

# Närmare men inte nära nog – hur arbete osynliggörs vid kommunala arbetsmarknadsenheter

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

Kommunala arbetsmarknadsenheter (AME) är viktiga arenor för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. För uppföljning och analys av verksamheten inom AME används inrapporteringsystemet Kolada. I denna artikel undersöks personalens erfarenheter av att arbeta med detta system och vad som osynliggörs i inrapporteringen i Kolada. Resultaten visar på en tydlig diskrepans mellan de fixerade representationerna i rapporteringssystemet Kolada och den verksamhet som faktiskt utförs av personal och deltagare. Vi har identifierat hur deltagare, insatser och resultat konstrueras i systemet och hur dessa metoder osynliggör såväl individers utveckling av arbetsförmåga som personalens insatser.

*Nyckelord:* kommunala arbetsmarknadsinsatser, styrningsrelationer, arbetsförmåga, Kolada, utvärdering

Traditionellt har arbetsmarknadspolitiken varit en statlig angelägenhet, men sedan 1990-talet har det skett en expansion av kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Utvecklingen har drivits av vad som kommit att kallas en

## FÖRFATTARE

Katarina Giritli Nygren, professor, Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap, Mittuniversitetet  
katarina.giritli-nygren@miun.se

Gunilla Olofsdotter, docent, Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap, Mittuniversitetet  
gunilla.olofsdotter@miun.se

Ida Sjöberg, doktorand, Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap, Mittuniversitetet  
ida.sjoberg@miun.se

Carolina Klockmo, universitetslektor, Institutionen för hälsovetenskap, Mittuniversitetet  
carolina.klockmo@miun.se

Malin Bolin, universitetslektor, Institutionen för humaniora och samhällsvetenskap, Mittuniversitetet  
malin.bolin@miun.se

”aktiveringsomsvängning” i arbetsmarknadspolitiken. Personer som inte arbetar placeras i olika former av åtgärdsprogram i syfte att integreras på arbetsmarknaden. Detta kan tyckas vara en given pragmatisk politisk lösning på problemet med hög arbetslöshet och medföljande stigande offentliga utgifter. Samtidigt kan aktiveringspolitiken ses som en utveckling som producerar nya och specifika värden i centrala välfärdspolitiska kärnfrågor – både vad gäller statens ansvar för den enskildes ekonomiska och sociala välbefinnande samt kategorisering av arbete, tidsnormer och arbetsförmåga. Exempel på detta är att medborgares mest grundläggande försörjning, ekonomiskt bistånd, villkoras med krav på deltagande i kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser utifrån revideringar av Socialtjänstlagen (Ulmestig, 2020). Det har inneburit att kommunala arbetsmarknadsenheter (AME) blivit särskilt viktiga arenor för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Vidare har Arbetsförmedlingens möjlighet att välja vilka arbetslösa de vill arbeta med uppmärksammas som en orsak till ökningen av kommunala insatser (Panican & Ulmestig, 2019).

Den ökade förekomsten av kommunala AME har inneburit ett ökat kunskapsbehov om aktivitetsstyrningen i dessa verksamheter, då det fortfarande finns relativt få studier inom området (Panican & Ulmestig, 2019; SOU, 2017). Det är oklart om och hur deltagare når egen försörjning och etableras på arbetsmarknaden (Engdahl & Forslund, 2015; Panican & Ulmestig, 2017; Thorén, 2011), och vilka arbetssätt som fungerar stödjande för deltagarna.

Ett av de system som kommuner använder för att följa upp lokala AME-verksamheter är inrapporteringsystemet Kolada. Informationen i Kolada utgör också en del av det material som ligger till grund för Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) öppna jämförelser och i årliga publiceringar rangordnas de olika verksamheterna, några faller väl ut, andra inte. I ett nyligen avslutat forskningsprojekt har vi dokumenterat dels de metoder och arbetssätt som används inom en specifik AME verksamhet, dels hur denna verksamhet rapporteras i systemet Kolada. I intervjuerna framkom en viss frustration bland annat över att det arbete personalen utför inte är vad de rapporterar i Kolada men också över att deras verksamhet faller dåligt ut i regionala jämförelser med andra kommuner (Bolin m.fl., 2021). Personalen var detta till trots övertygade om att det inte, utifrån den målgrupp de arbetar med, är möjligt för dem att utföra enbart det arbete de förväntas inrapportera och att inrapporteringsverktyget mäter fel saker. I denna artikel vill vi därför närmare studera vad som osynliggörs i inrapporteringen i Kolada och personalens erfarenheter av att arbeta med detta system.

Inom ramen för den svenska välfärdssektorn har det som i litteraturen kallas New Public Management (NPM) (Hood, 1991) eller audit culture (Power, 1997) under de senaste decennierna varit den dominerande styrningsformen. Tidigare studier har visat att i och med denna modell inkapslas all offentlig verksamhet i

en ekonomiserad ram som genom mätningar och kostnadskalkyler sätter fokus på resultat snarare än process (Erlandsson m.fl., 2013). Risken är uppenbar att det blir en överdriven uppmärksamhet kring det som mäts på bekostnad av andra viktiga aspekter av verksamheten. Även om inrapporteringsystemet inte är ett styrinstrument i sin rätta bemärkelse riskerar de verksamheter som inte faller väl ut i sådana rankningar att utsättas för ett omvandlingstryck (se till exempel Lindgren m.fl., 2012). Detta trots att studier påtalat att indikatorerna ofta är begränsade till det som är relativt enkelt att mäta och därför inte kan fånga resultat för mer komplexa processer (ibid.). Med utgångspunkt i en sådan problembeskrivning bidrar vår studie med kunskap om möjligheter och svårigheter i samband med rapportering och uppföljning av deltagarnas framsteg och personalens arbetsinsatser.

