



ATT KOMMA NÄRMARE MEN INTE NÄRA NOG?

Om att synliggöra arbetsförmågor inom
osynliggörande system.

SLUTRAPPORTERING FRÅN EN FÖRSTUDIE
FINANSIERAD AV SAMVERKANSAVTALET
MELLAN HÄRNÖSANDS KOMMUN OCH
MITTUNIVERSITETET

MEDVERKANDE FORSKARE:
MALIN BOLIN
KATARINA GIRITLI NYGREN
CAROLINA KLOCKMO
GUNILLA OLOFSDOTTER
IDA SJÖBERG

Förord

Samverkansavtalet mellan Mittuniversitetet och Härnösands kommun finansierar forskningsprojekt och förstudier som stärker kopplingen mellan forskning, samhälle och näringsliv och finansierade projektet *Att komma närmare men inte nära nog? Om att synliggöra arbetsförmågor inom osynliggörande system*. I föreliggande rapport presenteras studiens resultat som baseras på tidigare studier, en genomlysning av ett utvärderingssystem samt på intervjuer med personal verksamma inom ramen för Härnösands kommuns arbetsmarknadsenhet.

Vi vill särskilt tacka våra samarbetspartners vid Härnösands kommun, Anneli Koivisto och Lillian Krantz för förtroendet men också rikta ett varmt tack till alla informanter som avsatt tid och engagemang för att hjälpa forskarna i arbetet att samla in nödvändiga data. Därtill vill vi framhålla betydelsen av våra forskningsmiljöer; Nätverket för arbetslivsforskning (NAFS) och Forum för genusvetenskap (FGV).

Rapporten är skriven för att kunna läsas av alla intresserade av forskningsresultaten. För mer ingående information om projektet hänvisas till forskarna genom projektledaren.

Katarina Giritli Nygren, projektledare
Malin Bolin
Carolina Klockmo
Gunilla Olofsdotter
Ida Sjöberg

Kontaktperson Härnösands kommun: Lillian Krantz



**Härnösands
kommun**



© Forum for Gender Studies
Mid Sweden University
851 70 Sundsvall

www.miun.se/fgv

Printed by Mid Sweden University, Sundsvall, Sweden, 2017
Mid Sweden University
ISBN 978-91-89341-23-4

Innehåll

| | |
|--|----|
| Inledning..... | 3 |
| Den kommunala arbetsmarknadsenheten i Härnösands kommun | 4 |
| Disposition och material..... | 5 |
| Delstudie 1. Kartläggning av kunskapsläge om begränsningar i offentliga diskurser om arbete, tidsnormer och arbetsförmåga. | 7 |
| Arbetsmarknadens ansvarsförskjutning från struktur till individ | 7 |
| Från anställningsbarhet till funktionshinderkodning | 8 |
| Att stå långt från arbetsmarknader – utsatta grupper – aktivitetsersättning | 9 |
| Arbetsförmåga..... | 10 |
| Delstudie 2. Konstruktionen av arbete och arbetsförmåga i Kolada | 11 |
| Analys av Kolada..... | 11 |
| Deltagarnas framsteg | 11 |
| Personalens insatser..... | 12 |
| Kolada – ett osynliggörande system | 13 |
| Delstudie 3. Kartläggning av metod för att synliggöra arbetsförmågor i Härnösands kommuns arbetslivsinriktade rehabilitering | 14 |
| Deltagare i verksamheterna | 14 |
| Processinriktat stöd för att närma sig arbetsmarknaden | 15 |
| Arbetsallians | 16 |
| Advocate..... | 16 |
| Fungera som mentor | 18 |
| Välja, skaffa och behålla arbete | 19 |
| Sammanfattande diskussion och slutsatser – hur mäta framsteg och synliggöra arbetsförmåga? | 21 |
| Osynliggörande av att det utförs arbete i AME verksamheter | 21 |
| Praktiska konsekvenser av hur arbete teoretiskt definieras..... | 23 |
| Referenser | 24 |

Bilaga 1. Översikt av Kolada fördelat på formulär

Bilaga 2. Illustration över den arbetsrehabiliterande processen

Inledning

Lönearbete har en central roll i det västerländska samhället och en påverkan på den enskilde individens upplevelse av sin egen identitet och i Sverige har rätten till arbete under lång tid varit en politisk målsättning (Hillborg, 2010). Flera studier har också visat att arbete har betydelse för vår delaktighet och generella tillhörighet i samhället (Toivanen & Vinberg, 2012). Alla människor – i synnerhet särskilt utsatta grupper som anses stå långt från arbetsmarknaden – har dock inte samma möjligheter att uppfylla de förväntningar och krav som råder i dagens arbetsliv. De anses inte vara anställningsbara. Skärpta kvalificeringskrav till ersättningssystem och begränsade ersättningsperioder gör att allt fler hamnar utanför såväl arbetsmarknad som välfärdssystem. Det har inneburit en ekonomisk förflyttning från statlig arbetslöshets- eller sjukförsäkring till ekonomiskt bistånd som ges av kommunernas socialtjänst. Detta har i praktiken inneburit att kommunerna tagit ett större ansvar för arbetslösa och sjukskrivna, dvs det har skett en övervältring av kostnader från staten till kommunerna (Panican & Ulmestig, 2019). Som ett resultat av vad som kommit att kallas en "aktiveringsomsvängning" i arbetsmarknadspolitikerna har arbetslösas mest grundläggande försörjning, ekonomiskt bistånd, villkorats ofta med krav på deltagande i kommunal arbetsmarknadspolitiska insatser (Ulmestig, 2020). Det bidrar till att kommunerna i praktiken tar ett stort ansvar trots att de saknar formellt arbetsmarknadspolitiskt uppdrag, dvs. det är ingen lagstyrd verksamhet (Jacobson-Libietis, 2017).

Det har inneburit att de kommunala arbetsmarknadsenheterna blivit särskilt inriktade mot "aktiva åtgärder". Förskjutningen har på flera sätt haft stora konsekvenser för kommunerna. Redan år 2011 hade 250–260 av landets 290 kommuner en arbetsmarknadsenhet (Andersson, 2011) och cirka 110 000 personer deltar årligen i någon av kommunernas arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Ulmestig, 2020). Den ökade förekomsten av kommunala arbetsmarknadsenheter illustrerar att behovet av stödinsatser är stort, men det är oklart om och hur sådan aktivitetsstyrning påverkar verksamheter riktade till de individer som i systemen bedöms befinna sig långt ifrån arbetsmarknaden med särskild problematik, d.v.s. att individerna når egen försörjning och etableras på arbetsmarknaden (Thorén, 2012; Engdahl & Forslund, 2015; Panican & Ulmestig, 2017).

Begrepp som arbetsförmåga och anställningsbarhet är vanligt förekommande i relation till arbetslinjens betoning av människors skyldigheter att arbeta. En sådan utgångspunkt lägger fokus på individens anpassningsförmåga i ett flexibelt och föränderligt arbetsliv (t.ex. Jakobsson & Seing, 2013, Nord, 2019). Arbetsförmåga är relationellt, där det inte enbart är en diagnos som definierar arbetsförmåga, utan den måste ses utifrån den funktion en person har i en viss miljö. Arbetsförmåga kan också ses utifrån kompetens, dvs. om det finns kunskap och skicklighet i att utföra en specifik arbetsuppgift. Det krävs även motivation och vilja att utföra en arbetsuppgift. Med generell arbetsförmåga menas att man kan utföra mindre kvalificerade arbeten (Ekberg, 2011). Försäkringskassans definition av arbetsförmåga innebär att individen kan ta ett "sådant förvärsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden", dvs. att arbetet kan utföras med små eller inga anpassningar. Kritisk forskning har visat att förändringar i den offentliga politiken och i organisatoriska styrformer har ökat antalet som definieras som funktionshindrade (Jacobsson & Seing, 2013).

Anställningsbarhet är ett komplext begrepp där det finns ingen enhetlig definition. Flera faktorer som påverkar en persons anställningsbarhet. Det är sådant som ligger hos den enskilde själv såsom hälsotillstånd, men anställningsbarhet påverkas även av den enskildes kompetens såsom skicklighet, kunskap, sociala förmåga och hur den passar med arbetsgivarens behov. Detta innebär att när det sker förändringar hos arbetsgivare så kommer även kraven på anställningsbarhet att förändras. Detta innebär att det är ett relationellt begrepp som påverkas av arbetsgivarnas krav, hur arbetsmarknaden ser ut och de individuella egenskaperna (Ekberg, 2011). Frågan om hur begrepp som arbete och

arbetsförmåga skulle kunna utvidgas för att även inrymma personer med särskild komplex problematik utgör således en viktig utgångspunkt för det projekt som föreliggande rapport baseras på.

I Härnösand kommun finns en kommunal arbetsmarknadsenhet med inriktning mot arbetslivsinriktad rehabilitering som arbetar för att individer som står långt ifrån arbetsmarknaden ska få det stöd de behöver för att just de ska närma sig arbetsmarknaden varigenom ett flertal individer under årens lopp genom stöd lyckats ta sig till arbete. Det har dock inte alltid skett i enighet med hur rådande diskurser definierar arbete; dels i fråga om heltidsnormer och dels ifråga om vad som kategoriseras som ett arbete i den samtida strikta uppdelningen mellan löne- och bidragsarbete.

Syftet med förstudien är att undersöka om och hur rådande definitioner av arbete och arbetsförmåga osynliggör dels förmågor hos deltagare i Härnösands kommuns arbetsmarknadsenhet samt verksamhetens arbetssätt. Nedan följer en presentation av verksamheten.

Den kommunala arbetsmarknadsenheten i Härnösands kommun

Den kommunala arbetsmarknadsenheten (AME) i Härnösands kommun bedriver som tidigare nämnts arbetslivsinriktad rehabilitering. Enheten är organiserad i olika verksamhetsområden som erbjuder arbetssocial utredning utifrån livssituation, arbetsprövning och arbetsträning. Arbetslivsinriktad rehabilitering (AR) har i Härnösands kommun 16 arbetsmarknadskonsulenter (AMK) anställda. Den formella målgruppen utgörs av personer mellan 20–64 år som står långt ifrån arbetsmarknaden men enheterna tar även i särskilda fall emot unga från 16 år. En stor andel av deltagarna är personer med psykiska, sociala eller fysiska funktionshinder, nyanlända och invandrare med särskild problematik samt personer med tidigare missbruk. Deltagarna remitteras till AR främst via två kanaler, arbetsförmedling eller socialförvaltning. Personerna kan dock vara aktuella hos ett antal andra myndigheter såsom Försäkringskassan, frivården och Regionen. Det är också möjligt för kommunmedborgare i behov av stöd att själva söka upp AR. Det händer också att anhöriga själva kontaktar AR.

AMK upprättar tillsammans med personen en handlingsplan utifrån kartläggning och personens egen skattning. Utifrån handlingsplan föreslår AMK en lämplig arbetslivsinriktad rehabiliteringsinsats, och i samförstånd med individen aktualiserar AMK personen till den insats som valts. De insatser som erbjuds är individuella, i vissa fall kan behoven vara klara och tydliga, medan andra gånger behövs det längre tid att klargöra vad de specifika behoven hos personen är.

