviteter oavsett slutmål för deltagaren. Att styra genom att använda tekniker som uppmuntrar informellt lärande framställs bristande informellt lärande som ett särskilt stort arbetslöshetsproblem, något även policyn rationaliserade som ett problem som behövdes lösas genom att rationalisera informellt lärande som särskilt viktigt.

Sammantaget kan det sägas att genom framställningarna produceras bristande lärande som ett arbetslöshetsproblem. Genom projektformen som styrningsteknik med sin begränsade tidsram så framställs lärandet som kortsiktigt förvärvade nyckelkompetenser, kompetenser som kan förvaltas långsiktigt och arbetslösa som bristande i detta lärande i linje med hur policyn rationaliserar lärandebristen. Genom att likställa sysselsättning med deltagande i lärande genom projektens sätt att mäta att en deltagare kommit ut i sysselsättning framställs arbetslöshet som avsaknad av deltagande i lärande insats. Genom hur projekten styr lärandet mot allt ifrån arbetsplatskultur, fritidsaktiviteter till dagliga rutiner, framställs arbetslöshet

vara en brist på lärande omfattande grundläggande sociala egenskaper och kompetenser även utanför det yrkesverksamma livet, i linje med hur det informella lärande rationaliseras som särskilt bristande i policydokumenten.

5.2.2 Arbetslöshet som bristande aktivering

Aktivering utgör en viktig problematisering av arbetslöshet i policydokumenten. I Europe 2020 Strategy knyts arbetslöshet till social utestängning som motverkar ett aktivt deltagande i samhället och möjligheten att leva ett värdigt liv (COM 2010/2020, s.20). I Employment Guidelines kan vi vidare se att aktivering framställs som en avgörande del för att öka deltagandet på arbetsmarknaden (EU 2010/707, s.4). Inaktivitet framställs behöva bekämpas genom åtgärder som flexibla arbetsvillkor, effektivt livslångt lärande, främjande av arbetskraftens rörlighet och sociala trygghetssystem som fastställer tydliga rättigheter och skyldigheter för den enskilde arbetslöse, till exempel genom skyldigheten att aktivt söka jobb. Även arbetsförmedlingar spelar centrala roller gällande aktivering och dessa bör stärkas genom mer individanpassade tjänster där man arbetar med ömsesidigt förstärkande insatser. Åtgärder för att öka lönsamheten och incitament till att arbeta uppmuntras (EU 2010/707, s.4, EU 2015/1848, s.4). Därtill betonas också betydelsen av innovativa arbetsformer som en lösning (EU 2018/1215, s.4). Aktivering framställs således i policydokumenten som både en fråga om aktivering på arbetsmarknaden men också i samhället i stort, varför det krävs ömsesidigt förstärkande individanpassade tjänster. Att aktivera någon framställs därigenom som både en fråga på individnivå och en fråga som kräver flera av varandra beroende insatser i individens liv. Genom att beskriva problemen som bristande tydlighet i skyldigheter för individen till exempel genom att aktivt söka jobb eller bristande lönsamhet eller incitament till arbete framställs passiviteten inte bara som omedveten eller ofrivillig utan som en potentiell konsekvens av samhällets bristande krav eller incitament till aktivering som har gjort att individer i förekommande fall medvetet eller frivilligt kunnat passivisera sig själv. Social utestängning och passivitet knyts också till bristande egenmakt när stärkande av egenmakten uppmuntras för att främja full deltagande i samhällslivet och ekonomin (EU 2010/707, s.5).

I projekten kan vi sedan se hur aktivering genomsyrar många av de styrningstekniker som används och hur aktivering både framställs som viktigt i förhållande till den egna anställningen, men också, i linje med hur policyn rationaliserar social utestängning, passivitet som ett tillstånd som genomsyrar fler delar av personens liv än bara det yrkesverksamma.

I Samverkan för fler i arbete fokuserar man på individens egen delaktighet och intresse för sin egen process. Individerna aktiveras genom informellt lärande i form av workshops om arbetsmarknad, arbetskultur och samhällskunskap i syfte att skapa ett intresse hos individen (Osby kommun

2017, s.32). Att aktivera individen i sin egen jobbsökarprocess anses också centralt. Individen ska själv vara delaktig i att upprätta en individuell handlingsplan, själv ansvara för att aktivt söka jobb, rapportera jobbsökandet till projektmedarbetarna och hålla sig uppdaterad kring arbetsmarknadens krav (Osby kommun 2017, s.30). I regel förväntas dock detta vara resultatöst då direktanställning inte anses vara möjlig för projektdeltagare, varför deltagaren löpande informeras om utbildningsmöjligheter och möjligheter att starta eget företag (Osby kommun 2017, s.30). På sådant vis framställer projektet aktivering som ett självändamål, då aktivt deltagande i sin egen process anses viktigt, även om denna process inte troligt anses leda till något. Egenansvaret att aktivt söka jobb är också en styrningsteknik som följer tydligt av hur policydokumenten rationaliserar behovet av ökade krav och skyldigheter för den enskilde att bryta sin arbetslöshet. I den sista fasen där individen ska nå arbete anses arbete snarare röra sig om en arbetsmarknadspolitisk anställning som ska subventionera arbetsgivaren. Detta då individernas arbetsförmåga inte anses vara samma sak som deras anställningsbarhet, anställningsbarhet saknar individerna till den grad att de inte anses aktuella för den reguljära arbetsmarknaden (Osby kommun 2017, s.37).

I Ung kompetens genomsyras hela projektet av ett 'salutogent förhållningssätt', vilket innebär att en viktig del är individens egen delaktighet i att stärka sina egna resurser och möjlighet att påverka sin egen situation (Eslövs Kommun 2019b, s.4). Redan under de första operativa insatserna, efter att man har identifierat rutiner för sömn, kost och motion ska individen lära sig att hitta strategier för att hålla tider, planera vardagen, få ingångar och tillgång till motion och hälsa (Eslövs kommun 2019b, s.3–4). I nästkommande skede ska dagliga möten ske med individen där man samlas i en lokal och äter frukost och därefter ägnar sig åt planerade eller spontana aktiviteter under dagen (Eslövs kommun 2019b, s.5–6). Då aktiviteterna är av varierande karaktär och någon koppling till studie- eller yrkesval inte diskuteras framställs också aktiveringen som ett självändamål genom projektet. Genom att tidigt angripa individens rutiner och beteenden i privatlivet framställs just bristande aktivering i alla delar av individens liv vara ett problem, inte bara den passivitet som är kopplad till arbetslivet. Det knyter också an till hur policydokumenten rationaliserar passivitet som ett arbetslöshetsproblem inte bara i form av passivitet i förhållande till sin arbetssituation utan även i samhället som en helhet genom hur man rationaliserar social utestängning som ett problem som behöver lösas.

I JagKan så har metodutvecklingsarbetet från början varit inriktat på att få till en metod där projektdeltagarna ska uppleva ägarskap över sin egen process och skapa delaktighet i sin egen utvecklingsprocess (Helsingborgs stad 2017, s.4). Detta mäts genom projektmålet "Utifrån ett framtidsfokus ska deltagarna i projektet uppleva ägarskap av sin egen process, vara i ett sammanhang och bidra till sin egen utveckling" (Helsingborgs stad 2017, s.6). Det ska mätas genom projektdeltagarnas egen skattning av huruvida man fått förstärkt självkänsla och bibehållen motivation, upplever att man fått

behovsstyrt stöd av projektet, och att arbetsmetoden haft ett utvecklings- och framtidsfokus (Helsingborgs stad 2017, s.6). Själva metodutvecklingen av Supported Education har inga bestämda ramar när projektet inleds utan ska utvecklas tillsammans med projektets deltagare (Helsingborgs stad 2017, s.8–9). I projektets utvärdering finner vi vidare att fritidsaktiviteterna genom hälsomodulen ska ha syftat till att aktivera sig, socialisera sig och röra sig ute i samhället (WSP 2020, s.20). Att aktivera sig både i sin egen process, metoden som helhet och även genom fritidsaktiviteter är styrningstekniker som samtliga framställer behovet av aktivering som viktigt för att komma i arbete men också i syfte att känna gemenskap och socialisera sig (motverka social utestängning genom passivitet) samt att aktivera sig som ett självändamål för att bryta det passiva tillståndet.