## TIDIGARE FORSKNING OCH ANALYTISKA UTGÅNGSPUNKTER

I början av 1990-talet introducerades den rehabiliteringsreform som kom att bli början på en mer aktiv socialpolitik med syfte att återföra ej fullt arbetsföra medborgare till arbetslivet (se till exempel Grape, 2001). Genom ett individuellt anpassat stöd var målet att individer med nedsatt arbetsförmåga ska förvärva och kunna behålla ett arbete. Under senare år har den svenska arbetsmarknadspolitiken förändrats ytterligare i form av en skärpning av kraven för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning och ersättning från socialförsäkringen, dessutom har tidsramar införts för hur länge det är möjligt att få ekonomisk ersättning (Bengtsson, 2014; Bengtsson & Jacobsson, 2018; Nord, 2017).

En sådan förändring medför 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, s.28). Liknande ansvarsförskjutning har också uppmärksamats när det gäller synen på anställningsbarhet (Garsten & Jacobsson, 2004, 2013). Denna ansvarsförskjutning på arbetsmarknaden innebär även att talet om brist på arbetstillfällen och individen som arbetslös, har ersatts av beskrivningar om bristande anställningsbarhet, där brister ligger hos den enskilda individen (Garsten & Jacobsson, 2004, 2013). Det innebär att bristande 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, s.90).

Även kompetensutveckling och utbildningsinsatser har villkorats genom att arbetssökande ska tränas i att se sig som en vara på arbetsmarknaden (Bengtsson & Berglund, 2012; Garsten & Jacobsson, 2013; Garsten m.fl., 2015). Synen på

aktiveringsstrategier har förändrats från att i första hand utveckla individens färdigheter och kunskaper hos en aktiv individ, till aktiveringsåtgärder som syftar till att motverka passivitet hos individen (Bengtsson & Berglund, 2012; Nord, 2017, 2018). Denna förskjutning kan också relateras till organisatoriska tendenser som NPM där resultatmätning får ett ökat fokus. I en studie vid Arbetsförmedlingen visar Nord (2017) att mekanismer för kontroll och sanktioner integreras i verksamheten som i sin tur styr arbetslösas handlingar i önskvärd riktning. Inom ramen för en arbetsrehabiliterande diskurs har det under årens lopp skett förskjutningar i syn på såväl arbete, arbetstid och arbetsförmåga liksom synen på relationen mellan arbetslivsrehabilitering i förhållande till social och medicinsk rehabilitering. Det kan därför vara intressant att problematisera vilka sådana antaganden som finns implicita i samtida manifestationer av aktiveringspolitik och arbetsrehabilitering.

### **Kommunala arbetsmarknadsenheter**

Till följd av skärpta kvalificeringskrav till ersättningsystem och begränsade ersättningsperioder har allt fler medborgare hamnat utanför såväl arbetsmarknad som välfärdssystem. Det har inneburit en förflyttning från statlig arbetslöshets- eller sjukförsäkring till ekonomiskt bistånd som ges av kommunernas socialtjänst (Panican & Ulmestig, 2019). Under 2017 ökade kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd, medan statens utgifter för arbetslöshetsersättning, sjukpenning och aktivitets- och sjukersättning minskade under samma period (Socialstyrelsen, 2019). Det har även inneburit att kommunerna har tagit ett större ansvar i praktiken för arbetslösa och sjukskrivna och att aktiveringspolitiken alltmer verkställs genom kommunala arbetsmarknadsenheter. Detta trots att de saknar formellt arbetsmarknadspolitiskt uppdrag och inte är en lagstyrd verksamhet (Jacobson-Libietis & Ljungkvist, 2017). Förskjutningen illustreras av kommunala arbetsmarknadsenheters ökande volym. Redan år 2011 hade 250–260 av landets 290 kommuner en arbetsmarknadsenhet (Andersson, 2011) och cirka 100 000 personer deltar nu årligen i någon av kommunernas arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Ulmestig, 2020).

När grupper som står långt från arbetsmarknaden ska beskrivas anges ofta individuella kännetecken som låg utbildningsnivå, funktionsvariation, utrikesfödd, unga som varken arbetar eller studerar eller äldre (55+) som bakomliggande orsaker (Liljeberg & Vikman, 2018). Mer sällan problematiseras att det som är gemensamt för dessa personer är att avståndet till arbetsmarknaden även skapas genom förändringar på arbetsmarknaden. Tidigare fanns en tradition hos arbetsgivare att ta ett utbildningsansvar för anställda, då de förväntades bli kvar över tid, något som ser annorlunda ut idag och får särskilda konsekvenser för yngre personer (Olofsson, 2014). Likaså har ett flertal mindre kvalificerade yrken

försvunnit vilka ofta var en viktigt ”inkörsport” på arbetsmarknaden (Olofsson, 2014; Olofsson & Lundahl, 2013). Det är således en kombination av individuella hinder och strukturella förändringar på arbetsmarknaden som föranlett att det finns individer som kategoriseras som så långt ifrån arbetsmarknaden att de faller utanför Arbetsförmedlingens ansvarsområde.