När individen påbörjar sina individuella insatser ansvarar AMK för att regelbundna uppföljningar genomförs tillsammans med deltagare och ansvarig person på rehabiliteringsplatsen. För att kunna ge ovan beskrivna insatser har de ett antal verktyg såsom t.ex. praktikpool, samarbete med studie- och yrkesvägledare, specialpedagogiskt stöd, anpassad studiemiljö och arbetsprövningsplatser. För deltagare med extra komplex problematik erbjuds stöd hos verksamheterna Etappen och Sambandet. Där får deltagarna stöd i vardagen och hjälp med navigering gentemot andra myndigheter.

Sambandets övergripande mål är att individen på sikt skall nå egen försörjning. Verksamhetens fokus är att deltagarna ska komma ut i arbete, studier eller annan sysselsättning. Verksamheten har idag en etablerad samverkan med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och specialistpsykiatrien. Deltagarna erbjuds förrehabiliterande insatser parallellt med att bedömning av arbetsförmåga görs. Bland deltagarna finns även personer som fått en beredskapsanställning men har behov av ett kompletterande stöd för att kunna hantera sin livssituation.

Etappen är en arbetslivsrehabiliterande verksamhet som erbjuder arbetssocial utredning utifrån livssituation, arbetsprövning och arbetsträning. Målet är att deltagarna efter avslutad tid hos *Etappen* skall vara redo för arbetsträning, arbetspraktik, studier eller arbete. Merparten av deltagarna på *Etappen* är ungdomar som saknar arbetslivserfarenhet och har en livssituation som påverkar deras förutsättningar att komma till arbete eller studier på ett negativt sätt. Det handlar om psykisk ohälsa såsom depression, ångest och fobier, ej avslutad skolgång, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, tidigare missbruk, svag förlorad motivation, låg känsla av tillhörighet, avsaknad av struktur i vardagen, svårigheter med social interaktion, lång tid av hemmasittande/passivitet, avsaknad av goda förebilder samt litet nätverk.

Etappen arbetar utifrån ett holistiskt perspektiv och använder sig av en mängd olika verktyg. Flertalet av deltagarna har erfarenheter av långvarig isolering och en icke fungerande vardag. *Etappen* har deltagare i verksamheten mellan 9–15 varje vardag men har också deltagare som har sin arbetsprövning och arbetsträning förlagd ute på olika arbetsplatser. Ungdomshandläggare från Arbetsförmedlingen och studie- och yrkesvägledare besöker *Etappen* frekvent. Tanken bakom detta är att bygga ett förtroende hos deltagaren inför framtida insatser. På *Etappen* får ungdomarna stöd i kontakten med andra myndigheter. Rent praktiskt kan det innebära allt från telefonsamtal, fylla i blanketter till att följa med till läkaren. Målet är att deltagarna efter avslutad tid skall vara redo att göra arbetspraktik, söka arbete eller att påbörja studier, alternativt blivit vägledad mot annan typ av egenförsörjning t.ex. aktivitetsersättning, LSS.

Arbetsmarknasrehabiliteringens arbetsträningsplatser (arenor) utgörs av resursgruppen, kretsloppsparken, Erikshjälpen och Parkaden. Vid samtliga arbetsträningsplatser läggs stor vikt vid att arbetet som utförs ska vara meningsfullt för individen och tillföra mervärde till kommunmedborgare. På alla arbetsträningsplatser kan deltagaren erbjudas att komplettera med studier på anpassad nivå för att närma sig arbetsmarknaden. För nyanlända ligger stort fokus på att träna svenska parallellt med olika typer av praktiskt arbete.

Dessa tre delar är viktiga för att kunna ta steget ut på den öppna arbetsmarknaden (se illustration av processen i bilaga 2).

Disposition och material

Förstudien består av tre delstudier, som redovisas var för sig nedan.

Delstudie 1 syftar till att kartlägga kunskapsläget om begränsningar i offentliga diskurser om arbete, tidsnormer och arbetsförmåga. Tidigare nationell och internationell forskning inventeras och kartläggs, och används för att besvara frågan om vad de diskursiva begränsningarna får för konsekvenser för personer med särskilt komplex problematik.

Delstudie 2 granskar hur arbete och arbetsförmåga konstrueras i utvärderingssystemet Kolada, i syfte att undersöka vad nuvarande utvärderingsmetoder har för implikationer för (o)synliggörande av individers arbetsförmåga, uppföljning av insatsernas effektivitet, hur arbete definieras samt hur aktiviteter och arbetsinsatser bedöms.

Delstudie 3 bygger på dokumentstudier och fokusgruppsintervjuer med personal från Arbetsmarknadsenheten i Härnösand, och syftar till att identifiera vilka arbetsmetoder som används i verksamheten och undersöka hur personalen menar att de främjar olika typer av arbetsförmågor hos

deltagande personer. Fokusgruppsintervjuer har genomförts med personal inom alla verksamhetsområden, sammanlagt tre intervjuer med totalt 8 personer.

Vi kommer nu gå vidare och redovisa resultatet för respektive delstudie. Därefter, i den avslutade diskussionen, lägger vi samman resultaten från delstudierna och diskuterar hur en utvärdering av AMEs arbetsrehabiliterande verksamhet skulle behöva byggas upp metodologiskt för att synliggöra verksamhetens metoder, liksom arbetsförmågor hos målgruppen och deras utveckling och steg närmare arbetsmarknaden.

Delstudie 1. Kartläggning av kunskapsläge om begränsningar i offentliga diskurser om arbete, tidsnormer och arbetsförmåga.

Rätten till arbete har länge setts som en självklar del i den svenska välfärdsmodellen men under de senaste åren har den offentliga debatten alltmer kommit att handla om att människor måste förstå att (löne)arbete även är att betrakta som en skyldighet. Den svenska arbetsmarknadspolitiken har förändrats i riktning mot ett större fokus på aktivering av personer som inte arbetar i olika former av åtgärdsprogram i syfte att integrera dem på arbetsmarknaden. Detta kan tyckas vara en given, pragmatisk politisk lösning på problemet hög arbetslöshet och medföljande stigande offentliga utgifter. Men aktiveringspolitiken kan också ses som en utveckling som producerar nya och specifika värden i centrala välfärdspolitiska kärnfrågor – såsom vilket ansvar staten har för den enskildes ekonomiska och sociala välbefinnande men också i vad som kategoriseras som arbete, tidsnormer och arbetsförmåga. I detta avsnitt beskrivs arbetsmarknadens ansvarsförskjutning från strukturella till individuella förklaringar av arbetslöshet. Detta följs av en beskrivning av vikten av individers anställningsbarhet och hur vissa individer kodas som funktionshindrade. Den avslutande delen behandlas de utsatta grupper som bedöms stå långt från arbetsmarknaden och deras möjligheter till aktivitetsersättning.

Arbetsmarknadens ansvarsförskjutning från struktur till individ

Förändringar i arbetsmarknadspolitiken har i forskning beskrivits som en förskjutning från strukturella förklaringar kring arbetslöshet till att istället betona mer individinriktade förklaringar (Bengtsson & Berglund, 2012; Walter, 2015). Dessa förändringar innebär även en risk- och ansvarsförskjutning till individen som förväntas ta aktivt ansvar för, och förbereda sig för föränderliga anställningsförhållanden (Jacobsson & Seing, 2013:12). En sådan förskjutning innebär även en betoning på motprestation för att kunna ta del av välfärdssystemets ekonomiska ersättningar samt tydliga sanktioner till de som inte lever upp till dessa krav. Det kan förstås som "ett skifte från välfärd till arbetsmarknadsåtgärd" (Nord, 2017:28). Liknande ansvarsförskjutning har också uppmärksammats när det gäller synen på anställningsbarhet (Garsten & Jacobsson, 2004, 2013). Det kan beskrivas som en ökad tendens att reducera orsaker till arbetslöshet till individens bristande kompetens men också individens ansvar för att åtgärda detta på egen hand (Nord, 2017).

Den svenska välfärdsstaten har lång tradition när det gäller strategier för att aktivera arbetslösa i olika former av utbildningsinsatser och omskolning i stället för passiva åtgärder i form av ekonomiskt stöd. Men under senare år har den svenska arbetsmarknadspolitiken förändrats i form av en skärpning av kraven för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning och ersättning från socialförsäkringen. Det innebär att kompetensutveckling och utbildningsinsatser har villkorats och att arbetssökande tränas i att se sig själv som en vara på arbetsmarknaden (Bengtsson & Berglund, 2012; Garsten & Jacobsson, 2013; Garsten, Lindvert & Thedvall, 2015; Walter, 2015). I detta sammanhang har även synen på aktiveringsstrategier förändrats från att i första hand utveckla individens färdigheter och kunskaper, till aktiveringsåtgärder som syftar till att motverka passivitet hos individen (Bengtsson & Berglund, 2012; Nord, 2017, 2018). Denna förskjutning kan också relateras till användandet av organisatorisk styrning som *New Public Management* (NPM) där resultatmätning får ett ökat fokus. I en studie av Arbetsförmedlingen visar Nord (2017) att mekanismer för kontroll och sanktioner integreras i verksamheten som i sin tur styr arbetslösas handlingar i önskvärd riktning.

Ansvarsförskjutningen på arbetsmarknaden innebär även att talet om brist på arbetstillfällen och individen som arbetslös, har ersätts av beskrivningar om bristande anställningsbarhet och individen som anställningsbar eller inte anställningsbar (Garsten & Jacobsson, 2004, 2013). Det innebär att anställningsbarhet används som en förklaring till arbetslöshet. Sådana diskurser positionerar individen som ansvarig för sin egen anställning, och mindre fokus läggs på strukturella ojämlikheter och problem på arbetsmarknaden (Fejes, 2010:90). Detta kan beskrivas som en förskjutning av värderingar från samhällets och arbetsgivares ansvar för tillgången av arbetstillfällen till ett nyliberalt samhälle där individen förväntas ta ansvar för sitt eget liv och ekonomi genom att sträva efter att bli attraktiv och anställningsbar på arbetsmarknaden (Fejes & Berglund, 2010:20). Diskurser om flexibilitet, anpassningsbarhet, konkurrens, mobilitet och kontinuerligt lärande betonas, och individen förväntas att ansvara för att utveckla sin kapacitet och sina karriärvägar (Fejes, 2010; Garsten & Jacobsson, 2013:825). Den retorik som framställer individen som någon som kontinuerligt investerar i utbildning för att öka sin konkurrenskraft i relation till förändrade behov på arbetsmarknaden implicerar en individ med obegränsad frihet. Detta visar på en skillnad mellan "lyckat livslångt lärande" och den "oönskade andre" som konstrueras som "ovillig och oförmögen att uppfylla kraven" på livslångt lärande. Som en konsekvens tolkas dessa individer som onormala och i behov av samhällets insatser (Fejes & Berglund, 2010:20).