Projektens framställning av arbetslöshet som ett problem av bristande aktivering, inte bara i arbetsliv utan även privatliv, knyter an till den framställning vi såg i policydokumenten där aktivt deltagande i samhället och ekonomin i sin helhet uppmuntrades genom ömsesidigt förstärkande insatser. Ömsesidigt förstärkande insatser som rationaliseras som en lösning på social utestängning blir i projekten verklighet genom att arbeta nära individen i många olika delar av hans liv, inkluderat vardagsrutiner och fritidsaktiviteter. Vi kan också se att i linje med hur policydokumenten rationaliserar att ökade individuella skyldigheter behövs så arbetas det med aktivering i frågan om sin egen sysselsättning genom att ställa krav på individen att aktivt söka jobb eller bara generellt äga eller driva sin egen process och bidra till metodutvecklingen i projekten. Det utgör en tydlig koppling mellan hur ett problem rationaliseras till de tekniker som kan användas för att lösa problemet. Att rationalisera den individuella skyldigheten till aktivering och att styra individerna i projekten mot ökat egenansvar och egenmakt genom ökad aktivitet framställer också att den bristande aktiveringen och därmed arbetslösheten är individens eget ansvar.

5.2.3 Arbetslöshet som bristande självkänsla

Det tredje sättet EU:s arbetslöshetspolicy framställer bristande anställningsbarhet som ett arbetslöshetsproblem är genom att problematisera individers självkänsla. Det intressanta med denna problemframställning är att den vid en första anblick inte är alldeles uppenbar i policydokumenten men att den i projekten förkroppsligas och förtydligas genom olika styrningstekniker. Framförallt ges diffusa begrepp i policydokumenten likt egenmakt och värdighet en mening genom hur projekten arbetar med dessa.

I Europe 2020 Strategy framställs både högre sysselsättning och kompetenshöjning genom lärande ge ökad egenmakt (COM 2010/2020, s. 18). Dessutom behöver människor som drabbats av social utestängning till följd av arbetslöshet möjliggöras att bli en aktiv del av samhället för att på så sätt öka värdigheten i deras liv (COM 2010/2020, s.20). I Employment

Guidelines framställs arbetslöshet på liknande vis, till exempel framförs att lika möjligheter till deltagande för att undvika social utestängning för individer som befinner sig längst ifrån arbetsmarknaden bör främjas genom att stärka individens egenmakt (EU 2010/707, s.5).

I projekten framställs både värdighet och egenmakt handla om det subjektiva och självupplevda egenvärdet genom hur projekten arbetar med att öka den självupplevda känslan av värdighet och egenmakt hos projektdeltagarna. Genom hur projekten försöker lösa en problematik av egenmakt och värdighet genom att fokusera på den självupplevda värdigheten och egenmakten framställs denna problematik vara kopplad till individens självkänsla snarare än samhällets uppfattning av individens bristande värdighet och egenmakt.

I Samverkan för fler i arbete är målsättningen att samtliga deltagare ska känna ökat välmående i vardagen och samtliga deltagare ska uppleva att det har haft möjlighet att påverka sin individuella planering i projektet vilket mäts genom självskattning. Genom projektet arbetar man på olika sätt med individens självkänsla, till exempel genom att tidigt kartlägga individens resurser och hinder och att i denna process lägga fokus på individens starka sidor i förhållande till arbetsmarknaden. En annan styrningsteknik är också att individen själv ska vara drivande i sin jobsökarprocess och aktivt kontakta arbetsgivare själv i syfte att öka självservicegraden (Osby kommun 2017, s.29–30). Studiebesök och workshops fungerar parallellt med arbetsträningen som ett sätt att öka intresset och självmedvetenheten (Osby kommun 2017, s.32).

I Ung kompetens var ett mål på individnivå en 50% ökning av den självskattade hälsan, ett mål som baserades på att social utsatthet ofta leder till en känsla av att man är värd mindre än andra (Eslövs Kommun 2019a, s. 6–7), vilket på ett tydligt sätt knyter an till frågan om värdighet som även policydokumenten framställer som en problematik. På samma sätt framställer projektet individer som beroende eller bristande i sin egenmakt varför man arbetar med självständigheten i vardagen och motiverande samtal, i linje med projektets salutogena förhållningssätt som fäster stor vikt vid individens självupplevda framgångsupplevelse (Eslövs Kommun 2019b, s.4). Dessutom arbetar man löpande med utvärdering genom självskattning (Eslövs kommun 2019c, s.4–5). Även utvärderingen fokuserar på de bristande framstegen i projekten som en konsekvens av individens bristande självförtroende (Eslövs kommun 2021, s.4), vilket därigenom framställer att självkänslan är en betydande faktor som hindrar anställning och befäster arbetslöshet.

På samma sätt arbetar JagKan med självskattning som mätverktyg som ska utreda ifall individerna känner ägandeskap över sin egen process och bidrar till sin egen utveckling, något som mäts bland annat genom att fråga ifall individerna upplever förstärkt självkänsla och bibehållen motivation (Helsingborgs stad 2017, s.6). Det vill säga att man framställer att graden av egenmakt anses vara mätbar genom att ställa frågor om självkänslan. Metoderna som används för att förbättra självkänsla är vidare hälsomoduler där man deltar i olika fritidsaktiviteter och peer support groups (Helsingborgs

stad 2017, s.11). Därtill har hela projektets metodik präglats av ett fokus på det "friska" för att stärka individerna självkänsla (WSP 2020, s. 10), ett sätt att framställa att det finns en "sjuk" dimension i individerna, men att denna sjuka del kan lösas genom att istället rikta om fokus mot det friska.

Samtliga projekt arbetar med självskattning av framgång vilket i sig är ett sätt att framställa betydelsen av den subjektiva upplevelsen av framsteg, dessutom har självskattningen i samtliga projekt ett fokus på aspekter som har med den subjektiva upplevelsen av sitt eget välmående och hälsa, eller självkänsla, att göra. Projekten arbetar med värdighet och egenmakt som självupplevda och subjektiva upplevelser hos deltagarna och framställer känslan av värdighet och egenmakt som bristande genom att arbeta med olika styrningstekniker som avser att stärka den självupplevda egenmakten och värdigheten. Det ligger visserligen i linje med den bristande värdighet och egenmakt som rationaliseras som ett arbetslöshetsproblem i policydokumenten, men förtydligar att den bristande egenmakten och värdigheten främst är den självupplevda och inte i första hand den samhälleliga uppfattningen. Därtill kan vi se hur både JagKan och Samverkan för fler i arbete väljer att ha ett fokus på det positiva som ett sätt att stärka självkänslan. JagKan arbetar med att fokusera på det friska i individen och Samverkan för fler i arbete väljer att ha ett fokus på individens styrkor i förhållande till arbetsmarknaden. Sammantaget framställs därigenom att bristande självkänsla, främst genom känslan av bristande egenmakt och värdighet, är ett arbetslöshetsproblem. Genom att systematiskt arbeta med metoder och mål i projekten som har självkänslan att göra som ett led i att bli anställd, framställs att betrakta sig själv som anställningsbar som en förutsättning för att betraktas som anställningsbar av samhället.