### **Kolada – ett aktiveringspolitiskt script?**

För att belysa hur aktiveringspolitikens subjekt styrs och aktiveras samt med vilka konsekvenser har vi i denna text teoretiskt låtit oss inspireras av Dorothy Smiths (2006) *Institutionell etnografi* vars syfte kan sägas handla om att utforska de styrningsrelationer som organiserar samhällets institutioner. Inom ramen för den institutionella etnografins ses texter, eller organisatoriska script, som ett viktigt empiriskt forskningsmaterial då texter av olika slag utgör en central del i samhällets organisering. Smith menar att organisatoriska texter (eller script) inte bara bör förstås som ett resultat av styrningsrelationer, de ingår också aktivt i styrningsprocessen genom att placera läsaren i en bestämd relation i förhållande till den verklighet som beskrivs i texten. Objektivifieringen placerar således läsaren i ”styrarnas perspektiv”, och erbjuds en specifik blick där lokala positioner, perspektiv och erfarenheter inte bara underordnas utan också osynliggörs. Ett sätt varigenom en läsare sätts i en specifik relation till en verksamhet är genom dess utvärdering. De mått och kriterier varigenom en verksamhet utvärderas är också performativa och fungerar ofta disciplinerande (se till exempel Nordesjö & Fred, 2021).

Kolada är, som tidigare nämnts, 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 databas. Målet är att insamlad data ska fungera som mått på produktivitet och effektivitet. Produktivitet i detta sammanhang är ”prestationer per resurs, t.ex. omvårdnadsinsats per krona”, medan effektivitet avser ”relationen mellan resurser och resultat” (RKA, 2022) som är i linje med uppsatta mål för verksamheten. Ytterst syftar Kolada således till att mäta den ekonomiska effektiviteten genom deltagarnas framsteg i relation till personalens arbetsinsatser. Siffror och statistik ges här en central funktion för att göra organisationer transparenta, redovisningsbara och jämförbara (Hood, 1995; Svärdesten Nymans, 2012). Makt handlar här om vilken logik som ligger till grund för definitionen av vad som ska mätas, kategoriseras eller standardiseras, liksom om vem som ska dra slutsatser och hur (jämför Bowker m.fl., 1996; Power, 1997). Det kan därför vara på sin plats att rikta uppmärksamhet åt den makt och omvandlingsförmåga sådana ”objektiverade fakta” besitter (Bowker & Leigh Star, 2000).

Smith (1987) använder begreppet disjunktur för att beskriva denna situation som (kan) uppstå när den objektiverade beskrivningen separeras från den erfarenhet som till exempel arbetstagare har av det arbete de utför. Det är heller inte ovanligt att till exempel personal blir tvungna att använda olika abstraktionsmetoder för att kunna beskriva sitt konkreta arbete inom ramen för det objektiva språket. Paradoxalt sett är det oftast de objektiverade beskrivningarna som uppfattas som «fakta» (jämför Porter, 1995). Eftersom Kolada används som grund för verksamhetsanalys och jämförelser antas systemet – i den föreliggande analysen – kunna vittna om vad som antas vara insatser och framsteg inom ramen för en aktiveringsdiskurs. Liksom hur resultatmätning kommit att fungera som mekanismer för kontroll och/eller utveckling av verksamheter inom ramen för NPM (jämför Nord, 2017).

Utifrån det teoretiska perspektiv vi utgår från, betraktar vi Kolada som ett aktiveringspolitiskt organisatoriskt script, genom vilket underliggande styrningsrelationer manifesteras. En central utgångspunkt i studien är således att rådande hegemoniska styrningsrelationer, logiker och värderingar artikuleras i de indikatorer och nyckeltal som ligger till grund för mätningarna, vilka när de skrivs in i digitala teknologier, antar en objektiv form som sedermera bidrar till reproduktionen av dessa logiker (se till exempel Shore & Wright, 2015). Styrningsrelationer kan förändras över tid och det går att studera dem genom att utforska vilket inflytande olika ord, metaforer och aktörskap får inom en diskursiv praktik vid ett givet tillfälle. Kolada, med sina indikatorer och nyckeltal kan således förstås som ett empiriskt exempel på hur digitala teknologier fungerar som bärare av en styrningslogik där mätning och uppräknings är centrala. I vår analys kommer vi närma oss aktiveringspolitikens materialisering i det utvärderingssystem med vilket den lokala arbetsmarknadsenheten utvärderas, och därigenom analysera vilka implikationer det har för de som arbetar där. Vår avsikt är att i det följande försöka klarlägga och förstå de förbindelser och disjunkturer som skapas mellan de script som finns i inrapporteringsystemet Kolada och de inblandade aktörerna.

## METOD

Studien genomfördes inom ramen för en förstudie i form av en kvalitativ fallstudie av en kommunal arbetsmarknadsenhet (AME) i en mindre svensk kommun (Bolin m.fl., 2021). Det övergripande målet för verksamheten är att deltagaren på sikt ska nå egen försörjning genom lönearbete, studier eller annan sysselsättning. Enheten är organiserad i tre olika verksamhetsområden som erbjuder olika typer av insatser; arbetssocial kartläggning och utredning kring deltagarens livssituation, individuella samtal, gruppaktiviteter, möjlighet till studier i anpassad studiemiljö,

arbetsprövning/arbetsträning, samt studie- och yrkesvägledare. Det finns även ett antal arbetsträningsarenor med handledning i utförandet av arbetsuppgifter. Målgruppen utgörs av personer mellan 20 – 64 år i behov av stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden. De klassificeras som att ”stå långt ifrån arbetsmarknaden”. Enheten tar även i särskilda fall emot unga personer från 16 år som inte klarat gymnasieskolan. 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 främst via Arbetsförmedlingen eller Socialförvaltningen, men kan också skickas från andra myndigheter såsom Försäkringskassan, Frivården och hälso- och sjukvården.