Anställningsbarhet innebär således att individer måste vara beredda på att ständigt utvecklas och lära för att kunna möta arbetsgivares krav. Trots det finns det idag ingen entydig definition av begreppet anställningsbarhet (Forrier, De Cuyper & Akkermans, 2018; Wallinder, 2018). Wallinder (2018:17) menar att anställningsbarhet kan förstås från tre olika perspektiv: (1) individens förmåga att hitta ett arbete och hens resurser, (2) den institutionella kontexten och individernas erfarenheter av praktikerna på arbetsplatsen, (3) rekryteringstrender som formas i relation till den rådande institutionella omgivningen, exempelvis ekonomiska kriser eller anställningsskydd. Den ökade fokusen på anställningsbarhet under de senaste årtiondena kan ses som ett försök att påverka "utbudssidan", dvs arbets sökandes och anställdas kvalifikationer och kompetens, snarare än att påverka arbetsgivarnas krav på "efterfrågesidan" (Wallinder, 2018:8).

Från anställningsbarhet till funktionshinderkodning

Inom rådande diskurser är begrepp som anställningsbarhet, arbetsförmåga och funktionshinder nära sammankopplade (Jacobsson & Seing, 2013:11). Dessa begrepp är också normativa kategorier, fyllda med normer och värderingar om vad som krävs för att vara attraktiv på en arbetsmarknad som ständigt kan förändras (Garsten & Jacobsson, 2004). Arbetslivserfarenhet och professionell kompetens anses inte längre tillräckligt, istället ses flexibilitet, social kompetens, anpassningsbarhet och förmåga att sälja in sig själv som viktiga (Garsten & Jacobsson, 2013:826). Detta visar också på vad som anses normalt eller inte, varpå egenskaper hos de individer som faller utanför vad som ses som normalt kan sättas samman för att skapa en funktionshinderkodning. Detta innebär att bristande anställningsbarhet blir ett funktionshinder. Att koda som funktionshindrad hos Arbetsförmedlingen kan dock ge individen möjligheter till riktade insatser och program som kan leda till en anställning (Garsten & Jacobsson, 2013:845; Jacobsson & Seing, 2013). Men även om en sådan kodning ökar individens anställningsbarhet, måste individen anpassa sig till de kriterier som anses öka anställningsbarheten. Anställningsbarhet uppträder således som ett resultat av en mall för vad som anses som acceptabelt och önskvärt inom och önskvärt av berörd organisation, som exempelvis Arbetsförmedlingen (Garsten & Jacobsson, 2013:827).

I Sverige är olika former av subventionerade anställningar vanligt förekommande för individer som klassificerats som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden däribland funktionshinder. Sådana särskilda insatser har genomförts för att motverka utslagning och för rehabilitering vid sjukdom och funktionshinder. Avsikten med dessa insatser är att ge funktionshindrade samma möjligheter som övriga arbetssökande att delta i arbetsmarknaden (Garsten & Jacobsson, 2013:829). Betoningen av individens förmåga, kompetens och säljbarhet (av sig själv) innebär att kraven för att vara anställningsbar har ökat till högre nivåer än någonsin tidigare. Som en konsekvens riskerar ett ökat antal individer att anses vara mindre anställningsbara eller till och med funktionshindrade (Garsten & Jacobsson, 2013:830).

Att stå långt från arbetsmarknader – utsatta grupper – aktivitetsersättning

Välfärdssystemet är beroende av förhållandet mellan antalet sysselsatta på arbetsmarknaden och hur många som är i behov av stöd och insatser. För att finansiera välfärdssystemet finns därför behov av att öka andelen som arbetar i relation till de som tar emot olika former av stöd. Ökningen av andelen unga och äldre i befolkningen är en del av orsakerna till behovet av att öka andelen som arbetar i arbetsför ålder samt att förlänga arbetsdeltagandet högre upp i ålder. Bland de som långvarigt varken arbetar eller studerar är lågutbildade, äldre personer över 55 år och utlandsfödda överrepresenterade (Liljeberg & Vikman, 2018:29-31). Dessutom är personer i ålder mellan 19 och 25 år i högre grad arbetslösa jämfört med genomsnittet för övriga vuxna. Unga som varken arbetar eller studerar är särskilt utsatta för långvarigt utanförskap, denna grupp motsvara cirka 8-10 procent av unga mellan 16-25 år varje år i Norden (Hultqvist, 2015:6). Övergången från utbildning till arbete lyfts fram som en viktig och kritisk period, speciellt för unga som har behov av extra stöd (Hultqvist, 2015 ref. till Ankvik 2013). Det måste dock betonas att denna grupp av unga, sårbara är heterogen, det kan röra sig om unga med inlärningssvårigheter i skolan eller som inte har avslutat gymnasiet, har svag anknytning till arbetsmarknaden, har funktionsnedsättning eller psykisk ohälsa (Hultqvist, 2015 ref. till Halvorsen et al. 2012). Psykisk ohälsa beskrivs som den viktigaste orsaken till ökningen av unga personer med funktionshinder i de nordiska länderna, och är ett problem för såväl drabbade individer som för samhället i stort (Hultqvist, 2015). Dessutom har andelen unga som blir beviljade förtidspension ökat under lång tid, detta gäller särskilt unga med lindrig psykisk ohälsa eller med psykiska diagnoser (Mykletun, 2013). Det innebär att en betydande andel unga har en väldigt begränsad koppling till arbetsmarknaden. I Sverige avskaffades förtidspension och sjukbidrag år 2003, och ersattes av aktivitetsersättning och sjukersättning som en del av sjukförsäkringen. Aktivitetsersättning riktar sig till unga vuxna med någon form av funktionshinder. Avsikten är att förutom att ge ekonomisk trygghet, öka ungas möjligheter till ett aktivt samhällsliv och deltagande på arbetsmarknaden. Grundkrav för att få ersättning är att den unga har nedsatt arbetsförmåga, och att hen ska erbjudas aktiviteter som har en positiv inverkan på prestationsförmåga eller sjukdom. Trots detta genomförs sällan någon konkret bedömning av arbetsförmågan och dessutom kan aktiviteterna vara dåligt anpassade. Det är med andra ord en stor skillnad mellan "regleringen och tillämpningen när det gäller arbetsförmåga" (Mannelqvist, 2019:655).

Både kommunerna och staten arbetar med aktiva insatser för arbetslösa. De statliga insatserna finns inom ramen för Arbetsförmedlingen och riktar sig framförallt till individer som är berättigade till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingen är en central aktör för arbetslösa, och

har som uppdrag att skapa förutsättningar för matchning av arbetslösa och arbetsgivare men också för att stödja personer som står långt från arbetsmarknaden (Nord, 2017:27).

Kommunernas arbetsmarknadspolitiska åtgärder berör cirka 110 000 deltagare under ett år. Det är dock osäkert om kommunerna är framgångsrika i att människor etableras på arbetsmarknaden och blir självförsörjande (Engdahl & Forslund, 2015; Panican & Ulmestig, 2017; Thorén, 2011; Ulmestig, 2020b). Arbetsprövning är den vanligaste insatsen inom kommunala arbetsmarknadsåtgärder (Forslund m.fl. 2019). Genom arbetsprövning utreds en individs arbetsförutsättningar med utgångspunkt i psykiska, fysiska och sociala funktioner. Det kan innebära att den arbetssökande får stöd för att pröva och träna sina förmågor i en konkret arbetsuppgift. En sådan insats riktar sig framför allt till arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden, varpå kommunen normalt inte lägger tid på träna, pröva eller sätta in andra förberedande insatser för individer som anses redo att ta ett arbete. Människor kan även ha relativt ospecifik problematik som innebär att de som arbetar med insatsen kan ha svårt att tydligt identifiera vad som är orsaken, eller kombinationen av orsaker, som ligger bakom arbetslösheten. I praktiken sammanvägs olika psykiska, fysiska och sociala funktioner vid kartläggningen (Ulmestig, 2020b:7).

Arbetsförmåga

Individens arbetsförutsättningar och arbetsförmåga utvärderas i relation till arbetsmarknaden. Det innebär att prövningen av arbetsförmåga i huvudsak vilar på en hypotetisk bedömning som saknar koppling till reella arbetsuppgifter eller arbeten. I läkarintyg redovisas medicinska bedömningar men kopplingar till arbete eller arbetsuppgifter saknas ofta. Dessutom kan det i vissa fall vara svårt att genomföra en bedömning av arbetsförmåga eftersom personen i fråga hamnat utanför samhällets ramar på grund av att hen exempelvis saknar utbildning, ekonomi eller boende. Dessa personer kan ha svårt att sköta sitt dagliga liv, och därtill ha svårt att delta i olika former av arbetsinriktad rehabilitering (Mannelqvist, 2019:662). Det är med andra ord inte tillräckligt att utvärdera arbetsförmåga i relation till en fiktiv arbetsmarknad, istället bör arbetsförmåga testas i relation till ett aktuellt existerande arbete. I praktiken kan en person som bedöms ha arbetsförmåga ändå ses som icke anställningsbar eftersom hen inte lever upp till arbetsmarknadens krav på anställningsbarhet och därmed kan komma att kodas som funktionshindrad. Detta innebär att begreppet anställningsbarhet är viktigt eftersom en individ kan ha arbetsförmåga, men trots detta inte vara anställningsbar eftersom ingen arbetsgivare vill anställa hen (Garsten & Jacobsson, 2013:830). I relation till förskjutningen till individens ökade ansvar för sin egen försörjning och som en del i arbetskraften blir därför frågor om vad som faktiskt betecknas som reellt arbete och vilken typ av sysselsättning som inte klassificeras som arbete centrala. I linje med sådana frågor blir det därför intressant att, som i nästa avsnitt, diskutera hur utvärderingssystem klassificerar och bedömer arbete och aktiviteter inom AME verksamheter.

Delstudie 2. Konstruktionen av arbete och arbetsförmåga i Kolada

Kunskaper om effekter av kommunala arbetsmarknadsinsatser, aktiviteterna som sker inom dessa program och vilka som deltar i programmen är idag begränsade (exempelvis Ulmestig, 2020). Detta försvårar såväl uppföljning av, som jämförelser av kommunala arbetsmarknadsenheter (AME). En av anledningarna till detta kan vara att de instrument genom vilka dessa insatser utvärderas, utgår ifrån en alltför snäv definition av arbete och arbetsförmåga. Denna delstudie syftar till att kritiskt granska de utvärderingsmetoder och offentliga diskurser som informerar konstruktionen av arbete och arbetsförmåga i utvärderingssystemet Kolada. Inledningsvis i denna delstudie kommer Kolada och den data som rapporteras in i systemet att presenteras, därefter redogörs för hur resultat och utfall av avslutat program redovisas i Kolada vilket diskuteras i relation till konstruktionen av arbete och arbetsförmåga. Därefter redogörs för hur AME-personal redovisar sin arbetstidsfördelning, vilket avslutningsvis diskuteras i relation till hur deras arbete konstrueras i Kolada. Slutligen kommer resultaten från dessa analyser att sammanfattas.