5.3 Vilka problemförståelser av arbetslöshet legitimerar och legitimeras av problemframställningarna?

Framställningarna av arbetslöshet som bristande lärande, aktivitet och självkänsla är tre olika sätt som vissa centrala antagandet om arbetslöshet yttrar sig. De förenas i att de legitimeras av subjektiva förståelser av arbetslöshet som en särskild typ av problem och i egenskap av diskursiva praktiker, legitimerar denna problemförståelse. För att komma åt problemförståelserna kommer diskursanalysen vägledas av att belysa nyckelbegrepp och dikotomier (Bacchi 2009, s.7–9) som framställningarna i policydokumenten och projekten producerar. Dessa nyckelbegrepp och dikotomier präglas av genomgripande subjektiva antaganden som formar framställningarna av på vilka sätt individer brister i sin anställningsbarhet, vilka jag avser att belysa.

5.3.1 Nyckelbegrepp

Undersökningen identifierar tre nyckelbegrepp kopplat till arbetslöshet som genomsyrar policyn. Dessa är sysselsättning, arbetsmarknad och deltagande. Jag avser här att belysa hur dessa begrepp tillskrivs vissa meningar som baseras på subjektiva antaganden (Bacchi 2009, s.8) om arbetslöshet.

Sysselsättning

Sysselsättning är ett centralt begrepp i policyn. Sättet sysselsättning framställs i policyn tillåter för en bredare definition av både vad som utgör en anställning och tillåter även inkludering av olika former av studier. Policyn konstruerar sysselsättning som deltagande, lärande eller aktivering i största allmänhet. Vi kunde se hur policydokumenten rationaliserade aktivering som en central del i att få tillgång till arbetsmarknaden (EU 2010/707, s.4), och hur lärande i olika former framställs som centralt för att stärka anställningsbarheten (COM 2010/2020, s.19; EU 2010/707, s.4–5; EU 2015/1848, s.4). Dessutom uppmuntrades mer innovativa arbetsformer som en lösning på arbetslöshet (EU 2018/1215, s.4). Dessa framställningar likställer inte på ett uppenbart sätt deltagande i lärande eller aktivering med sysselsättning, men de rationaliserar den betydelse deltagande i olika former har för sysselsättning och att vad som utgör sysselsättning inte bör begränsas till en särskild typ av arbete genom att uppmuntra till innovativa arbetsformer. Tittar vi sedan på projekten ser vi hur dessa antaganden kompletteras av hur man framställer lösningarna, något som inte på samma sätt uppenbarar sig genom att exkluderat undersöka policydokumenten. Särskilt tydligt framträder ett antagande om sysselsättning som deltagande i olika former av lärande eller aktivering i största allmänhet genom hur ESF-projekten mäter att en individ har fått sysselsättning och därmed skrivs ut ur respektive projekt när denne deltagare deltog i lärande eller aktiverande insats (Osby kommun 2020, s.10–11; Eslövs Kommun 2019c, s.2; WSP 2020, s.12). Ett sådant sätt att mäta sysselsättning legitimerar de antaganden som policyn rationaliserar, att sysselsättning är ett brett begrepp som inbegriper många olika typer av arbetsformer, och att det mest relevanta inte är typen eller formen för arbete utan sysselsättningen som sådan. Då arbetslöshet förstås vara att brista i sitt lärande och att vara passiv, förstås aktivering eller lärande i sig kunna likställas med sysselsättning. Projektformen som en styrningsteknik har i detta sammanhang också dessa antagande inbyggda i sig, då de i regel involverar personer som står långt ifrån arbetsmarknaden som inte inom ramen för projektiden antas kunna få en fast anställning eller tillgång till den reguljära arbetsmarknaden. Det är också något projekten problematiserar, till exempel Samvekan för fler i arbete som menar att arbetsförmåga inte är likställt med anställningsbarhet och tillgång till den reguljära arbetsmarknaden (Osby kommun 2017, s.37). I JagKan problematiserar man i utredningen från projektmedarbetarnas perspektiv att projektets

tidsbegränsning utgör ett hinder för deltagaren (WSP 2020, s.20–21). På liknande sätt belyser Ung kompetens i sin löpande utvärdering att eventuella hinder för ökad arbetsförmåga förutom att ligga hos individen själv behöver utredas ifall det kan kopplas till projektet som konstruktion (Eslövs kommun 2019c, s.5). Genom att då rationalisera och tillskriva sysselsättning egenskaper som gör dess omfång mer omfattande i policydokumenten möjliggörs det för ESF-projekten att uppnå mål om att sysselsätta individer inom projektformens begränsade tidsram i form av tillfälliga anställningar, praktiker, studier eller subventionerade anställningar.

Arbetsmarknad

Inneboende i själva begreppet arbetsmarknad finns ett antagande om att arbetslöshet är en fråga om utbud och efterfrågan. Om arbetstagare utgör utbudet och arbetsgivare utgör efterfrågan på denna marknad så förefaller det rimligt att arbetslöshet är differensen mellan vad arbetsgivare efterfrågar och vad arbetskraftsutbudet erbjuder. Policydokumenten uppmuntrar ett individbaserade fokus (EU 2010/707, s.4, EU 2015/1848, s.4) där individer genom att förvärva nyckelkompetenser som efterfrågas på dagens och framtidens arbetsmarknad kan stärka sin anställningsbarhet (EU 2010/707, s.5) Denna rationalisering av arbetsmarknaden framträder även i hur projekten genomgående arbetar med att stärka individers lärande, aktivering och självkänsla, där det finns ett ständigt närvarande antagande om att individerna behöver förbättras för att bättre motsvara det som arbetsmarknaden och arbetsgivarna efterfrågar. Genom att bryta passivitet, förvärva nyckelkompetenser genom lärande och förbättra självkänslan antas individerna bättre rustade att långsiktigt förhålla sig till arbetsmarknadens föränderliga efterfrågan, det är ett centralt antagande i anställningsbarhet som en problematisering. Att hantera arbetslöshet genom att nästintill enbart styra individer i förhållande till arbetsmarknaden och inte vice versa legitimerar och legitimeras av ett antagande om att arbetslöshet är individens eget ansvar då arbetsmarknaden och att arbetsgivares efterfrågan är rationell och behovsstyrd. På samma sätt som policydokumenten rationaliserar arbetsmarknaden på detta vis är det också en bärande idé i samtliga projekt att förbereda och träna individen för att möta arbetsmarknadens efterfrågan, vilket legitimerar antagandet om att individerna inte möter denna efterfrågan med sina befintliga egenskaper och kompetenser.

Genom att policydokumenten i regel uppmanar till deltagande på den icke-reguljära arbetsmarknaden, det vill säga till exempel genom informellt lärande i form av subventionerade anställningar, praktik eller andra innovativa arbetsformer (EU 2018/1215) legitimeras därtill ett antagande om arbetsmarknaden som segmenterad mellan en reguljär och icke-reguljär arbetsmarknad. Projektens sätt att bidra till skapandet av den icke-reguljära arbetsmarknaden genom att i regel avse att få ut projektdeltagarna till den icke-reguljära arbetsmarknaden legitimerar antagandet om den icke-reguljära

arbetsmarknadens existens och värde som en arbetsmarknad. Detta antagande förutsätts också av den subjektiva mening man tillskriver sysselsättning som möjliggör för anställningar på den icke-reguljära arbetsmarknaden att betraktas som sysselsättning.

Deltagande

Deltagande är ett centralt begrepp i policyn. Sysselsättning förstås på många sätt som deltagande i någon form. Sättet deltagande definieras i policyn går dock djupare än så och anknyter inte bara till deltagande i sysselsättning. Antagandet som görs är att ett deltagande i samhällslivet, oavsett form är relaterat till vårt deltagande i yrkeslivet. Deltagande framställs som en bärande logik i lärande, aktivering och självkänsla. Det framträder i policydokumenten till exempel genom begreppet social utestängning, där den passivitet och bristande egenmakt arbetslösa präglas av utgör ett hinder för fullt deltagande i både samhällsliv och ekonomi (EU 2010/707). På samma sätt framställs lärande vara centralt för att förvärva långsiktigt användbara nyckelkompetenser både i och utanför arbetslivet (COM 2010/2020, s.19; EU 2010/707, s.4–5; EU 2015/1848, s.4). Relationen mellan deltagande i processer som stärker lärandet, aktiveringen och självkänslan både i och utanför arbetslivet är således en central rationalitet i policydokumenten.