Syftet med förstudien som helhet var att undersöka om och hur rådande definitioner av arbete och arbetsförmåga osynliggör deltagarnas förmågor och verksamheters arbetssätt. I centrum för denna artikel står databasen Kolada som bland annat används inom kommunala arbetsmarknadsenheter för jämförelser med andra inom samma verksamhetsområde. Vi har studerat hur arbete och arbetsförmåga konstrueras i Kolada och om dessa dokumentations- och jämförelsemetoder osynliggör individers arbetsförmåga, insatsernas effektivitet, hur arbete definieras samt hur aktiviteterna och personalens arbetsinsatser bedöms.

För att identifiera flöden av deltagare, personalens erfarenheter, arbetssätt och metoder som används i verksamheten samt personalens erfarenheter av Kolada, har fokusgruppsintervjuer genomförts med personal från kommunens arbetsmarknadsenhet. Enheten har sexton arbetsmarknadskonsulenter (AMK) anställda, vilka främst har socionomutbildning alternativt utbildning i rehabiliteringsvetenskap, beteendevetenskap eller arbetsterapi. Kontaktuppgifter till konsulenter tillhandahölls av enhetens arbetsledare. Sammanlagt har tre fokusgruppsintervjuer genomförts där totalt åtta personer deltog. På grund av sjukdom och andra förhinder kunde inte samtliga konsulenter delta vid fokusgruppsintervjuerna. Även om intervjuerna med personalen och rapporterade uppgifter i Kolada inte innehåller känsliga personuppgifter, har såväl design, materialinsamling och analys föregåtts av etiska överväganden. Vi har strävat efter att god forskningssed efterlevs (Vetenskapsrådet, 2017), det vill säga att människors lika och höga värde ska respekteras genom hela studien och i redovisningen av resultatet.

Intervjuerna varade mellan 90–120 minuter och genomfördes under vintern 2020–2021, och hade formen av ett samtal där det fanns möjlighet att ställa uppföljande frågor (Creswell, 2007). Vid intervjuerna användes en intervjuguide med frågeområden kring hur deltagarna kommer i kontakt med verksamheten, beskrivning av deltagarna samt hur processen med deltagarna kan se ut. Med deltagande konsulenter tillåtelse spelades intervjuerna in

elektroniskt och transkriberades. Det transkriberade materialet har därefter tematiserats och analyserats med utgångspunkt från Institutionell etnografi för att visa hur deltagarnas förmågor och verksamhetens arbetssätt osynliggörs i rapporteringssystemet Kolada (Smith, 2006). Vår ambition var att i enlighet med Institutionell etnografi också göra besök i de olika verksamheterna, men på grund av pandemin kunde enbart ett besök genomföras. Därav baseras vår analys enbart på de sätt varpå informanterna pratar om sitt arbete. Analysprocessen innebar en upprepad läsning av det transkriberade materialet, tematisk kategorisering och kodning för att identifiera mönster och motsägelser i materialet.

För att kunna jämföra personalens erfarenheter av Kolada och systemets möjligheter och hinder har även inrapporteringssystemet granskats. I detta fall har operationaliseringen av bland annat koder och nyckeltal granskats. Närmare bestämt, vad betyder en viss kod, vilka uppgifter kan lagras under densamma och vilka uppgifter saknar en möjlig kod för inmatning? Vad står ett visst nyckeltal för och hur beskrivs det i Koladasystemet? Vilka alternativ finns för inrapportering och hur beskrivs alternativen i Koladasystemet? Genom en systematisk genomgång av Kolada och jämförelsen med resultat från intervjuerna har systemets relevans, möjligheter och hinder för utvärdering av AME verksamhet synliggjorts.

## RESULTAT

Det är samma visa varje år när de där jämförelserna kommer, ja nu är x kommun sist igen och så måste jag försvara vårt arbete mot politikerna. Det är ju liksom ja, nu är er verksamhet sist igen och så blir vi ifrågasatta men jag vet att vi gör ett bra jobb men det syns inte i Kolada, det utvärderar inte vad vi gör. (Enhetschef)

Citatet ovan kommer från ett samtal med den studerade verksamhetens enhetschef. Av den beskrivning av Kolada som presenteras av RKA framgår att systemet i grunden inte syftar till att vara ett utvärderingssystem eller ett system utifrån vilket arbetet på lokal nivå ska styras. Detta till trots så har enhetschefen för den AME verksamhet där vi genomfört våra intervjuer fått verksamheten ifrågasatt eftersom verksamheten i regionala jämförelser faller sämst ut. Hon berättar vidare att det inte spelar någon roll att hon vid ett flertal tillfällen påtalat att inrapporteringssystemet inte passar deras verksamhet och därför är missvisande.