Analys av Kolada

Kolada är en tjänst som tillhandahålls av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), och syftar till att möjliggöra uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner genom att tillhandahålla statistiskt material i en databas¹. Ytterst är målet att insamlade data ska fungera som mått på produktivitet och effektivitet. Produktivitet i detta sammanhang är ”prestationer per resurs, tex omvårdnadsinsats per krona”, medan effektivitet avser ”relationen mellan resurser och resultat som är i linje med uppsatta mål för verksamheten, t ex av eleverna uppnådda kunskaper och värden per krona (måluppfyllan)”². Ytterst syftar Kolada således till att mäta den ekonomiska effektiviteten genom deltagarnas framsteg samt personalens arbetsinsatser.

Data för AME-verksamheter rapporteras in i fem olika formulär: (1) antal deltagare och antal anvisningar, (2) resultat vid avslut (3) fördelning av anvisningar, deltagare och arbetsmarknadsanställningar, (4) personalens arbetstidsfördelning, och slutligen (5) utbildningsnivå, tid utan arbete innan inskrivning och antal feriejobb, inklusive kostnad för köp av externa tjänster till den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Därutöver finns även data över arbetslöshet, förvärvsfrekvens, kostnader och utbildningsnivå i kommunbefolkningen (se bilaga 1 för en mer detaljerad översikt). Tillsammans syftar dessa data att ge en bild av vilka, och hur många som deltar i programmen (utifrån kön, utbildningsnivå och längd på frånvaro från arbetsmarknaden), vad personalen gör och vad utfallet av insatserna är. Frågan som ställs är nu hur arbete och arbetsförmåga konstrueras utifrån dessa mått, och vidare huruvida dessa utgör en bra grund för utvärdering av verksamheten. I analysen har formulären tematiserats och redovisas här nedan i enighet med de två temana; deltagarnas framsteg och personalens insatser.

Deltagarnas framsteg

I Kolada går det, som tidigare nämnts, att följa hur många personer som kommer in i AME-program och få en ungefärlig översyn av vilka dessa personer är med avseende på kön, utbildningsnivå och längd på frånvaro från arbetsmarknaden, samt hur många/stor andel som går vidare till arbete, utbildning eller ”överförs till annan myndighet” efter avslutat program. För att utvärdera hur framgångsrika insatserna inom ramen för AME är, rapporteras resultat vid avslutat deltagande i kommunens arbetsmarknadsverksamhet in. Som resultat räknas att deltagaren har börjat arbeta, börjat studera

¹ <https://kolada.se/om-oss/om-rka-och-kolada/>

² <https://kolada.se/om-oss/fragor-och-svar/>

(endast studiemedelberättigande utbildningar räknas), att deltagare har överförts till annan myndighet³, att ett remitterat uppdrag har slutförts och ansvar för deltagaren har återgått till remitterande instans⁴ och "övrigt", vilket kan innebära att individen på eget initiativ har avbrutit insatsen, flyttat eller avlidit. Arbete i detta sammanhang avser osubventionerade och subventionerade anställningar på den reguljära arbetsmarknaden, således räknas inte kommunala arbetsmarknadsanställningar som arbete. Detta mot bakgrund av dessa anställningar kommit till för att mildra verkningar av arbetslöshet och varit förbehållna en viss grupp arbetssökande. Med arbete avses därmed en aktivitet som söks i konkurrens med andra på en reguljär arbetsmarknad och som inte finansieras med bidrag av kommunen, arbete blir således frikopplat från tanken om sysselsättning, aktivitet och produktion.

Ett resultat i Kolada innebär alltså att en insats har avbrutits, alternativt att individen blivit 'självförsörjande' genom arbete eller studier. Självförsörjande i detta fall är således synonymt med att det inte är kommunen som finansierar deras inkomst. Vad som däremot inte rapporteras eller går att följa på annat sätt i Kolada, är vad deltagare ingår i för program, vilka insatser de tar del av, och den utveckling som individerna gör med avseende på förbättrad arbetsförmåga eller välmående som på sikt kan innebära att de närmast sig arbetsmarknaden.

Personalens insatser

Personalen på AME rapporterar in i Kolada hur stor andel av deras arbetstid som läggs på att kartlägga/utreda individers arbetsförmåga och stötta personer att komma igång med arbetsträning. Utvärderingskriterierna för AME-verksamheten är starkt arbetspolitiskt orienterade; arbetskapacitet, anställningsbarhet och aktivering samt olika typer av kompetenshöjande insatser står i centrum i Kolada. Sammantaget relaterar samtliga utvärderingskriterier starkt till att förbättra människors anställningsbarhet och att få människor ut på en reguljär arbetsmarknad (SKR, 2020; Ulmestig, 2020a). Utgår man endast från denna kategorisering av arbetsuppgifter framstår det som att vad de personer som deltar i AME-verksamheten behöver för att komma ut på en reguljär arbetsmarknad är stöd i jobbsökningsprocessen och viss arbetslivserfarenhet. Detta innebär i praktiken att utvärderingen i Kolada är utformad som om att den kommunala arbetsmarknadsinsatsen är en arbetsförmedlande insats snarare än en rehabiliterande sådan. Det vill säga, det förutsätts att deltagarna i övrigt har full arbetskapacitet och arbetsförmåga och är redo att matchas med dagens arbetsmarknad, givet att eventuella rehabiliterande aktiviteter inte rapporteras och således inte synliggörs i Kolada. Utifrån tidigare kartläggningar av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och från våra möten med AME-personal vid Härnösands kommun framstår detta som en grov förenkling av det arbete som AME-personalen gör, vilket vi återkommer till längre fram i rapporten.

Insatser som görs, men som inte faller in under någon av de givna kategorierna sorteras som "övriga" i Kolada, det är dock inte möjligt att utläsa vad mer exakt dessa insatser kan bestå av. Sett till vad som faller in under de på förhand givna kategorierna framgår att AME-personalens arbete – enligt systemet – handlar om att kartlägga, stödja i jobbsökningsprocessen (CV, anställningsintervjuer, arbetssökning, men även motiverande samtal som syftar till att hjälpa deltagaren att komma fram till vad hen skulle vilja arbeta med, och ta fram en handlingsplan), matchning, söka/ordna praktikplatser,

³ Överförd till annan myndighet avser personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsverksamheter och för vilka ansvaret/försörjningen överförts till en annan myndighet av andra anledningar än att uppdraget slutförts, beviljats ersättning från exempelvis sjukförsäkringen, ålderspension, arbetslöshetsförsäkringen.

⁴ Slutförda uppdrag avser insatser som den kommunala AME-verksamheten genomfört på uppdrag av en remitterande instans (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialtjänstens försörjningsstödsenhet etc.) och som har mynnat ut i ett skriftligt- eller muntligt utlåtande i enlighet med beställning (t ex arbetsförmågebedömning, -prövning eller -träning). Efter avslutat uppdrag har ansvaret för deltagarna återgått till remitterande instans.

studie/yrkesvägledning, tillhandahålla arbetsmarknadsanställningar, feriejobb och praktikplatser samt tillhandahålla och erbjuda kompetensutveckling. Sett till hur arbetstidensfördelningen ser ut, framgår att majoriteten av arbetstiden läggs på arbetsprövning och arbetsträning, följt av administration och verksamhetsutveckling. Arbetsprövning och arbetsträning syftar till att "klarlägga/utreda en individs arbetsförutsättningar utifrån fysiska, psykiska och sociala funktioner. Insatsen kan innebära att den arbets sökande får stöd för att på en arbetsplats systematiskt pröva/träna sina förmågor i konkreta arbetsuppgifter". Insatser som är menade att förbättra individens anställningsbarhet är till exempel orienterade/vägledande kurser, körkortsteori, datakurser, och kurser i yrkessvenska (ordinarie utbildningsutbud som t.ex. SFI eller CSN-berättigade utbildningar räknas inte hit).

Kolada – ett osynliggörande system

Sammantaget av denna analys framstår Kolada som bristfälligt sett till möjligheten att på ett validerat sätt utvärdera den kommunala AME-verksamheten. Genom att utvärdera en rehabiliterande verksamheten på samma, eller liknande basis som en arbetsförmedlande verksamhet osynliggörs både det rehabiliterande och det relationsbyggande arbete som AME-personalen gör, liksom de framsteg och den utveckling som deltagarna gör. Varpå det är svårt att utifrån givna data mäta och bedöma hur effektiv och produktiv verksamheten är.

En förutsättning för att kunna göra tillförlitliga utvärderingar av en verksamhet, är att den utvärderas på sina egna villkor. Det vill säga att de uppställda utvärderingskriterierna motsvarar de aktiviteter och insatser som görs inom ramen för given verksamhet, och att målgruppen och dess olika problembilder synliggörs. Detta görs inte i Kolada idag, vilket resulterar i att system i sig blir osynliggörande och att det är möjligt att ifrågasätta tillförlitligheten i de utvärderingar som görs, och i förlängningen hur välgrundade eventuella beslut som görs med dessa utvärderingar som grund är.

Delstudie 3. Kartläggning av metod för att synliggöra arbetsförmågor i Härnösands kommuns arbetslivsinriktade rehabilitering

I denna delstudie redogör vi för hur personalen vid Härnösands kommuns AME beskriver sin verksamhet och hur de arbetar för att främja deltagarnas arbetsförmåga och anställningsbarhet. Avsnittet inleds med ett avsnitt om verksamhetens deltagare, hur personalen beskriver att gruppen förändrats och vad det innebär för deras arbete. Därefter kartläggs de metoder som personalen använder sig av för att synliggöra arbetsförmågor.

Deltagare i verksamheterna

Den formella målgruppen utgörs, som tidigare nämnts, av personer mellan 20–64 år som står långt ifrån arbetsmarknaden men enheterna tar även i särskilda fall emot unga från 16 år. Personalen beskriver i intervjuerna att den målgrupp som de möter har förändrats betydligt under de senaste åren. Personalen framhåller att gruppen är både mer diversifierad och att deltagarna i verksamheten har väldigt olika svårigheter. Det finns till exempel personer som migrerat till Sverige vars enda svårighet är att de inte behärskar det svenska språket, vilket bidrar till en typ av utestängning från arbetsmarknaden där insatsen måste vara språkförstärkning:

De har ju ... många av dem har ju inga andra hinder än just språket. En del har ju både och men vi har ju många som har språk... som behöver språkträning som inte har några andra issues. Men det är en ganska stor ... det är en väldigt handikappande brist, språk. (FG2)

Personalen beskriver också att det finns de som kommit till Sverige som inte bara behöver språkstöd utan även stöd i att möta och hantera kulturella skillnader eller erfarenheter av krig och minnen, skador och förluster som påverkar livet idag. I intervjuerna beskrivs också en annan grupp, personer födda i Sverige, men som har en annan, ofta mångfacetterad och komplex problematik. Det är människor med erfarenhet från instabila sociala hemförhållanden, missbruk/beroende, psykisk ohälsa, svaga sociala nätverk. Flera av dem, menar personalen, bär med sig misslyckanden som kan härledas så långt tillbaka som till lågstadiet men där de inte fått tillräckligt stöd vilket bidragit till att de saknar en fullständig skolgång:

/.../ de har redan i jättetidig ålder levt i det här att misslyckats. De har inte sett något annat, de har inga förebilder och de har inget facit heller på hur man lever. De har inte klarat skolan, inte ens kanske på mellanstadiet. (FG1)