Detta antagande om betydelsen av deltagande i och utanför arbetsliv som ömsesidigt beroende legitimeras av styrningsteknikerna. Sättet projekten arbetar med deltagande utanför själva arbetslivet, främst genom till exempel fritidsaktiviteter utan uppenbar eller uttalad koppling till arbetsökandet är ett exempel på detta. Där framställs själva deltagandet i sig motverka den social utestängning där även arbetslösheten är en del. Deltagande i olika delar av samhället antas därigenom ha positiva synergieffekter. I Ung kompetens var detta särskilt tydligt då man i de tidiga faserna enbart arbetade med olika former av deltagande som inte kopplades till arbetslivet innan individen blev aktuell för att få påbörja sitt jobbsökande (Eslövs kommun 2019b, s.5–6). Genom just denna styrning av individen är det inte bara så att ett antagande om att deltagandet i arbetslivet och civila livet antas ha positiva synergieffekter legitimeras, utan till och med att deltagande i icke-yrkesrelaterade aktiviteter kan vara en direkt förutsättning för deltagande i arbetslivet. Genom att förstå deltagande på detta vis legitimeras antagande om att deltagande i samhället är ömsesidigt beroende av eller till och med en förutsättning för deltagande i arbetslivet, en rationalitet som legitimerar och legitimeras av styrningen av individers privatliv som genomsvårar projekten.

5.3.2 Dikotomier

I kommande stycken avser jag att belysa tre begrepp som används som motsatser genomgående i policyn. Avsikten är att belysa att policyn skapar motsattpar med en inbördes värderad hierarki där det ena värderas positivt

och dess motsats värderas binärt negativt (Bacchi 2009, s.7–8). De positivt värdeladdade begreppen självständig, aktiv och hälsosam menar jag används som ett återkommande sätt för att beskriva sysselsättning vilket legitimerar och legitimeras av antaganden om att arbetslöshet dikotomt är beroende, passiv och ohälsosam.

Självständig och beroende

Självständighet och beroende är en återkommande dikotomi i policyn där arbete förknippas med självständighet och arbetslöshet med beroende. Att träna individer i ökad självständighet genomsyrar policydokumentens beskrivningar och projektens styrningstekniker. Livslångt lärande framställs i policydokumenten som förvärvande av nyckelkompetenser som gör individen mindre förändringskänslig och mer anpassningsbar att hantera framtida utmaningar (COM 2010/2020, s.19; EU 2010/707, s.4–5; EU 2015/1848, s.4). Livslångt lärande är därmed ett sätt att öka självständigheten. Lärande som ett sätt att öka självständighet legitimeras sedermera i projekten genom att till exempel coacha individerna i självständighet genom att få hjälp med att hitta strategier för att hålla tider och planera vardagen för att minska deras nuvarande beroende av hjälp med skjuts, planering och påminnelser (Eslövs kommun 2019b, s.3–4). Eller som i Samverkan för fler i arbete där man för att råda bot på att deltagarna bland annat saknar generella kompetenser som god närvaro, att komma i tid och socialt uppträdande (Osby kommun 2017, s.8) får arbetsträning som ska stärka de generella kompetenserna men också får delta i workshops om arbetsmarknaden och svensk arbetsplatskultur för att öka medvetenheten i sitt eget val (Osby kommun 2017, s.32). Dessa lärandestrategier har ett inbyggt antagande om att deltagarna inte klarar grundläggande saker som förutsätter självständighet eller har förmågan att fatta självständiga beslut, varför deras lärande, även de som gäller generella kompetenser behöver öka, och på så sätt minska deras beroende av samhället.

Gällande aktivering så belyser policydokumenten passivitetens negativa påverkan på egenmakten (EU 2010/707) och betydelsen av att stärka individuella skyldigheter till exempel att söka jobb (EU 2015/1848, s.4–5). I projekten arbetar man sedermera med styrningstekniker som att till exempel uppmuntra individen att äga eller driva sin egen process (Eslövs Kommun 2019b, s.4; Helsingborgs stad 2017, s.6), självständigt formulera mål och önskingar (Helsingborgs stad 2017, s.8–9; Osby kommun 2017, s.30) och arbeta mot dessa mål genom att självständigt söka jobb och hålla sig uppdaterad kring arbetsmarknadens behov (Osby kommun 2017, s.30). På liknande sätt kan vi se att egenmakt även knyts till självkänslan. Till exempel genom att arbeta med att öka självständigheten i vardagen (Eslövs Kommun 2019a, s. 4, 6–7) eller genom att mäta känslan av ägandeskap över sin egen process (Helsingborgs stad 2017, s.6). Policydokumentens sätt att

rationalisera behovet av ökad självständighet för att öka anställningsbarhet och komma i arbete och projektens sätt att arbeta med styrningstekniker för att öka självständigheten legitimeras av och legitimerar antaganden om att arbetslöshet dikotomt är att vara beroende av samhället.

Aktiv och passiv

Aktiv och passiv är en återkommande dikotomi i policyn där arbete förknippas med aktivitet och arbetslöshet med passivitet. Aktivering av individen i alla dess avseenden genomsyrar det individbaserade arbetssättet som uppmuntras av policydokumenten (EU 2015/1848, s.4; COM 2010/2020, s.14). I projekten är dikotomin också ständigt närvarande både när det gäller aktivering som är direkt kopplad till arbete eller utbildning men också aktivering i största allmänhet i alla delar av livet. Börjar vi med att titta på hur aktiv används positivt värdeladdat i frågan om just anställning kan vi ta avstamp i hur hela konceptet sysselsättning knyts till ett aktivt deltagande i arbetslivet, oavsett i vilken form. Detta görs framförallt genom den öppna tolkningen av begreppet sysselsättning som i första hand är ett begrepp som används för att beskriva någon som är aktivt deltagande snarare än någon som har en självförsörjande anställning. Det används också som ett sätt att löpande styra individen mot att vara aktiv i frågan om sin egen anställning genom att uppmuntra att aktivt delta i att forma sin individuella handlingsplan och aktivt vara drivande och äga sin egen process (Helsingborgs stad 2017, s.6; Osby kommun 2017, s.30), även i de fall när en sådan anställning inte ens kan anses möjlig (Osby kommun 2017 s.30). Passivitet rationaliseras också som ett arbetslöshetsproblem även i de fall där det saknas en direkt anknytning till frågan om sysselsättning, vilket policydokumenten framställer när arbetslöshet problematiseras som social utestängning ur samhället som helhet, vilket knyts till passivitet (COM 2010/2020, s.20). Därför rationaliseras aktivering av individen i alla delar av hans liv som en lösning och utgör även i projekten en betydande styrningsteknik. Arbetet med det informella lärandet blev i detta avseende en styrningsteknik som fokuserar på aktivering som ett självändamål, där typ av aktivitet framställs vara av mindre betydelse givet den breda uppsättning av fritidsaktiviteter som föreslås i projekten för att aktivera individerna och som inte uttryckligen har någon anknytning till yrkesval. Policydokumenten och projekten framställer sammanfattningsvis att passivitet är ett betydande arbetslöshetsproblem och aktivering är en betydande lösning på arbetslöshet. Dessa framställningar legitimerar och legitimeras av antaganden om aktivitet som förknippat med arbete och passivitet dikotomt förknippat med arbetslöshet.