I genomgången av studiens material framkom precis som enhetschefen indikerar en tydlig diskrepans mellan de sätt AME-personalen beskriver sitt arbete och hur verksamheten operationaliserats i Kolada. I intervjuerna ställdes inga direkta frågor om vilka diskrepanser informanterna själva uppfattar mellan deras



arbetsuppgifter och den information de rapporterar i Kolada. Informanterna styrde själva in samtalen till denna diskrepans i berättelserna om hur deltagarna närmar sig arbetsmarknaden, och hur personalen dokumenterar denna utveckling.

Vi har i vår bearbetning av intervjuerna och genomgången av Kolada jämfört hur exempelvis arbetsförmåga, arbete och deltagare beskrivits av personalen med operationaliseringar i Kolada. Dessa diskrepanser – eller disjunktioner – visar hur den objektifierande beskrivningen (Kolada) av AME-verksamheten har separerats från de lokala praktikerna, personalens erfarenheter och konkreta upplevda händelser (jämför Smith, 1987). Analysen är strukturerad utifrån den tredelade process som illustreras i Kolada; inskrivning – insats – resultat. I den inledande delen undersöks hur deltagarna framställs i Kolada vilket jämförs med personalens beskrivning av deltagarna. Därefter granskas vilka insatser som rapporteras i Kolada och vilka problem de adresserar, detta jämförs med personalens beskrivningar av deras arbete. Slutligen studeras hur resultat rapporteras och följs upp i Kolada, detta jämförs med hur personalens ser på framsteg och resultat.

### **Deltagarna – ett flödesschema av fixerade representationer**

I Kolada ges en ytterst övergripande bild av de individer som deltar i verksamheterna. Det går att följa antal personer som deltar i kommunala AME-program samt hur många som skrivits ut liksom att få en ungefärlig överblick av deltagarnas kön, utbildningsnivå, hur länge de varit frånvarande från arbetsmarknaden respektive varit inskrivna vid AME. Utifrån dessa mått görs de jämförbara. Systemet kan således beskrivas som ett flödesschema som följer hur individer skrivs in i verksamheten och hur lång tid de deltagit innan de slutligen blivit utskrivna. Information om deltagarna och på vilket sätt de klassificeras som långt från arbetsmarknaden är ytterst begränsad. Det saknas information om vilka hinder och utmaningar deltagarna behöver hjälp och stöd kring, samt deras arbetsförmåga före, under och efter avslutad insats. I Kolada framstår deltagarna därmed som individer som enbart saknar utbildning och/eller har begränsad arbetslivserfarenhet och är i behov av stödinsatser. Denna anonymiserade representation av deltagarna i systemet ger en mycket vag bild av individerna och deras behov samt de stödinsatser som krävs för att de ska närma sig arbetsmarknaden.

I intervjuerna med personalen stod det tidigt klart att det var väldigt viktigt för dem att ge en mer detaljerad bild av deltagarna i verksamheten. Vi tolkar det som ett uttryck för deras upplevelse av de fixerade representationerna i Kolada som missvisande. Personalen ville också framhålla att deltagargruppens sammansättning förändrats under senare år och blivit mer diversifierad och komplex samtidigt som det finns vissa gemensamma hinder bland deltagarna:

... De flesta som de beskriver är att de har ångest. Det tycker jag är övergripande. Att alla pratar om att de mår dåligt, att de har ångest. .... det här med social fobi, att möta andra. Det kan finnas någon bakgrund med mobbning. Att de har haft en tuff skolgång. Att det inte har funkat i skolan. Och inte några bra förebilder, och inte så bra hemförhållanden. Det är väl det jag tycker jag ser. (FG 3)

Personalen beskrivs deltagarna som en mycket heterogen grupp med behov av varierande insatser; från personer som migrerat till Sverige vars enda svårighet är att de inte behärskar det svenska språket, till personer vars problematik grundas i psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, tidigare missbruk, låg självkänsla, bristande struktur i vardagen eller låg känsla av tillhörighet. Det förekommer även problem av socioekonomisk karaktär som avsaknad av goda förebilder, instabila familjesituationer, missbruk i familjen, bostadslöshet samt förekomst av skulder. Därtill och givet deltagarnas ofta svaga relation till samhället är tilliten till samhällsliga institutioner ofta låg, varpå insatser tar lång tid och måste ske stegvis utifrån ett långsiktigt och tillitsbyggande perspektiv.

I *tabell 1* illustreras de fixerade representationer av deltagarna i Kolada tillsammans med exempel på personalens beskrivningar av deltagarna.

**Tabell 1.** Jämförelse mellan script i Kolada och personalens beskrivningar av deltagare.

Kolada script	Personalens beskrivning
<p>Kön</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Man</li> <li>• Kvinna</li> </ul> <p>Utbildningsnivå:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eftergymnasial utbildning</li> <li>• Högst grundskoleutbildning</li> <li>• Icke-fullgjord grundskoleutbildning</li> </ul> <p>Längd på frånvaro från arbetsmarknaden innan inskrivning:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kortare än 6 månader</li> <li>• Mellan 6–24 månader</li> <li>• Mer än 24 månader</li> </ul> <p>Deltagare inom AME vars insatser avslutas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inom 3 månader</li> <li>• Mellan 3–6 månader</li> <li>• Mellan 6–24 månader</li> <li>• Efter mer än 24 månader</li> </ul> <p>Deltagare i grund- och gymnasieskola som hade feriejobb eller praktik</p>	<p>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. (FG 2)</p> <p>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. (FG 3)</p>

Resultaten visare en diskrepans mellan de fixerade representationerna i Kolada och personalens beskrivningar av deltagarna. Precis som tidigare studier betonat så finns i dessa utvärderingssystem ett fokus på förenklade och mätbara resultat

snarare än process där komplexiteten reduceras (jämför Power, 1997). I intervjuerna med personalen framkommer en frustration över hur Kolada som system osynliggör det långsiktiga arbetet som utförs med de personer som kan ha det särskilt svårt och med mycket skiftande problembild, svårigheter, utmaningar och behov. De uttrycker vidare att de ser en risk att detta kan leda till en större utslagning av människor då kommunen på sikt kanske inte heller (med referens till arbetsförmedlingen) kommer att vilja jobba med delar av denna målgrupp eftersom det kan leda till att de faller dåligt ut i olika jämförelser.