Personalen anser att samhället, och framförallt skolan borde fångat upp dessa individer mycket tidigare och givit dem hjälp och strategier för att klara grundskolan med godkända betyg och förutsättningar för att klara av livet efter skolgången. Under deras tid i verksamheten uppdagas ibland att vissa individer troligen har en neuropsykiatrisk problematik:

Av de här hemmasittarna som många har varit som kommer till oss, så sa man för att det var lata ungdomar och så vidare.... det är de med funktionsnedsättningar som blir hemmasittare, som inte klarar av bruset runt omkring, och flexibiliteten och att du ska ha eget ansvar och forska själv tidigt i skolan och så vidare. Så att ... (FG 3)

När dessa personer kommer till verksamheterna har många utvecklat ytterligare fysisk och psykisk ohälsa i form av exempelvis ångest och social fobi. De kan även ha problem av socialkaraktär som svaga

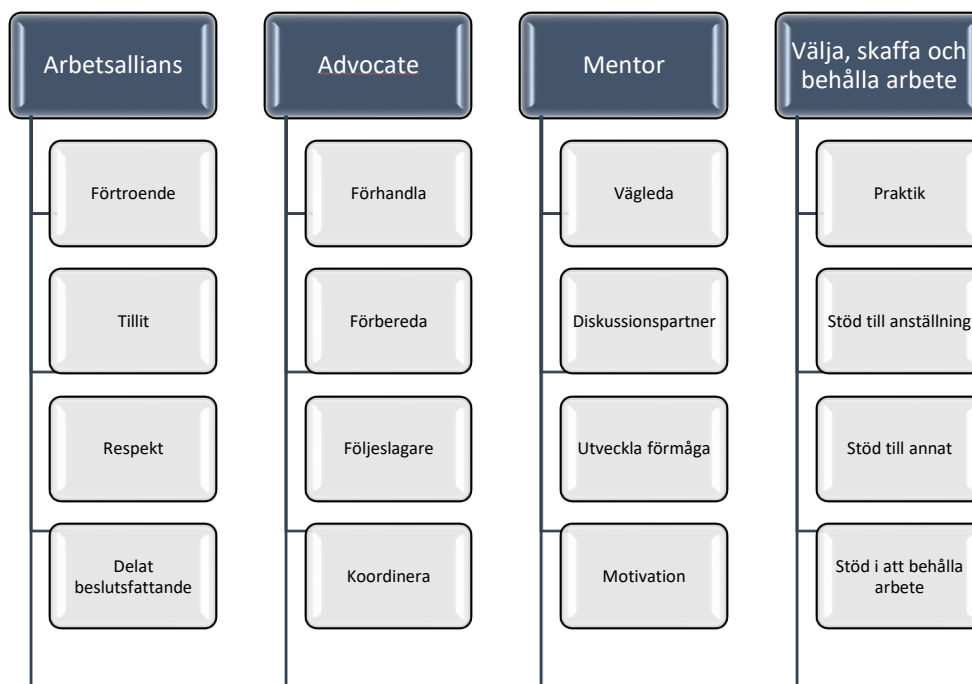
sociala nätverk, instabila familjesituationer, missbruk, ingen bostad samt ekonomisk skuldsättning. Som en konsekvens av detta följer ofta också en bristande tillit till samhälleliga institutioner och en låg känsla av tillhörighet till samhället, vilket gör att insatser tar lång tid och måste ske stegvis och utifrån ett långsiktigt perspektiv. Personalen återkommer därför ofta i sina beskrivningar av deltagarna att de har många utmaningar att ta tag i för att de ska få rätt förutsättningar att klara av ett inträde på arbetsmarknaden.

I alla intervjuer vi genomfört har det varit centralt för personalen att beskriva deltagarnas olika och komplexa behov, något vi tolkar som en frustration över att de förutsätts vara en homogen grupp som kan bemötas med en och samma insats liksom att det finns en förväntan om att vägen till arbetsmarknaden för deltagarna tar en viss tid, och går från ett läge till ett annat, utan steg däremellan.

Processinriktat stöd för att närma sig arbetsmarknaden

Nedan följer en figur som illustrerar de arbetssätt och metoder som används vid Härnösands kommuns arbetsmarknadsenhet och därefter en beskrivning av hur personalen i verksamheterna gör detta i praktiken. I analysen har det studerats på vilket sätt personalens arbete överensstämmer med tankarna som den systematiska metoden *Supported Employment (SE)* inom arbetsrehabilitering är baserad på (Becker et al. 2009). SE är en processinriktad och standardiserad metod som innehåller både principer och moment som ska genomföras (Becker m.fl., 2009). I en systematisk översiktsartikel framkommer att följande faktorer är av betydelse; att personalen arbetar holistiskt, att insatserna är personcentrerade, att personalen inger hopp till individerna och stödjer individernas egna val samt stödjer en utveckling av individens självbestämmande. SE-metodiken betonas betydelsen av att utgå från individens styrkor och att relationen mellan personalen och individer präglas av respekt för varandra (Ellison m.fl., 2018).

Figur 1. Illustration av de arbetssätt och metoder som används av personalen vid AME.



Arbetsallians

Kärnan i personalens arbete är att skapa en arbetsallians med deltagarna. Arbetsalliansen karaktäriserades av förtroende, ömsesidighet, tillit och respekt där personalen visade att man står på deltagarens sida. Det är viktigt att skapa en tillitsfull relation som präglas av respekt för att personalen skulle kunna stödja en förändring av deltagarens situation. Personalen berättade att de inledningsvis träffar deltagarna med täta mellanrum i syfte att lära känna varandra, där det är viktigt att vinna deltagarens förtroende. Ett sätt att göra det handlade om att anpassa sig utifrån deltagaren:

Det handlar ju om att ... Ja, återigen tider, när passar det för dem att komma? Så att man ... Ja, men man är med, de känner att de kan vara med och bestämma lite grann över det här, så att man inte ska stå i att "ja, nu ska du komma klockan tio." Och så kommer de aldrig klockan tio och så ska man "men varför kommer du inte?" Då är man inne i någon form av kamp redan, det går inte. Utan man måste vara lite följsam och se så att det blir bekvämt. (FG1)

Personalen menar att de har fördel i relationsskapandet genom att de inte har en myndighetsutövande funktion kring deltagarens ersättning. Även om det finns en obalans i maktförhållandet mellan personal och deltagare, så skapar detta förutsättningar att utjämna maktbalansen något då personalens roll är att enbart fungera som ett stöd.

Intervjuerna visar också att personalen bjuder in deltagaren till dialog genom att använda sig av verktyg som kartläggning och handlingsplaner. I kartläggningen ges deltagaren möjlighet att berätta om sin livssituation, ekonomi, bostad, socialt nätverk etc. Genom detta ges personalen möjlighet att skapa sig en bild över deltagarnas situation så att rätt förutsättningar och stödinsatser kan ges till deltagaren i dennes process. I nästa steg skriver personalen tillsammans med deltagaren en handlingsplan om vilka mål som ska nås och resonerar om på vilket sätt målen ska nås. I denna process säger sig personalen utgå från vad det är som deltagaren önskar att uppnå och vilka målsättningar den enskilde har i nuläget, där personalen bistod med sin professionella kompetens:

"Hur ser det ut nu? Vad gör du? Vad tycker du är kul?" Man kanske hamnar i något intresse som man pratar om lite grann och så nappar man på det. Och så pratar man om ... Ja, så vinner man dem lite grann, så lär man känna mer och mer. Så har man bara en timmes träff och sen "ja, då ses vi nästa vecka." Så där, så får de komma tillbaka och så lär man känna varandra mer och mer, så blir de mer och mer bekväma. Så lyfter man kanske lite grann, eller man har så här "lugn nu" så här. (FG1)

Det är diskussionen och dialogen mellan personal och deltagare som till slut leder fram till en handlingsplan som stakar ut färdriktningen utifrån vilka mål som deltagaren vill uppnå och vilket stöd deltagaren behöver för att kunna nå sina mål. Detta är ett arbetssätt som liknar det som beskrivs som "delat beslutsfattande".

Advocate

I intervjuerna framkommer vidare att personalen arbetar utifrån en advocate-funktion i de fall när deltagaren behöver stöd i kontakt med andra aktörer som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvård. Advocate innebär att det finns en person som bistår individen i kontakt med bl.a. myndigheter, genom att förhandla och föra individens talan (Becker et al., 2009). (Schneider & Lester, 2001). Personalen menar att det inte är lätt för deltagarna att ta sig fram i dessa organisationer då det kan vara svårt att förstå hur välfärdssystemen fungerar, liksom deras regler och ramverk. Idag har

dessutom både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan försvårat möjligheten för dessa grupper att söka kontakt, genom införande av digitala lösningar, centralisering etc.

Personalen berättar vidare att de hjälper till med att ta fram de underlag som ska finnas med när deltagaren ska göra ansökningar i form av sjukersättning via Försäkringskassan och lönebidrag hos Arbetsförmedlingen. Till dessa ansökningar ska det bifogas medicinska underlag, ett läkarutlåtande och en beskrivning av arbetsförmågan som ofta har prövats i någon eller några av de kommunala verksamheterna. Detta kan vid en första anblick anses vara en enkel uppgift, men de vi intervjuat menar att det är mycket komplicerade processer:

Ja, de behöver underlag från läkare och de behöver bevisa att de är sjuka på olika sätt. Och en del har inte diagnoser, de kommer hit och är jättetrassliga men de har inga bevis för det. (FG1)

Personalen beskriver att det är svårt att få sjukersättning beviljat hos Försäkringskassan, och att de stödjer deltagaren med att skriva en överklagan.