Hälsosam och ohälsosam

Hälsosam och ohälsosam är en återkommande dikotomi i policyn där arbete förknippas med hälsa och arbetslöshet med ohälsa. Ett ingångsvärde i samtliga projekt är att arbetslösa lider av hälsoproblematik, i synnerhet psykisk ohälsa (Osby kommun 2017, s.8; Eslövs kommun 2019b, s.2; Helsingborgs stad 2017, s.8). Genom att använda projekt som syftar att bryta arbetslöshet genom att bryta psykisk ohälsa så knyter man både arbetslöshet till ohälsa och arbete till hälsa och framställer ohälsa som ett betydande hinder till anställning. Hälsa som självupplevd och subjektiv genom självkänsla är ett vanligt sätt att framställa hälsa som ett arbetslöshetsproblem i policyn. Arbetslöshet förknippas i policydokumenten med en känsla av ovärdighet varför erkännandet av lärande och rättigheter behöver främjas (COM 2010/2020, s.20). Styrningsteknikerna i projekten jobbar med lärande och aktivering som strategier för att förbättra hälsan, vilket reproducerar denna framställning av hälsa som i första hand något subjektivt och självupplevt genom att syfta till att stärka just självkänslan genom att till exempel öka självledarskapet, självmedvetandet, självförtroendet eller motivationen (Eslövs Kommun 2019a, s. 6–7; Osby kommun 2017, s.30; Helsingborgs stad 2017, s.6). Två av projekten arbetade därtill med att fokusera på det positiva som ett sätt att förbättra hälsan, till exempel genom att fokusera på styrkorna gentemot arbetsmarknaden (Osby kommun 2017, s.29) eller fokusera på det 'friska' i individen (WSP 2020, s. 10). Dessa framställningar bygger på särskilda antaganden om hälsa och dess relation till arbetslöshet. För det första bygger framställningarna på antaganden om hälsa som självupplevt och subjektivt genom att genomgripande arbeta med självkänsla som ett centralt hälsoproblem och reducera psykisk ohälsa till en fråga om självkänsla. Därtill genom att styra hälsan i rätt riktning genom att arbeta med aktivering och lärande som förknippas med arbete så antas denna självupplevda ohälsa vara relaterad till passivitet och bristande lärande vilket förknippas med arbetslöshet. Sammanfattningsvis blir därför hur policydokumenten rationaliserar ohälsa som ett arbetslöshetsproblem och sättet projekten arbetar med att förbättra hälsan legitimerande av antaganden om arbetslöshet som dikotomt förknippat med ohälsa, och ohälsa blir reducerat till en väldigt specifik typ av ohälsa, bristande självkänsla.

5.4 Vilka alternativa problemförståelser av arbetslöshet marginaliseras genom policyn?

För att besvara den tredje frågeställning kommer jag med avstamp i genealogin att diskutera tre övergripande sätt som arbetslöshet kan förstås och har förståtts annorlunda historiskt. Syftet med det är, i linje med undersökningens teoretiska utgångspunkt, att belysa att vår syn på kunskap är historiskt och kulturellt specifik och föränderlig (Winther Jörgensen &

Phillips 2000, s.11–12). För att belysa hur sådana alternativa problemförståelser skulle kunna se ut ifrågasätter jag därtill de subjektiva antaganden som präglar nyckelbegrepp och dikotomier som formar framställningarna, för att på så sätt möjliggöra andra sätt att förstå arbetslöshet som ett problem. Det görs för att belysa att den världsuppfattning som policyn ger uttryck för inte reflekterar ett objektivt existerande problem, utan är en produkt av sociala och diskursiva processer som etablerar vissa gemensamma sanningar om människor eller problems natur (Winther Jørgensen & Phillips, s.12).

5.4.1 Arbetslöshet som ett kollektivt problem

I genealogin kunde vi se hur arbetslöshet tidigare kopplats samman med "underemployment", där arbetslösa skulle få ett varaktigt arbete genom att säkerställa att de fick ett arbete som korresponderade med deras förmågor (EEC 71/66; EEC 2396/71). Denna förståelse går tvärt emot den förståelse som genomsyrar samtida policy. Det fanns dock en idé om arbetsmarknaden som just en marknad redan i de tidiga faserna av ESF, men arbetslösheten förstods inte som arbetstagares oförmåga att leva upp till arbetsgivares efterfrågan. Istället är det arbetsgivare eller arbetsmarknaden i sin helhet som inte är konstruerad utifrån arbetskraftens befintliga kompetens. I samtida policydokument ser vi att denna syn rationaliserar att lösningen ligger i mer individuellt baserade insatser som ska stärka individens anställningsbarhet, det vill säga dess förmåga att erhålla kompetenser och egenskaper som korresponderar mot marknadens efterfrågan. I projekten ser vi sen att det arbetas på olika sätt i att träna och förbereda individen för arbetsmarknaden. Att arbeta med arbetsgivare och arbetsmarknaden är i stora delar en frånvarande styrningsteknik.

En problematisering som utgår från att arbetsmarknaden inte korresponderar mot arbetskraftens befintliga kompetens skulle inte i första hand arbeta med att förändra arbetskraftens egenskaper och kompetenser. Snarare vore det då mer legitimt att försöka stärka eller ställa om mot sektorer och arbetsgivare som kunde möta arbetskraftsutbudets befintliga kompetens. En sådan problematisering lägger inte heller ansvaret för arbetslöshet hos individen själv utan hos samhället som ett kollektiv. Historiskt kunde vi genealogin skönja alternativa sätt som ligger mer i linje med en kollektivistisk syn på arbetslöshet. I ESF:s ursprung ECSC uppenbarar sig en sådan. Där förstod man att yttre faktorer likt industriell omstrukturering, vilket idag skulle till exempel kunna vara digitalisering, kan komma att påverka särskilda grupper negativt, varför deras rättigheter stärktes genom bidragssystemet. Under 80-talet kunde vi även se hur särskilda sociala grupper ansågs systematiskt missgynnade (EEC 83/516; EEC 2950/83), inte underpresterande eller otillräckliga. I dessa fall problematiserar man att det kanske inte är möjligt att kontrollera och styra arbetsmarknaden mot dess utbuds kompetenser fullständigt eftersom kompetenserna helt enkelt kan bli

förlegade eller gruppen systematisk missgynnade av arbetsmarknaden, men samtidigt så behöver det inte betyda att individens förlegade eller bristande kompetens på en föränderlig arbetsmarknad är individens eget fel. Genom gruppinsatser, till exempel genom bidragsstöd arbetade man då istället med arbetslöshets rättigheter. Det här perspektivet är särskilt intressant i förhållande till individualistiska samhälls- och människosynen som präglar samtida policy, där skyldigheten, till exempel att söka jobb (EU 2015/1848, s.4–5; Osby kommun 2017, s.30) blir en naturlig framställning baserat på antaganden om att den arbetslöse själv bär ansvaret över sin arbetslöshet. En intressant paradox är att både i policydokument och i projekt identifieras särskilda grupper som har särskilda behov, till exempel unga som behöver lärande eller invandrare som behöver integration (EU 2010/707, s.4), detta till trots ska och är insatserna individuellt skraddarsydda och i största möjliga utsträckning individuellt skraddarsydda utifrån individens egna identifierade mål och önskningar (EU 2015/1848, s.4–5; Osby kommun 2017, s.30; Eslövs Kommun 2019b, s.4; Helsingborgs stad 2017, s.8–9). Därtill arbetade ett av projekten inte bara med att få individerna att själva förstå sina egna mål och önskningar utan även uttrycken med att identifiera arbetsmarknadens behov (Osby Kommun 2017, s.30) vilket innebär att man till och med förväntar sig att individen själv ska förstå och identifiera var och hur inträde till arbetsmarknaden är mest möjlig och trolig, ett sätt att ytterligare förstärka antagandet om att både anställning och arbetslöshet är en individuell och inte kollektiv angelägenhet. En alternativ problemförståelse där arbetslöshet sågs som ett kollektivt problem, oaktat själva arbetsgivaransvaret för arbetslösheten, skulle det förefalla legitimt att samhället åtminstone var drivande i att styra individen mot de delar av arbetsmarknaden där behov finns, alternativt arbeta på en gruppnivå för att säkerställa att särskilda demografiska grupper eller yrkesgrupper inte systematiskt missgynnas då detta missgynnande är ett kollektivt problem och ansvar.