### När arbetsrehabilitering reduceras till arbetsförmedling

I Kolada redovisas genomförda insatser i AME-verksamheter i termer av hur personalen procentuellt fördelar sin arbetstid på olika typer av aktiviteter. Det finns totalt elva fasta kategorier som personalen kan välja mellan vid inrapportering av sina arbetsinsatser (se *tabell 2*). Dessa kategorier utgör fixerade representationer som ligger till grund för hur verksamheten beskrivs i jämförelse med andra kommuner. Gemensamt för dessa är att personalens arbete abstraheras till ett arbetsförmedlande arbete som vanligtvis förknippas med det arbete som sker på Arbetsförmedlingen. Exempel på aktiviteter är kartläggningar av tidigare studier och arbetslivserfarenhet, stöd i jobbsökningsprocessen (CV, anställningsintervjuer, arbetssökning, motiverande samtal för att komma fram till vad hen skulle vilja arbeta med, framtagande av handlingsplan), matchning, söka/ordna praktikplatser, studie/yrkesvägledning, tillhandahålla arbetsmarknadsanställningar, feriejobb och praktikplatser. Andra exempel är arbetsprövning och arbetsträning som syftar till att klargöra/utreda individens förutsättningar för arbete utifrån fysiska, psykiska och sociala funktioner. Insatser som syftar till att öka individens anställningsbarhet är exempelvis orienterade/vägledande kurser, körkortsteori, datakurser, och kurser i yrkessvenska (ordinarie utbildningsutbud som till exempel SFI eller CSN-berättigade utbildningar räknas inte hit).

Insatser som görs, men som inte faller in under någon av de givna kategorierna kan klassificeras som "övriga insatser". Det är dock inte möjligt att beskriva vad övrigt innehåller. Istället uttrycker personalen "att det fattas rutor" och att de måste "skava in" sitt arbete i de rutor - de uppställda kriterierna - som finns i Kolada, för att inte framstå som inaktiva.

Egentligen så är det så att systemet [Kolada] kan inte synliggöra riktigt vad som är ... alltså, de här sociala /.../ Ja, men alltså att det finns en rad saker som man kanske borde ha haft med sig ... ja, men hemifrån, om ni förstår vad jag menar, 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. Så det är egentligen någon form av vägledning eller handledning eller jag vet inte vad man ska kalla det för. (FG2)

Som citatet visar handlar personalens rehabiliterande arbete om så mycket mer än att stödja deltagarna att utveckla sin praktiska kompetens. I stället kan det handla om ett mer psykosocialt inriktat rehabiliteringsarbete för att överhuvudtaget kunna fungera i samhället och på en arbetsplats. De måste med andra ord abstrahera sitt eget arbete för att det ska bli synligt och passa in i det script som Kolada utgör. Förutom att disjunktioner i insatser riskerar att osynliggöra personalens konkreta arbete betyder det också att innebörden av en aktivitet i praktiken kan variera kraftigt i Kolada, och därmed försvåra bedömningen av vilka aktiviteter som fungerar stödjande för deltagare.

Enligt personalen går det inte heller i Kolada att rapportera eller följa upp vilken typ av program deltagarna ingår i, insatsernas innehåll, individens utveckling av egna förmågor, ökat välmående eller förändrad livssituation. Förändringar som på sikt kan innebära att de närmar sig arbetsmarknaden.

[O]m vi bara bedöms utifrån om människor har kommit i anställning eller om de har kommit ur det, där finns det ingenting av att ”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”. Alltså, det finns såna steg som aldrig syns här [i Kolada]. (FG1)

I citatet beskriver personalen hur enskilda individers framsteg och utveckling av social karaktär osynliggörs i de fixerade representationerna i Kolada.

I tabellen nedan ges en illustration av skillnaderna mellan Koladas script och personalens beskrivning:

Tabell 2: Jämförelse mellan script i Kolada och personalens beskrivningar av AME-insatser.