... oftare har det väl kanske handlat om sjukersättning på deltid. Att de har kunnat klara av kanske två timmar med dagen eller något sånt där. Men då har vi ... kan vi ha ett eller ett par års fajtande med Försäkringskassan då, med allt vad det innebär med brister i läkarutlåtandena, har vi varit med om ett antal gånger, och ... ja, jag vet inte vad jag ska säga. Jag är lite trött i den där processen just nu för det är så ... jag har flera stycken parallellt. Men om de inte kommer ... om inte vi kan hjälpa dem mer kring arbete, vi kommer inte längre, vi kan inte anpassa mer, vi har inga arbetsuppgifter som funkar. Då får de helt enkelt gå hem och i de flesta fall har de i alla fall en a-kassa att ramla på men också att vi bollar tillbaka ärendet till arbetsförmedlingen. (FG2)

Det finns således en viss konflikt mellan de anvisade myndigheternas sätt att se på deltagarnas sätt att närma sig arbetsmarknaden och personalen i de kommunala arbetsmarknadsinsatserna, som härrörs från att myndigheterna utgår från fasta tidsramar och de kommunala arbetsmarknadsenheterna utgår från deltagarens process. Detta kan medföra att myndigheterna ställer krav på deltagare som personalen inte anser är rättvisa, varpå de å deltagarens vägnar behöver ta strid mot olika myndigheter. Detta synliggörs på flera sätt i resultatet. Ett exempel på en sådan diskussion – som även återkom i samtliga intervjuer – handlar om huruvida den kommunala arbetsmarknadsinsatsen ska räknas som heltidsarbete eller inte. Personalen i de kommunala arbetsmarknadsverksamheterna menade att insatsen som helhet ska klassas som heltid, medan framförallt ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten menade att det är närvaro på arbetsplats som ska räknas. Det innebär bland annat att besök hos läkare eller annan stödfunktion inte räknas in som en del av insatsen. Ett annat exempel är Arbetsförmedlingen och tidsramarna för under hur lång tid det är möjligt att erhålla arbetslöshetsersättning eller antal dagar som krävs i arbetslöshet för att kvalificera sig för att söka lönebidragsanställning. Ytterligare ett exempel är från Försäkringskassan och tidsramarna som gäller för hur länge en individ får ta del av sjukförsäkringen. Personalen menar att ingen av myndigheterna fokuserar på deltagarnas process, utan enbart på deltagarens antal dagar. Dessutom kräver ingen av dessa myndigheter att dessa dagar i väntan ska innehålla någon aktivitet som för deltagaren framåt i sin process. Personalen menar att det är vanligt att den anvisade myndigheten ställer krav på att utöka deltagarens dagliga arbetstid på en arbetsplats där de är tvungna att förhandla för deltagarens räkning så att hen får arbeta de timmar hen klarar av så att deras process fortgår istället för att störas:

/.../ ibland med försörjningsstöd kan man ta en diskussion och säga "ja, men om de bara får göra klart det här och efter det kanske hon kommer klara av att ta jobb, kan du göra ett undantag?" Och gör vi ett undantag. Det är hård strid innan man får ett undantag. (FG1)

Personalen har också en stödjande roll i kontakten med andra myndigheter genom att bistå deltagaren i att förbereda sig inför sådana möten men kan även att följa med om det behövs. Personalen menar att det är viktigt att skapa förutsättningar för att deltagaren kommer iväg till mötet, annars finns risk att deltagarens process stannade av. Ytterligare en form av stöd som ges handlade om att ge deltagaren stöd i att få tillgång till rätt stödinsatser och att i viss mån koordinera dessa utifrån att det finns personer som har svårigheter att själva hålla ihop alla kontakter.

... navigerandet i det här stuprörssamhället är någonting som vi behöver hjälpa dem med, för det klarar de inte när de är sjuka och trasiga och hela ... Jag brukar säga att hela Förvaltningsverige uppdelat i stuprör, uppifrån och ner. Och sen har vi vården och då brukar jag påstå att den är inte ens uppdelad i stuprör, den är uppdelad i sugrör och det finns som inga kanaler emellan de hör rören. (FG2)

Fungera som mentor

En annan aspekt av personalens arbetssätt handlade om att fungera som en mentor för deltagaren; att rusta dem genom att vägleda, vara en diskussionspartner, motivera och att synliggöra kompetens för att stödja deltagarens process:

...men att man kanske inte har fått med sig alla de sakerna alltid och då måste man kläs på eller man måste hjälpa personerna och rusta dem för att man ska kunna faktiskt komma in på arbetsmarknaden, därför att det är det som krävs där (FG2)

Merparten av deltagarna har enligt personalen flera svårigheter i livet som det är viktigt att komma tillrätta med för att livssituationen ska bli hållbar över tid. Om inte det finns en stabilare grund kommer det blir svårt för många deltagare att kunna få ett gott liv och behålla en plats på arbetsmarknaden. Det kan handla om att få en trygg bas att stå på där bostad, ekonomi, vardagliga rutiner är centrala. På Etappen finns möjlighet att komma för att skapa vardagliga rutiner som att äta frukost, komma igång i en strukturerad aktivitet, motion etc.

I mentorsarbetet ingår också att hitta strategier för att hantera de upplevelser och svårigheter som deltagaren bar med sig sedan tidigare. Sådana knutar ses av personalen som viktiga för deltagarna att få hjälp i att nysta upp och hitta strategier för att hantera genom att de skapar en förståelse för sig själva idag utifrån sina tidigare erfarenheter och hur de påverkade livet idag:

Vi brukar se det som ett garnnystan med massa lösa trådar. Man kan inte nysta upp hela på en gång, man får börja med en tråd och dra ut den. Sen får man ta nästa. Då förstår man vad som ledde dit. Det är så vansinnigt mycket som ska ordnas upp i situationen. Och då kan det vara viktigt att titta på den där linjen och "jo, men det där var då och det påverkar mig, men hur mycket ska det få påverka mig?" Att man också får fundera kring det. Och just att få hjälp tror jag, att tänka. Att få hjälp att sätta ord på det. (FG1)

Personalen kan även stödja deltagarna i att hitta strategier och sätt att hantera olika situationer som kan uppstå på en arbetsplats. Det kan handla om basala saker, som betydelsen av klädsel och hygien, men även om hur man agerar och vad man konverserar om i ett lunchrum, på vilket sätt som man kan

hantera eventuella konflikter som uppstår, hur man för fram sina åsikter, utan att det blir destruktivt och att de ges förutsättningar att utveckla nya kompetenser. Det finns för flera deltagare en rädsla i att visats i liknande sociala sammanhang, varpå det är viktigt att deltagarna får med sig redskap för att känna att de har kontroll över situationen. Detta är viktigt för att skapa trygghet för deltagaren att våga vara på en arbetsplats och att synliggöra deltagarens framgångar.

Ja, men nu klarar de faktiskt av att sitta och ha en konversation hela lunchen. Innan de kom till oss så vägrade de att äta tillsammans med andra personer” eller ”Nu kommer hon alltid i tid, de har hon aldrig klarat av förut” eller ”Nu har du tre veckors full närvaro, det har aldrig tidigare hänt i ditt liv. (FG2)

Lika viktigt är det att stödja en utveckling av strategier för att hantera situationer som upplevs som motiga:

... i alla fall är det väl min upplevelse, att då är det svårt för oss att jobba med uthålligheten. Det är en bristvara, uthållighet. Att orka stå emot fast man har ont i huvudet när man vaknar på morgonen eller gå i alla fall. Känn inte efter, gå bara till jobbet. (FG2).

Det arbetssätt som personalen använder bidrar, menar de, till deltagarens motivation genom att utgå från deltagarens resurser, att bygga på det som fungerar och tro på deltagaren och genom att fokusera på framstegen.

För många utav våra deltagare har glömt hur det är att lyckas, de kommer bara ihåg alla sina misslyckanden och mycket utav vårt arbete är att få dem att känna att de faktiskt lyckas och vågar tro på att det bär. Och då är det ett jätteviktigt arbete för oss att hitta rätt nivå. (FG2)

Välja, skaffa och behålla arbete

Tidigare har beskrivits att personalen utgår från individens önskemål, och detta inkluderar val av arbete. I diskussionerna med deltagaren efterfrågas vilken typ av syssla det finns intresse för och utifrån detta söker personalen en lämplig arbetsplats eller arbetsträningsarena där deltagaren oftast får börja att göra en praktik. Denna praktik kan ibland övergå till en lönebidragsanställning. Deltagaren får också stöd i att hitta en ny arbetsgivare om det skulle vara aktuellt. Praktik och anställning med stöd genomförs både i näringslivet, föreningar och på kommunala arbetsplatser inom äldreomsorg, förskolor och skolor. I kommunen finns även tre arbetsträningsarenor; resursgruppen, kretsloppsparken och Erikshjälpen där det finns arbetsuppgifter inom bl.a. snickeri, lokalvård, bageri, kafé, flyttgrupp, hundlatrinsskötsel, städa på stan, fritidsgrupp, vedhuggning, röja sly och Vårdkasbacken. Resursgruppen tar på sig arbeten att utföra, både inom kommunen men även för privata företag. Det är riktiga arbetsuppgifter som ska utföras, men de individer som är i verksamheterna kanske inte alltid klarar av att utföra dem – de är i behov av olika former av stöd för att klara av det.

Och där är det en evig balansgång mellan att utföra uppdrag som oftast är kommunala då, till exempel det här med latrinbilen och snickeri på badplatser och lägga i bryggor och fixa slalombacken, fixa fika och så där. (FG2)

När man tillsammans har funnit en lämplig arbetsplats görs initialt ett studiebesök för att deltagaren ska kunna känna efter om det känns bra. Om det blir aktuellt så kommer man tillsammans överens med arbetsplatsen om lämpligt datum för start. Personalen menade att det är viktigt att skapa en

kontext där deltagaren ges förutsättningar att möta praktiken eller arbetsprövningen med lagom motstånd där det är viktigt att göra de anpassningar som behövs för att deltagaren ska känna att den lyckas.

... det gäller att hitta de där ... Att bryta de där trösklarna, börja sänka dem någonstans. Men det får inte vara hur stora trösklar som helst, för då ... Då vågar man ... Är man rädd, då vågar man inte ta det steget. Det ... ja. (FG1)

När deltagaren hittat en arbetsplats att vara på så fortsätter personalen att stödja individen och man har kontinuerliga uppföljningar. Resultatet från uppföljningarna kan visa att deltagaren antingen har nedsatt arbetsförmåga, eller ingen arbetsförmåga alls. Då är personalen behjälplig i att exempelvis ansöka om sjukersättning:

Ja. Och vi bara "yes, 50 % arbete." Med lönestöd i och för sig, men alltså gud vad bra. Då gör man ändå någonting, någon nytta och så där. Då hjälper vi dem ju att söka sjukersättning. Och då skriver vi ju. Och då har man det där med sig lite grann ändå. (FG1)

Men det kan också visa sig att deltagaren har arbetsförmåga där det blir möjligt att göra en ansökan om lönebidragsanställning, där det ibland blir så att arbetsgivaren tar över anställningen.

... vi gjorde så med två personer ifrån lokalvården som fick lokalvårds... de lånade vi ut till ett fastighetsföretag som också drev kontorshotell och ... ja. Den ena av dem tog de över. De tog inte över anställningen på båda men de tog över på den ena, då när vår tid löpte ut, då anställde de henne själv. (FG2)

Men alla utmaningar som deltagaren har i sin livssituation löser sig inte enbart för att man får ett arbete, även om så också kan vara fallet. Därför har verksamheten ingen uttalad tidsbegränsning i hur länge en deltagare får ha kontakt. Det är sådant som löser sig självt allt eftersom deltagaren växer och ju mer självständig individen blir, desto mindre behov har deltagaren av personalens stöd. För en del kan det vara viktigt att personalen finns med eftersom det kan vara den insatsen som gör att det är möjligt för deltagaren att kunna fortsätta på sin arbetsplats.

Ja, för det lär vi oss också, att problematiken som är hos många av våra ungdomar är att även om du kommer ut i studier eller på praktik så finns problematiken kvar. Jag kände ju lite första åren när jag jobbade ... Det var bara "yes" när någon fick en anställning. Bara "skönt". Och så kommer dippen [skratt]. Det kommer ju att komma i alla fall. Och då är det ju viktigt att vi finns kvar, som trygga vuxna eller vad man ska säga. De flesta har inte något schysst nätverk omkring sig heller. (FG3)

Personalen menar också att det är viktigt att den arbetsgivare som anställer en deltagare känner att det är möjligt att höra av sig om det skulle uppstå en situation kring deltagaren som man upplever är svår att lösa. Detta är också en viktig del för att möjliggöra för deltagaren att behålla sin plats hos arbetsgivaren, även om något skulle gå fel. Det blir också en trygghet för arbetsgivaren att anställa en deltagare om man vet att det finns stöd att få.