Tittar vi på nyckelbegreppen och dikotomierna kan vi också se att en förståelse av arbetslöshet som ett kollektivt problem skulle radera många av de antaganden som görs i samtida policy. Sysselsättning oavsett form skulle inte på samma sätt betraktas som ett medel för att öka anställningsbarhet, då arbetslösheten inte förstås på ett individuellt plan. Arbetsmarknaden skulle inte på samma sätt ses som en marknad där arbetskraften behöver anpassa sig efter en rationell efterfrågan, utan arbetsmarknaden vore driven av andra intressen än arbetsgivares marknadsmässigt rationella intressen, till exempel samhällets kollektiva intresse och ansvar i att minska arbetslöshet och skydda de som drabbas av arbetslöshet. Deltagande i samhällsliv som ömsesidigt förstärkande till deltagande i yrkesliv skulle också kunna ifrågasättas då individens tillkortakommanden genom till exempel passivitet inte är den centrala problemförståelsen. Beroende som dikotomt till självständighet skulle inte ha samma negativa klang eller skuldbeläggning eftersom arbetslöshet som ett kollektivt problem inte förutsätter att beroendet är frivilligt eller en konsekvens av individens tillkortakommande utan är ett problem av mer strukturell karaktär. På samma sätt skulle passivitet kunna

förstås som både ofrivilligt och kollektivets ansvar att bryta, inte individens själv då hans passivitet är ett kollektivt problem och därav ansvar. Hälsoproblematik skulle inte på samma sätt behöva fokuseras eller reduceras enkom till den självupplevda hälsan eller självkänslan, då en mer kollektivistisk syn på arbetslöshet som ett problem bör innebära en mer kollektivistisk syn på hälsan som ett arbetslöshetsproblem.

5.4.2 Arbetslöshet som avsaknad av varaktig anställning

I samtida policy är sysselsättning ett bärande begrepp, där sysselsättning snarare ses som deltagande i aktiverande eller lärande insats, inkluderat studier, praktik eller tillfälliga och subventionerade anställningar. Således blir arbetslöshet dikotomt passivitet. Vi kunde även i genealogin se hur arbete historiskt förstås som tillgången till en varaktig anställning (EEC 71/66; EEC 2396/71). Arbete eller sysselsättning och de egenskaper man tillskriver det har konsekvenser. Antagandet om arbetslöshet som passivitet innebär att projekten arbetar med styrningstekniker som avser att inte bara sysselsätta personen utan förändra det passiva i individen, gällande alla möjliga delar av dennes liv genom ökat deltagande och aktivering. Problematiseringarna menar jag skiljer sig på framförallt ett betydande sätt. Samtida policys breda förståelse av vad sysselsättning kan innebära skapar i det närmaste en ny arbetsmarknad för arbetslösa som gör att dessa ständigt befinner sig i ett vakuum mellan arbete och arbetslöshet. Att inte problematisera formen för sysselsättningen eller att till och med uppmuntra till att delta i diverse träningsprogram och tillfälliga arbetsmarknadsinsatser framställer sådant deltagande som det enda gångbara eller åtminstone det bästa alternativet möjligt. Projektformen som en särskild styrningsteknik är en central del i detta då den treåriga perioden projekten varar, i regel varken tycks vara tillräckligt för att påbörja en varaktig anställning eller för den delen att följa upp den. Hade den alternativa problemförståelsen av arbetslöshet som avsaknad av varaktig anställning präglat policyn hade troligtvis inte projekt varit den optimala styrningstekniken och i händelse av att projekt ändå hade varit en styrningsteknik så hade lösningarna inte på samma sätt varit orienterade mot att få ut individer i aktiverande eller lärande insatser som ett ändamål i sig. Därtill hade den icke-reguljära arbetsmarknadens existens hade varit hotad eftersom den inte är förenlig med antaganden om arbete som varaktigt.

Med avseende på de antaganden som formar nyckelbegrepp och dikotomier så kan vi till exempel se att en alternativ förståelse av arbetslöshet som varaktig anställning går tvärtemot de antaganden som görs om sysselsättning som subventionerad anställning, tillfällig eller deltagande i studier. På samma sätt kan vi se att bilden av arbetsmarknadens som framställs som segmenterad i en reguljär arbetsmarknad och en icke-reguljär arbetsmarknad som projektdeltagarna har tillgång till blir problematisk i händelse av att arbete definieras som tillgången till varaktig anställning, då

den icke-reguljära arbetsmarknaden i regel präglas av tillfälliga eller andra ”innovativa” anställningsformer. Deltagande i termer av sysselsättning blir också mer binärt, antingen deltar man i den reguljära arbetsmarknaden eller så deltar man inte på arbetsmarknaden. Deltagande i olika aktiviteter eller lärande blir något annat. Självständig kontra beroende får också en annan innebörd, rimligtvis vore inte sysselsättning i nuvarande definition som deltagande i lärandeprocesser betraktat som självständigt då anställningen kan vara subventionerad och tillfällig. Att betona varaktigheten i anställningen som en alternativ problemförståelse underminerar dock inte dikotomin självständig och beroende, men ställer högre krav på vad som räknas som självständigt i relation till vad som räknas som arbete. Aktiv och passiv är en dikotomi som utmanas, då samtida policy placerar aktivering så nära sysselsättning per definition, medan en alternativ problemförståelse där arbete ses som en varaktig anställning inte per definition ser aktivitet som sysselsättning, utan typ av aktivitet blir en mer relevant aspekt än aktiv som ett tillstånd i sig. Därav undermineras också passiv som en negativ binär då grad av aktivering i sig inte utgör en central aspekt av relationen mellan arbete och arbetslöshet. På samma sätt utgör passivitet en viktig del i hur ohälsa förstås som ett arbetslöshetsproblem, en förståelse av arbetslöshet som avsaknad av varaktig anställning snarare än passivitet ger då också en annan förklaring till ohälsans ursprung. Avsaknaden av varaktig anställning, snarare än passiviteten, kan förstås som roten till ohälsa och därigenom är varaktig anställning snarare än aktivering en möjlig lösning på ohälsa.

5.4.3 Arbetslöshet som orsak till individuella brister

I takt med att det har skett en förskjutning mot individer i frågan om arbetslöshet, individuellt baserade insatser har intensifierats och anställningsbarhet har blivit en central problematisering, så har individens brister blivit en central orsaksförklaring till arbetslöshet. Jag menar att en central förståelse i samtida arbetslöshetspolicy är att individens brister utgör orsaken till arbetslöshet. Dessa brister framställs ligga i individens brist på lärande, bristande aktivitet och bristande självkänsla och bärs upp av subjektiva förståelse av vad sysselsättning, arbetsmarknad och deltagande innebär samt präglas av ett dikotomt tänk kring självständig och beroende, aktiv och passiv och hälsosam och ohälsosam. Det finns också ett alternativt sätt att förstå dessa individuella brister, där arbetslöshet är en orsak till individuella brister och inte är orsakat av individuella brister. Genom en sådan problematisering möjliggörs helt andra förståelser av orsaken till arbetslöshet, och lösningen på arbetslöshet.

En sådan alternativ problemförståelse skulle som tidigare diskuterat till exempel kunna vara strukturella brister på arbetsmarknaden eller en matchningsproblematik som leder till “underemployment”. Det skulle också kunna vara helt andra, även tidigare mer perifera orsaksförklaringar i EU-policy, till exempel social och ekonomisk ojämlikhet, orättvisor eller

makroekonomiska trender som lågkonjunktur, vilka kan orsaka arbetslöshet och göra individer bristande i sitt lärande, passiva och bidra till låg självkänsla.