Kolada script	Personalens beskrivning
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbetsprövning, -träning</li> <li>• Jobsökaraktivitet, inklusive coaching</li> <li>• Kurs</li> <li>• Matchning</li> <li>• Praktik hos offentlig arbetsgivare</li> <li>• Praktik hos privat arbetsgivare</li> <li>• Studie-, yrkes- och arbetsvägledning</li> <li>• Kommunala arbetsmarknadsanställningar</li> <li>• Feriejobb/praktik</li> <li>• Administrativt stöd och verksamhetsutveckling</li> <li>• Övriga insatser</li> </ul>	<p>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. ../ 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 ../ Hon kunde inte prata med olika sorters människor. Så vi har funnits med och suttit med henne, och till slut så har det börjat funka så att hon sköter det själv. (FG3)</p>

I exemplet ovan framgår att personalens egna beskrivningar av sitt arbete till stor del handlar om att stödja individens psykosociala rehabiliteringsprocess utifrån var hen befinner sig ur ett holistiskt perspektiv där insatserna riktar sig mot fler livsområden än enbart arbete. Personalen beskriver det i termer av att mobilisera resurser hos individen och i hans omgivning genom att exempelvis stärka självkänslan, öka självförtroendet och stödja individen att hitta strategier för att hantera tidigare svårigheter. Det kan också handla om att hitta praktikplatser utifrån individens önskemål och förbereda hen för olika sociala situationer som kan uppstå på en arbetsplats. En av informanterna liknade detta arbete med att *"trassla upp ett garnmystan"*, att bit för bit strukturera deltagarnas liv och samordna insatser från andra myndigheter för att få den rehabiliterande processen att gå framåt. Målet att etablera någon på arbetsmarknaden blir i AME-personalens arbete en del i en större rehabiliteringsprocess. I Koladas script är det fokus på aktiviteter som relaterar till arbete.

Den tydliga disjunktur mellan de objektifierade insatserna i Kolada och personalens faktiska arbete grundas i att scripten uttrycker en samtida aktiveringspolitisk diskurs, där ansvaret läggs på den enskilda individen, att det primära är att matcha en individ mot en arbetsgivare för att individens problem ska lösas. Därmed blir individen en "nyttig" och produktiv samhällsmedborgare, medan personalens arbete utgår ifrån en mer psykosocialt inriktad rehabiliterande diskurs om ett värdigt och aktivt liv.

### **När individens process översätts till antal dagar**

En ytterligare aspekt där personalens beskrivningar skiljer sig från de fixerade representationerna av processen i Kolada, handlar om hur lång tid deltagare förväntas befinna sig i AME-verksamheten innan insatsen bör avslutas (se *tabell 3*). Detta innebär dels att processen förenklas och dels att komplexiteten hos deltagarnas problematik osynliggörs. Arbetet med deltagarna kan inte enligt personalen beskrivas som en rak och tydlig process som det framstår i Kolada. Personalen berättar att flera av deltagarna har omfattande och komplexa behov inom flera livsområden, det är därför viktigt att bygga en stabil grund i deltagarnas liv för att möjliggöra en hållbar och långsiktig etablering på arbetsmarknaden. Detta är processer som inte kan standardiseras. Det finns också deltagare i verksamheten som troligen är i behov av stöd under en längre tid än 24 månader för att kunna fungera i arbetslivet.

Tabell 3: Jämförelse mellan script i Kolada och personalens beskrivningar av tid

Kolada script	Personalens beskrivning
<p>Deltagare inom AME vars insatser avslutas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inom 3 månader</li> <li>• Mellan 3–6 månader</li> <li>• Mellan 6–24 månader</li> </ul>	<p>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. /.../ 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)</p> <p>/.../ både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, deras bedömningar görs inte på individnivå utan det görs på dagnivå. Så att har du varit sjukskriven i 180 dagar så är det på ett sätt, har du varit arbetslös i 450 dagar, då är det på ett sätt, och så vidare, och så vidare. Så individen försvinner ju i det här systemet utifrån hur många dagar någonting har pågått. (FG 2)</p>

Det andra citatet i *tabell 3*, är ett exempel på hur myndigheternas fasta tidsramar blir till hinder för individerna i deras process. Oavsett skillnader mellan individers problematik styrs och förutsätts aktiviteter följa dessa tidsnormer. Det synliggör också hur tidsnormativa diskurser ligger till grund för de script som manifesteras i Kolada. För att ta fram nyckeltal för hur framgångsrika insatserna inom ramen för AME är, rapporteras även resultat vid avslutat deltagande i Kolada. Som resultat räknas att deltagaren har börjat arbeta, studera (endast studiemedelberättigande utbildningar), har överfört till annan myndighet eller att ett remitterat uppdrag har slutförts. Om individen på eget initiativ har avbrutit insatsen, flyttat eller avlidit rapporteras det in som ”övrigt” (se *tabell 4*).

Personalen poängterar även en problematik i att det arbete och arbetsuppgifter deltagarna utför inom ramen för AME-verksamheten inte ses som arbete. Det ses i stället som en del i att ”övas” för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och inte ett ”riktigt” arbete. Det reella arbetsuppgifter deltagarna utför ses därmed inte som lönearbete trots att det mycket väl skulle kunna definieras som ett arbete, vilket illustreras i citatet nedan:

... vi har väl ungefär 150 platser på arenorna, tror jag. Någonstans där. 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. Det är ju riktiga jobb som ska göras under en viss tid och med tidsbegränsning och så där och som vi oftast får betalt för. Och där är det lite svårt då, som ni förstår, att eftersom den målgruppen som vi har, det är en lite ... det är en svår balansgång det där, mellan att det är riktiga jobb och att de faktiskt

ska klara av att leverera. Så där gör våra arbetsledare ute på resursgruppen ett jättejättestort jobb, att få det där att gå ihop. (FG 2)

I Kolada definieras arbete som osubventionerade och subventionerade anställningar på den reguljära arbetsmarknaden. Med dessa fasta representationer av utfallet i inrapporteringsystemet blir det ett ensidigt fokus på arbete och självförsörjning. Därmed osynliggörs andra typer av resultat av AME-personalens arbetsinsatser som går utanför dessa på förhand fixerade definitioner. En informant uttryckte det som att deltagarnas närmanden till arbetsmarknaden – genom exempelvis utvecklad arbetsförmåga – inte kan inrapporteras och synliggöras i systemet. Vi tolkar det som en problematisering av indikationernas förenklade karaktär och oförmåga synliggöra komplexitet. Detta illustreras tydligt i det första citatet i *tabell 4*.