Sammanfattande diskussion och slutsatser – hur mäta framsteg och synliggöra arbetsförmåga?

Det övergripande syftet med denna förstudie har varit att undersöka om och hur rådande definitioner av arbete och arbetsförmåga osynliggör dels förmågor hos deltagare på Arbetsmarknadsenheten i Härnösands kommun, samt verksamhetens arbets sätt. Delstudie 1 som syftade till att kartlägga kunskapsläget om begränsningar i offentliga diskurser om arbete, tidsnormer och arbetsförmåga visade att prövningen av arbetsförmåga i huvudsak vilar på en hypotetisk bedömning som saknar koppling till reella arbetsuppgifter eller arbeten (Mannelqvist, 2019:662). Tidigare studier har också visat att sådan bedömning av arbetsförmåga är otillräcklig och att arbetsförmåga istället borde testas i relation till ett aktuellt existerande arbete. I praktiken kan en person som bedöms ha arbetsförmåga ändå ses som icke anställningsbar eftersom hen inte lever upp till arbetsmarknadens krav på anställningsbarhet (Christina Garsten & Jacobsson, 2013:830). En sådan utgångspunkt förbiser att alla inte har samma möjligheter att möta de krav och förväntningar som arbetsmarknaden ställer, vilket resulterar i att vissa tenderar att positioneras som långt ifrån arbetsmarknaden och att utrymmet på arbetsmarknaden för dem har krympt. Dessutom sorteras jobb som inte kräver en utbildning allt oftare som praktik eller bidragsanställning och kategoriseras därmed inte som lönearbete. I första delstudien framkom att forskning har förklarat detta med förändringar i välfärdssystemet. För de som är i behov av dessa jobb och som redan har svårt att ta en plats på arbetsmarknaden innebär en sådan omförhandling av arbete att vägen till arbetsmarknaden blir ännu längre, då den typen av sysselsättning inte nödvändigtvis ses som meriterande av arbetsgivare. Parallellt med detta har det skett en ansvarsförskjutning från staten (Arbetsförmedlingen) till enskilda kommuner, som genom arbetsmarknadsenheter (AME) och lokala arbetsmarknadsprogram har fått tagit ett allt större ansvar för att ge dem ett hållbart fotfäste på arbetsmarknaden.

Osynliggörande av att det utförs arbete i AME verksamheter

Resultatet visade att flera av de arbetsuppgifter som deltagarna genomför är ”riktiga” arbetsuppgifter som fyller en viktig funktion för samhället, exempelvis arbetet på Kretsloppsparken, städning av gator och torg och byggande av trall i naturområden. Deltagarna i verksamheten som utför dessa arbetsuppgifter har antingen praktik med ersättning via ekonomiskt bistånd eller en lönebidragsanställning. Det finns ofta en handledare på plats för att stödja deltagarna i arbetet. Studier har visat att det finns svårigheter att arbeta metodtroget enligt SE i Sverige, där en orsak som nämns är att reglerna på den svenska arbetsmarknaden ser annorlunda ut än i den amerikanska kontext som modellen är konstruerad i. Det är vanligt att de kommunala arbetsmarknadsinsatserna är uppbyggd utifrån principen *train- then place* vilket innebär att deltagaren tränar olika förmågor innan det är möjligt att arbeta för en anställning. En viktig faktor för att SE-modellerna varit framgångsrika är att de utgår från denna metodik, dvs deltagaren är på en riktig arbetsplats där stöd byggs upp för att möjliggöra för individen att utföra arbetsuppgifterna. Detta har bidragit till att deltagaren inte fastnar i praktik utan kommer vidare till lönearbete (Bejerholm & Areberg, 2014; Bejerholm, Areberg, Hofgren, Sandlund, & Rinaldi, 2014; Nygren et al., 2013; Nygren, Markstrom, Svensson, Hansson, & Sandlund, 2011). I den amerikanska förlagan så får deltagaren lön redan från start. Konsekvenserna av att arbetet inte utförs som lönearbete, ett s.k. riktigt jobb, blir att de heller inte får tillgång till förmåner som anställda har som exempelvis betald semester, lagen om anställningsskydd (LAS), kvalificering till arbetslöshets- och sjukförsäkring. Det vill säga att de kvalificerar sig till välfärdssystemet. Skulle det vara rimligt att ge dessa personer en riktig anställning med lön där det finns en handledare till hands som ger stöd i att göra det möjligt att utföra arbetsuppgifterna?

Förstudien visar också att personalens arbete osynliggörs. I delstudie två genomfördes en genomlysning och granskning av de sätt varpå AME-verksamheter utvärderas i Kolada och i delstudie

tre dokumenterades de metoder och arbetssätt som används vid Härnösands kommuns AME utifrån personalens beskrivningar av hur de arbetar för att främja olika typer av arbetsförmågor hos deltagande personer. I en jämförelse av delstudie ett och två kan vi konstatera en stor diskrepans mellan de fixerade representationerna av AME-personalens arbete i Kolada och de arbetsuppgifter och insatser personalen faktiskt gör. I Kolada förväntas personalens arbete handla framför allt om kartläggning och framtagning av handlingsplaner och kompetensutveckling. Men, i själva verket handlar arbetet i huvudsak om psykosociala insatser för deltagare med olika former av problematik, t.ex. ej avslutad grundskola, tidigare missbruk eller avsaknad av tillräckliga svenska kunskaper. Personalens arbete består bl. a. att hitta strategier för att hantera deltagarnas tidigare personliga upplevelser och svårigheter, att förbereda deltagarna för olika situationer som kan uppstå på en arbetsplats, att vara ett stöd i kontakt med myndigheter, och inte minst att hitta praktikplatser. Diskrepansen illustreras i Tabell 1 nedan.

Tabell 1. Jämförelse av hur arbete definieras i systemet Kolada och hur personalen arbetar på AME utifrån "supported employment" (SE).

| | Mäts i systemet Kolada | Personalens arbete utifrån SE |
|----------|---|---|
| Innehåll | <ul style="list-style-type: none"> • Arbetsprövning, -träning • Jobsökaktivitet, inklusive coaching • Kurs • Matchning • Praktik hos offentlig arbetsgivare • Praktik hos privat arbetsgivare • Studie-, yrkes- och arbetsvägledning • Kommunala arbetsmarknadsanställningar • Feriejobb/praktik • Administrativt stöd och verksamhetsutveckling • Övriga insatser | <p>Skapa arbetsallians, förtroende, tillit respekt</p> <p>Advocate: förhandla, förbereda individen inför möten, koordinera insatser</p> <p>Att fungera som mentor – vägleda, diskussionspartner, utveckla förmågor, motivera</p> <p>Välja, skaffa och behålla ett arbete-praktik, stöd till anställning, stöd till annat, stöd i att behålla ett arbete</p> <p><u>Sammantaget:</u> Insatserna är personcentrerade, stödjer utveckling av individens empowerment, bidrar till att skapa hopp, bygger på att individen får förutsättningar att göra egna val, bygger på respekt och ser individen i sitt livssammanhang dvs holistisk</p> |
| Resultat | <ul style="list-style-type: none"> • Börjat arbeta, andel (%) (M/K) • Börjat studera, andel (%) (M/K) • Överförs till annan myndighet, andel (%) (M/K) • Slutförda uppdrag, andel (%) (M/K) • Övrigt (Exempelvis avbrutit sin insats i förtid, flyttat från kommunen/stadsdelen eller avlidit), andel (%) (M/K) | <ul style="list-style-type: none"> • Förhandla med andra myndigheter kring insatser och ersättningar som stödjer individens process • Utveckling av förmågor – ex sociala färdigheter • Bättre rutiner i vardagen (struktur) • Hittat egna strategier att hantera det som sker i livet |

Det framkommer tydligt i intervjuerna att deras arbetssätt är inspirerat av den metodik som *Supported Employment* (SE) baserar sig på, och att de arbetssätt som används är sådana som visat sig vara av stor betydelse för att stödja förändring inom arbetslivsriktad rehabilitering, som exempelvis att insatserna är personcentrerade, utgår i den utsträckning det är möjligt från individens egna val och att det finns en förståelse för att man måste arbeta med individens hela livssituation (Ellison, Belanger, Niles, Evans & Bauer, 2018). Det är även svårt att utläsa vad som sker från att en person skrivs in hos AME tills att den skrivs ut, vilket innebär att måtten på effektivitet och produktivitet som systemet syftar att ta fram riskerar att vara missvisande. Det går till exempel inte att rapportera vad deltagare

ingår i för program, vilka insatser de tar del av, och den utveckling som individerna gör med avseende på förbättrad arbetsförmåga eller välmående som på sikt kan innebära att de närmat sig arbetsmarknaden. Sett till att majoriteten av de insatser som avslutats mellan 2017–2019 har pågått mellan sex och 24 månader, bör det vara möjligt att anta att innan dessa personer börjat arbeta eller studera har det föregåtts av en process där framsteg har gjorts. Denna utveckling är dock inte möjlig att följa i Kolada, varpå en förbättring av arbetsförmåga och anställningsbarhet osynliggörs. Detta resultat reflekteras i de intervjuer som gjorts med personalen i Härnösand, som vittnade om en upplevd frustration över att de framsteg deltagarna i verksamheten gör, utifrån sina personliga hinder, inte räknas inom ramen för rådande aktiveringspolitiska utvärderingsdiskurser om arbete och arbetsförmåga.

Denna diskrepans som finns mellan antaganden i Kolada om verksamhetens innehåll och det arbete och aktiviteter som faktiskt utförs visar med all tydlighet att utvärdering i Kolada osynliggör såväl personalens arbete och metoder, som hur deltagarna närmar sig arbetsmarknaden. Ingenstans i Kolada framgår deltagarnas arbetsförmåga, varken före, under eller efter avslutat program. Men i AME-personalens arbetsuppgifter ingår att hjälpa deltagare att hitta och gå kurser ”med syfte att öka individens förutsättningar att komma i arbete” (detta kan ju dock också falla in under anställningsbarhet), och där ger man exempel på orienterade/vägledande kurs, körkortsteori, datakurs, yrkessvenska. Ordinarie utbildningsutbud som t.ex. SFI eller CSN-berättigade utbildningar räknas inte hit.