Om individuella brister likt lärande, passivitet och ohälsa antogs vara orsakat av, snarare än orsaken till arbetslöshet så kan vi också se hur betydande antagandet som formar nyckelbegreppen och dikotomierna hamnar i nytt ljus. Styrningsteknikerna vore rimligtvis mer inriktade på att få till en anställning för individen och använda det som ett verktyg till att bryta psykisk ohälsa, öka lärandet och bryta passiviteten i samhället i sin helhet. Detta snarare än att utgå från ett antagande om att personen först måste bryta sin passivitet, förbättra sin psykiska hälsa och öka sitt informella lärande som ett sätt att öka anställningsbarheten innan hen blir aktuell för arbetsmarknaden. På så sätt utmanas också antaganden om att deltagande i samhällslivet är en förutsättning för deltagande i yrkeslivet, då det snarare kan förhålla sig tvärtom, vilket skulle göra styrningstekniker som arbetar med individens privatliv illegitima i en kontext av arbetslöshetspolicy, då arbete gör oss en del av samhällslivet, snarare än att samhället gör oss till en del av arbetslivet. Det skulle också sätta arbetsmarknaden i nytt ljus, då arbetstagares kompetenser och egenskaper som gör dem anställningsbara inte är möjliga att förvärva utan anställning. Det skulle också innebära att informellt lärande, till exempel genom fritidsaktiviteter tillgängliggörs via arbetets förmåga att bryta social utestängning och passivitet, snarare än att individen först ska bryta sin sociala utestängning för att få tillgång till arbete. På samma sätt skulle sysselsättning förstås som ett verktyg för hälsa, aktivering och självständighet, inte som en konsekvens av hälsa, aktivering och självständighet. Därigenom är det också möjligt att se hur dikotomt negativt värdeladdade begrepp som används för att beskriva arbetslöshet som beroende, passiv och ohälsosam inte är något som beskriver vad som kännetecknar vad en arbetslös individ är utan vad arbetslöshet gör med individen. Om till exempel arbetslöshet orsakar psykisk ohälsa snarare än att psykisk ohälsa gör en individ oanställningsbar och därmed arbetslös förefaller också vissa samtida styrningstekniker kontraproduktiva. Det vore till exempel mer rimligt att styrningstekniker arbetar med rättigheter för den som har drabbats av arbetslöshet och ohälsa än att arbeta med skyldigheter för den som anses lida av ohälsa och saknar sysselsättning. Det förefaller också mer rimligt om arbetslöshet ses som en orsak till bristande självständighet att arbete ses som ett verktyg till att göra individen mer självständig, snarare än att ökad självständighet är ett verktyg för att bli anställningsbar och anställd.

6. Avslutande reflektion

Resultaten visar, likt tidigare forskning också indikerat, att arbetslöshet i allt större utsträckning förstås och framställs som ett problem på individnivå, där bristande anställningsbarhet är en väldigt central problematisering. Anställningsbarhet indikerar även tidigare forskning kan brytas ner till mindre beståndsdelar, till exempel har bristande lärande varit en del som varit särskilt uppmärksammas i forskningen om anställningsbarhet. De tre sätt jag lyfter fram hur anställningsbarhet blir en central problematisering kan ses i ett sådant ljus, jag menar att utöver lärande så framställs även individer brista i sin anställningsbarhet avseende att de är passiva och har låg självkänsla. Anställningsbarhet kan på så sätt innebära olika saker, men vi kan också se i analysen att den typen av kategorisering jag försöker mig på visserligen är belysande för de olika aspekter som finns av anställningsbarhet men att det också finns en överlappning mellan de olika sätt anställningsbarhet kan problematiseras som gör en sådan uppdelning förenklande. Styrningstekniker för lärande framställdes till exempel också som aktiverande för aktiverandes skull medan aktiverande ibland framställdes även ha positiva effekter på självkänslan. På samma sätt kunde till exempel policydokumenten problematisera att passivitet och låg värdighet hängde ihop. Även om det blir en förenkling av en komplex problematisering kan det finnas ett värde i att försöka bryta ner begreppet anställningsbarhet i mindre beståndsdelar för att faktiskt komma åt vad en viss policy menar när den problematiserar anställningsbarhet.

Jag tror och upplever också att i syfte att närma mig vilka egenskaper och kompetenser som faktiskt tillskrivs anställningsbarhet eller för den delen vad som tillskrivs till exempel egenmakt och skyldigheter så underlättar det att analysera policy med hjälp av rationaliteter och styrningstekniker som redskap. Det underlättar då det är lätt att fastna i de diffusa begreppen, men där en analytisk distinktion av policyn på detta vis på kan vara klagörande. När policydokumenten till exempel refererar till hälsa i förhållande till arbetslöshet så säger det inte allt för mycket. Projekten belyser sen att man sällan avser fysiska hälsohinder eller psykiska diagnoser utan förhåller sig mer till den typen av hälsoproblem som inte anses kräva specialiststöd i form av sjukvård eller psykologi utan är av mer allmänmänsklig karaktär. Jag ser att detta är ett teoretiskt bidrag med den här uppsatsen, att diskursiv policyanalys kan gynnas av att arbeta närmare ”implementeringen” för att komplettera policydokument. Det framstår åtminstone inte inom den diskursiva traditionen av policyanalys att detta är allt för vanligt, och i synnerhet inte i den diskursiva forskningen om arbetslöshet. Man kan även tänka sig en mer mixad metod där policydokument å ena sidan kan läsas

diskursivt men där även fältstudier i till exempel projekten kan vara belysande för att öka förståelsen för inte bara vad projekten beskriver om hur saker görs utan vad som faktiskt görs på en daglig basis. Det kan också ses som en kritisk reflektion över undersökningens resultat eller det diskursiva förhållningssättet i sin helhet, eftersom det kan antas finnas en benägenhet i kommunerna att framställa arbetslöshet i linje med det som förväntas från finansieringshåll, och att undersöka vad man faktiskt gör eventuellt kan belysa en annan verklighet än den som kommuniceras. Jag menar dock i uppsatsen, i linje med den diskursiva ansatsen, att oaktat vad som faktiskt görs så har det sätt som vi beskriver problem ett värde i sig och det har också en inverkan på vad vi anser att vi borde göra, är berättigade att göra och faktiskt gör i relation till ett problem både nu och framåt.

Därtill finns det en genomgående och underliggande dimension i min undersökning som jag anser att det finns vidare forskningspotential i. I ljuset av att belysa styrningstekniker som ett sätt att analysera policy så finns det en övergripande styrningsteknik som på många sätt kan antas prägla det vi ser i projekten. Projektformen som en styrningsteknik är närvarande i det mesta som sker i projekten. Projektformen har i förekommande fall lyfts fram i analysen som en styrningsteknik när dess roll var uppenbar. Till exempel kan det ifrågasättas hur stor del projektformen spelar i att forma de subjektiva antaganden som görs om sysselsättning som tillfälliga anställningar och arbetsmarknaden som segmenterad. Projekt kan inte inom ramen för dess tidsfrist om tre år i regel garantera något annat än i bästa fall tillfälliga anställningar och den icke-reguljära arbetsmarknadens existens bygger på förekomsten av den typen av anställningar. Även i frågan om hur man avser att stärka individens lärande i största allmänhet men i synnerhet avseende till exempel generella kompetenser som struktur, planering och beteenden som rationaliseras som viktigt för att göra individer långsiktigt anpassningsbara och anställningsbara på arbetsmarknaden. I det finns en logik i att det är den typ av träning som kan utföras inom ramen för den kortare tidsperiod som ett projekt utgör men som kan vara användbara för individen långsiktigt. Liknande tank finns även kring självständighet och självkänsla, där man genom att stärka dessa delar hoppas att individen själv kan och vill driva sin egen process även efter projekttidens slut. Vidare forskning skulle kunna undersöka vilken roll projektformen spelar i förhållande till hur problem framställs och förstås. Det finns en intressant diskussion kring i vilken utsträckning projekt används som ett policyinstrument för EU:s arbetslöshetspolicy för att det följer logiskt av hur man förstår och framställer arbetslöshet som ett problem, eller om det är så att projekt i sig påverkar de möjliga sätt som vi kan förstå och framställa arbetslöshet som ett problem. Det vill säga, för att använda uppsatsens terminologi, i vilken utsträckning det är sättet problem rationaliseras som bestämmer styrningsteknikerna, eller om styrningstekniker påverkar hur vi rationaliserar problem. Med en konstruktiv ansats som frågar sig hur man ska gå tillväga för att bryta och ersätta samtida problematiseringar av arbetslöshet, kan ett ifrågasättande av projektformen som en styrningsteknik vara en möjlig väg.

7. Referenser

Litteratur:

- Bacchi, Carol, 2009. *Analyzing policy: What's the problem represented to be?* Pearson Education Australia.
- Bacchi, Carol & Goodwin, Susan 2016. *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. New York: Palgrave Pivot.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina, 2018, "Samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" i Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur. s. 17-45.
- Bergström, Göran & Ekström, Linda, 2018, "Tre diskursanalytiska inriktningar" i Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur, s.253-305.
- Brine, Jacky, 2006. "Lifelong learning and the knowledge economy: those that know and those that do not – the discourse of the European Union. *British Educational Research Journal*. vol. 32, nr. 5, s. 649-665.
- Bryman, Alan, 2015. *Social Research Methods*. Fifth edition. Oxford University Press: Oxford.
- Fejes, Andreas, 2010. "Discourses on employability: Constituting the responsible citizen", *Studies in Continuing Education*. Vol. 2, nr 32, s. 89-102.
- Fejes, Andreas, 2014. "Lifelong learning and employability". I: Zarfis, George & Gravani, Maria (red.) *Challenging the 'European area of lifelong learning': A critical response*. Dordrecht: Springer, s.99-107.
- Fred, Mats, 2018, Projectification, the Trojan horse of local government. Lund University, Department of Political Science, Diss.
- Garsten, Christina & Jacobsson, Kerstin, 2004. Learning to be employable: An introduction. *Learning to be employable: New agendas on work, responsibility and learning in a globalized world*. Ed. Garsten, Christina & Jacobsson, Kerstin, s.1-22. New York: Palgrave Macmillan.
- Garsten, Christina & Jacobsson, Kerstin, 2013. "Sorting people in and out: The plasticity of the categories of employability, work capacity and disability as technologies of government". *Ephemera: Theory and Politics in Organizations* nr 13, s. 825-850.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, 1985. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Panican, Alexandru & Ulmestig, Rciakrd, 2018. "Att vistas i arbetsmarknadspolitikens ingemangland: Organisatoriska gränser inom lokal arbetsmarknadspolitik". *Sociologisk forskning*. Vol. 55, nr.4, s.467-485.
- Rose, Nikolas, 2000. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, 1st edition, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Rose, Nikolas & Miller, Peter, 2008. *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Polity Press, Cambridge.

- Stråth, Bo, 2000. After full employment and the breakdown of conventions of social responsibility. *After full employment: European discourse on work and flexibility*. Ed. Stråth, Bo, s. 11-31. Bryssel: Peter Lang.
- Tuparevska, Elena – Santibanez, Rosa – Solabarrieta, Josu, 2020. "Social exclusion in EU lifelong learning policies: prevalence and definitions". *International Journal of Lifelong Education*, vol. 39, nr 2, s. 179-190.
- Walters, William, 2001. *Governing Unemployment: Transforming "the Social"?* I Wickham, Gary & Pavlich, George (red.), *Rethinking Law, Society and Governance: Foucault's Bequest*, Hart Publishing, Oregon.
- Winther Jørgensen, Marianne & Philips, Louise, 2000. *Diskursanalys som teori och metod*, Lund: Studentlitteratur.

Empiriskt material:

- COM 2010/2020. *Europa 2020: En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*, Bryssel. Hämtad: 2021-11-12
- Ec.eu 2021. *European Employment Strategy*. Tillgänglig: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en> Hämtad: 2021-11-12
- EEC 71/66= European Economic Community, 1971. "Council Decision of 1 February 1971 on the reform of the European Social Fund", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05
- EEC 2396/71 = European Economic Community, 1971. "Regulation (EEC) No 2396/71 of the Council of 8 November 1871 implementing the Council Decision of 1 February 1971 on the reform of the European Social Fund", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05
- EEC/2893/77 = European Economic Community 1977. "Council Regulation No 2893/77 of 20 December 1977 amending Regulation No 2396/71 implementing the Council Decision of 1 February 1971 on the reform of the European Social Fund", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05
- EEC 83/516= European Economic Community 1983. "Council Decision of 17 October 1983 on the tasks of the European Social Fund", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05
- EEC 2950/83= European Economic Community 1983. "Council Regulation of 17 October 1983 on the implementation of Decision 83/516 on the tasks of the European Social Fund", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05
- EEC 2052/88= European Economic Community 1988. "Council Regulation of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05
- EEC 2084/93= European Economic Community 1993. "Council Regulation of 20 July 1993 amending Regulation No 4255/88 laying down provisions for implementing Regulation No 2052/88 as regards the European Social Fund", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05

- EC 1784/1999= European Commission 1999. "Regulation of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Social Fund", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05
- EC 1081/2006= European Commission 2006. "Regulation of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation No 1784/1999", Bryssel. Hämtad: 2021-11-05
- ESF-rådet, 2013. Nationellt programdokument för Europeiska socialfonden 2014–2020. Hämtad: 2021-10-11
- Esf.se: *Socialfonden*, Svenska ESF-rådet. 2021 Tillgänglig: <https://www.esf.se/vara-fonder/socialfonden/> Hämtad: 2021-09-10
- Eslövs Kommun, 2019a. *Rapport analys- och planeringsfasen Ung Kompetens Eslöv*.
- Eslövs Kommun, 2019b. *Arbetet med deltagare*.
- Eslövs Kommun, 2019c. *Plan för löpande utvärdering*.
- Eslövs Kommun, 2021. *Delrapport utvärdering*.
- EU 2010/707= The Council of the European Union 2010. "Council Decision of 21 October on guidelines for the employment policies of the Member States", Brussels. Hämtad: 2021-10-16
- EU 1304/2013 = The Council of the European Union 2013. "Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006", Brussels. Hämtad: 2021-10-16
- EU 2015/1848= The Council of the European Union 2015. "Council Decision of 5 October on guidelines for the employment policies of the Member States", Brussels. Hämtad: 2021-10-16
- EU 2018/1215= The Council of the European Union 2018. "Council Decision of 16 July on guidelines for the employment policies of the Member States", Brussels. Hämtad: 2021-10-16
- Helsingborgs stad, 2017. *Avstämningsrapport vid övergång till genomförandefas*.
- Osby kommun, 2017. *Avstämning och rapportering från analys- och planeringsfasen*.
- Osby kommun, 2020. *Slutlig följeforskningsrapport i utvärderingen av projektet*.
- Region Sydsverige, 2013. "Regional handlingsplan för Europeiska socialfonden 2014–2020 i Skåne-Blekinge". Hämtad: 2021-11-11
- SKR, 2021. Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2020. Tillgänglig: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-941-5.pdf> Hämtad: 2021-09-18
- Sweco, 2021. Effektutvärdering av det nationella socialfondsprogrammet: Programperioden 2014-2020.
- WSP, 2020. *Slututvärdering av ESF-projektet JagKan*.