Praktiska konsekvenser av hur arbete teoretiskt definieras

Full sysselsättning har länge varit ett prioriterat politiskt mål i Sverige. Det som har förändrats över tid är att aktiveringspolitiken ställer krav på individer att ta aktivt ansvar för att stärka sin arbetsförmåga och bli anställningsbar. Det krävs en motprestation av individer för att ta del av välfärdssystemets ekonomiska ersättningar och de måste ständigt investera i sig själva för att kunna sälja sig själva som en vara på arbetsmarknaden. Arbete i termer av sysselsättning är således en nyckel för att individer ska kunna leva upp till de krav som ställs på aktivitet för att bli inkluderade i både arbete och välfärd. Om det arbete som hen utför inte definieras som arbete så finns det inga möjligheter att få del av rättigheter som stöd eller ersättningar för att närma sig arbetsmarknaden. Även ekonomiskt bistånd är villkorat med aktiviteter. Arbete i Kolada avser osubventionerade och subventionerade anställningar på den reguljära arbetsmarknaden, således räknas inte kommunala arbetsmarknadsanställningar som arbete. Detta mot bakgrund av dessa anställningar kommit till för att mildra verkningar av arbetslöshet och varit förbehållna en viss grupp arbetsökande. Med arbete avses därmed en aktivitet som söks i konkurrens med andra på en reguljär arbetsmarknad och som inte finansieras av kommunen, arbete blir således frikopplat från tanken om sysselsättning, aktivitet och produktion. Det blir en fråga om på vilken marknad det sker och vem som betalar.

Vår slutsats är att den teoretiska definition av arbete som är inskriven i Kolada manifesterar en särskild form av aktiveringspolitik i enlighet med den nyliberala synen på medborgare som individuellt ansvariga för att stärka sig själva, men att den osynliggör både det arbete som personalen utför och det arbete som deltagare utför när de deltar i insatser hos AME. För att säkerställa alla människors rätt till arbete och rättvisa är det därför nödvändigt att sluta med osynliggörande system. Vägen dit nås genom att kategorisera det arbete som utförs som arbete och att synliggöra det arbetsrehabiliterande arbete som personalen på AME utför istället för att som nu enbart definiera personalen som arbetsförmedlare i Kolada.

Referenser

- Andersson, P.-A. (2011). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Retrieved from Stockholm:
- Becker, D., Bond, G., Mueser, K., & Torrey, W. (2009). Supported Employment Workbook 2003.[Supported employment Arbetsbok]. Översättning av Centrum för evidensbaserade psykosociala insatser (CEPI).
- Bejerholm, U., & Areberg, C. (2014). Factors related to the return to work potential in persons with severe mental illness. *Scand J Occup Ther*, 21(4), 277-286. doi:10.3109/11038128.2014.889745
- Bejerholm, U., Areberg, C., Hofgren, C., Sandlund, M., & Rinaldi, M. (2014). Individual Placement and Support in Sweden-A randomized controlled trial. *Nord J Psychiatry*, 1-10. doi:10.3109/08039488.2014.929739
- Bengtsson, M., & Berglund, T. (2012). Den stora omvandlingen-Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3), 21-33.
- Ekberg, K. (2011). Arbetsförmåga och anställningsbarhet i teori och praktik. *Socialmedicinsk tidskrift*, 88(5), 399-407.
- Ellison, M. L., Belanger, L. K., Niles, B. L., Evans, L. C., & Bauer, M. S. (2018). Explication and Definition of Mental Health Recovery: A Systematic Review. *Adm Policy Ment Health*, 45(1), 91-102. doi:10.1007/s10488-016-0767-9
- Engdahl, M., & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation?: en ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*: Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Fejes, A. (2010). Discourses on employability: constituting the responsible citizen. *Studies in continuing education*, 32(2), 89-102. doi:10.1080/0158037X.2010.488353
- Fejes, A., & Berglund, G. (2010). Employability: Significant signs of the present. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 16(2), 11-23.
- Forrier, A., De Cuyper, N., & Akkermans, J. (2018). The winner takes it all, the loser has to fall: Provoking the agency perspective in employability research. *Human Resource Management Journal*, 28(4), 511-523.
- Forslund A, W Pello-Esso, R Ulmestig, U Vikman, I Waernbaum, A Westerberg & J Zetterqvist (2019), Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?, Rapport 2019:05, IFAU
- Garsten, C., & Jacobsson, K. (2004). *Learning to be Employable. New Agendas on Work. Responsibility and Learning in a Globalizing World*. New York: Palgrave MacMillan.
- Garsten, C., & Jacobsson, K. (2013). Sorting people in and out: The plasticity of the categories of employability, work capacity and disability as technologies of government. *Ephemera*, 13(4), 825-850.
- Garsten, C., Lindvert, J., & Thedvall, R. (Eds.). (2015). *Makeshift Work In A Changing Labour Market. The Swedish Model in the Post-Financial Crisis Era*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hultqvist, S. (2015). Unga vuxna med nedsatt arbetsförmåga: En beskrivning av trygghetssystemen. In: Nordens Välfärdscenter.
- Jacobson-Libietis, V., Ljungkvist, T. (2017). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Retrieved from Stockholm:
- Jacobsson, K., & Seing, I. (2013). En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställningsbarhet och funktionshinder. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 19(1), 9-24.
- Liljeberg, L., & Vikman, U. (2018). *De som varken arbetar eller studerar på den svenska arbetsmarknaden*.
- Mannelqvist, R. (2019). Aktivitetsersättning och arbetsförmåga. Bristande aktivitet och hypotetiska bedömningar. *Socialmedicinsk tidskrift*, 5

- Mykletun, A. (2013). Unge, uføretrygd og psykiske lidelser. I: Terje Olsen og Jenny Tägtström (red.), *For det som vokser. Unge, psykisk uhelse og tidlig uførepensjonering i Norden. En antologi*. Stockholm: Nordens Välfärdscenter.
- Nord, T. (2017). Paradigmskifte inom svenska arbetslinjen - effekter för arbetsförmedlarnas yrkesutövning och yrkesroll. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(4), saknas.
- Nord, T. (2018). *Arbete som rättighet eller skyldighet: Föreställningar om arbetsmarknadsfrånvaro i välfärdsstaten*. Karlstads universitet,
- Nygren, U., Markstrom, U., Bernspang, B., Svensson, B., Hansson, L., & Sandlund, M. (2013). Predictors of vocational outcomes using individual placement and support for people with mental illness. *Work*, 45(1), 31-39. doi:10.3233/WOR-131598
- Nygren, U., Markstrom, U., Svensson, B., Hansson, L., & Sandlund, M. (2011). Individual placement and support - a model to get employed for people with mental illness - the first Swedish report of outcomes. *Scand J Caring Sci*, 25(3), 591-598. doi:10.1111/j.1471-6712.2011.00869.x
- Panican, A., & Ulmestig, R. (2017). Lokal Arbetsmarknadspolitik: Vem gör vad, hur och för vem? In: Linnaeus University.
- Schneider, R., & Lester, L. (2001). *Social work advocacy: A new framework for practice*. Belmont: Brooks/Cole Thomson Learning.
- (SKR), (2020). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2019*.
- Thorén, K. (2011). Kommunal arbetsmarknadspolitik—en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. *Rapporter från riksdagen*, 12.
- Toivanen, S., & Vinberg, S. (2012). Arbete och ojämlikhet i hälsa i vuxenlivet. I M. Rostila & S. Toivanen (Red.), *Den orättvisa hälsan* (s.318 - 341). Stockholm: Liber.
- Ulmestig, R. (2020). *Gränser och variationer : en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik*. Stockholm: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Wallinder, Y. (2018). *Imagined Independence. Institutional Conditions and Individual Opportunities in European Labour Markets*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Walter, L. (2015). The dual role of the Public Employment Service: to support and control. In *Makeshift Work in a Changing Labour Market*: Edward Elgar Publishing.

Bilaga 1. Översikt av Kolada fördelat på formulär.

| Översikt kommunbefolkning | F2: Arbetstidsfördelning | F3: Antal deltagare och antal anvisningar |
|--|--|--|
| <p>Intäkter arbetsmarknadsåtgärder, kr/inv. (M/K)</p> <p>Kostnad arbetsmarknadsåtgärder, kr/inv. (M/K)</p> <p>Arbetslöshet 16–24, andel (%) av befolkningen (M/K)</p> <p>Arbetslöshet 18–64, andel (%) av befolkningen (M/K)</p> <p>Förvärvsarbetande invånare 20–64 år, andel (%) (M/K)</p> <p>Invånare 25–64 år med förgymnasial utbildning (M/K)</p> <p>Invånare 25–64 år med gymnasial utbildning, andel (%) av befolkningen (M/K)</p> <p>Invånare 25–64 år med eftergymnasial utbildning, andel (%) av befolkningen (M/K)</p> <p>Invånare 25–64 år med uppgift om utbildningsnivå saknas, andel (%) av befolkningen (M/K)</p> | <p>Arbetstid (%) inom AME som går till:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbetsprövning, -träning • Jobbsökaraktivitet, inklusive coaching • Kurs • Matchning • Praktik hos offentlig arbetsgivare • Praktik hos privat arbetsgivare • Studie-, yrkes- och arbetsvägledning • Kommunala arbetsmarknadsanställningar • Feriejobb/praktik • Administrativt stöd och verksamhetsutveckling • Övriga insatser | <p>Antal deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder (M/K)</p> <p>Deltagare som har anvisats till kommunala arbetsmarknadsåtgärder (M/K)</p> |
| <p>F4: Fördelning av anvisningar, deltagande och arbetsmarknadsanställningar</p> | <p>F5: Resultat vid avslut</p> | <p>F6: Utbildningsnivå, tid utan arbete innan inskrivning, antal feriejobb mm.</p> |
| <p>Årsarbetare, kommunala arbetsmarknadsanställningar (M/K)</p> <p>Anvisningar inom AME initierade av arbetsförmedlingen</p> <p>Anvisningar inom AME initierade av arbetsförmedlingen, i samverkan med socialtjänsten</p> <p>Anvisningar inom AME initierade av försäkringskassan</p> <p>Anvisningar inom AME initierade av individen själv</p> | <p>Börjat arbeta, andel (%) (M/K)</p> <p>Börjat studera, andel (%) (M/K)</p> <p>Överförs till annan myndighet, andel (%) (M/K)</p> <p>Slutförda uppdrag, andel (%) (M/K)</p> <p>Övrigt (Exempelvis avbrutit sin insats i förtid, flyttat från kommunen/stadsdelen eller avlidit), andel (%) (M/K)</p> | <p>Utbildningsnivå:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eftergymnasial utbildning • Högst grundskoleutbildning • Icke-fullgjord grundskoleutbildning <p>Längd på frånvaro från arbetsmarknaden innan inskrivning:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kortare än 6 månader • Mellan 6–24 månader • Mer än 24 månader <p>Deltagare inom AME vars insatser avslutas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inom 3 månader • Mellan 3–6 månader • Mellan 6–24 månader |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Anvisningar inom AME initierade av socialtjänst</p> <p>Anvisningar inom AME som initierade av övrig/annan instans</p> <p>Deltagare inom AME som är 24 år eller yngre (M/K)</p> <p>Deltagare inom AME som är 25 år eller äldre (M/K)</p> <p>Deltagare som anvisats till kommunala arbetsmarknadsåtgärder (M/K)</p> | | <ul style="list-style-type: none"> • Efter mer än 24 månader <p>Deltagare i grund- och gymnasieskola som hade feriejobb eller praktik, antal (M/K)</p> <p>Kostnad köp av externa tjänster kommunala arbetsmarknadsverksamheten, kr</p> |
|--|--|---|

Bilaga 2. Illustration över processen