**Tabell 4:** Jämförelse mellan script i Kolada och personalens beskrivningar av resultat

Kolada script	Personalens beskrivning
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Börjat arbeta</li> <li>• Börjat studera</li> <li>• Överförts till annan myndighet,</li> <li>• Slutförda uppdrag</li> <li>• Övrigt</li> </ul>	<p>/.../ 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)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingenstans i Kolada framgår deltagarnas arbetsförmåga, varken före, under eller efter avslutat program</li> <li>• Arbete i Kolada avser osubventionerade och subventionerade anställningar på den reguljära arbetsmarknaden</li> </ul>	<p>.... det här med dagarna. Att man inte kan se på en människa ... alltså, att det kan vara lite individuella bedömningar utan det är antal dagar som gäller i de flesta system som vi har just nu. Och det säger faktiskt ingenting om förmåga. (FG 2)</p> <p>Att komma närmare – att utveckla arbetsförmåga skulle kunna synliggöras i och med att man fick halv sjukersättning – det kanske förresten tom är den maximala arbetsförmågan man kan få. Men det syns inte i systemen. (FG 2)</p>

Till skillnad från scripten i Kolada, handlade resultat för personalen i synnerhet om just deltagarnas förmågor och hur de utvecklas under tiden inom AME-verksamheten. För dem var det viktigt att markera mot den "heltidsnorm" som finns inskriven i förståelsen av människors arbetsförmåga. De beskriver hur deltagarna kan utvecklas från att inte kunna få vardagen att fungera, att inte ta sig utanför hemmet, till att de kommer igång med någon form av aktivitet, som inte nödvändigtvis är av arbetsliknande karaktär utan kan handla om att inledningsvis delta i en gruppaktivitet. Detta resultat har också bekräftats i andra studier som menar att synen på aktiveringsstrategier har förändrats från att i första hand

utveckla individens färdigheter, till aktiveringsåtgärder som syftar till att motverka passivitet hos individen (Bengtsson & Berglund, 2012; Nord, 2017, 2018).

Personalen menar att det finns deltagare som troligen aldrig kommer att kunna arbeta heltid utifrån den begränsning som deras funktionsnedsättningar ger. Personalen lyfte fram de svårigheter ”heltid som norm” ger för dessa individer. Det är svårt att få till stånd en partiell sjukersättning på deltid eftersom Försäkringskassan anser att deltagaren ska prövas vidare för att komma upp till heltid, trots att personalen vid AME-enheten bedömer att det inte är möjligt utifrån deltagarnas omständigheter.

## SLUTSATSER OCH SAMMANFATTANDE DISKUSSION

I denna studie har vi analyserat vad i personalens arbete som osynliggörs i inrapporteringsystemet Kolada utifrån personalens i en AME-verksamhets perspektiv. Vi har också försökt analysera det utifrån vilka olika diskurser om arbete, arbetsförmåga och arbetsrehabilitering som kommer till uttryck i vad vi här kallar Koladas script och personalens perspektiv. Analysen har visat en diskrepans mellan de fixerade representationerna i Kolada och den verksamhet som faktiskt utförs av personal och deltagare. Detta resultat reflekteras i intervjuerna med personalen, som vittnar om en upplevd frustration över att deltagarnas framsteg, utifrån sina personliga hinder, inte räknas inom ramen för rådande aktiveringspolitiska utvärderingsdiskurser om arbete och arbetsförmåga. Genom att Kolada utgår från AME som en arbetsförmedlande verksamhet, och därmed mäter sådana indikatorer, osynliggörs såväl det psykosocialt rehabiliterande och relationsbyggande arbete som utförs av AME-personalen, likväl som deltagarnas framsteg och utveckling inte fångar in deras utveckling i förhållande till deras olika grad av komplex problematik.

Den textuella domän som scripten i Kolada förhåller sig till kan spåras i en arbetsmarknadspolitisk aktiveringsdiskurs, vilken utgår ifrån en idealtyp av arbetsförmåga som inte inbegriper de personer som är inskrivna i den studerade AME-verksamheten. I Kolada premieras aktiva åtgärder och aktivering av deltagare, medan psykosociala och rehabiliterande insatser osynliggörs. Scriptet manifesterar således en styrningsrelation där psykosociala insatser och omsorg underordnas instrumentellt och arbetsförmedlande arbete (jämför Smith, 2006). Definitionen av arbete i Kolada visar vidare på en förskjutning i definitionen av arbete, där arbetsuppgifter som tidigare räknades till lönearbete idag faller in under bidragsanställning eller praktik. Med arbete idag åsyftas enbart en aktivitet som söks i konkurrens med andra på en reguljär arbetsmarknad och som inte finansieras av kommunen eller staten. Däremot räknas inte anställningar som



kommit till för att mildra verkningar av arbetslöshet och varit förbehållna en viss grupp arbetssökande som arbete.

Vår studie antyder vidare att det i dagens politiska arbetsrehabiliterande diskurs, om vi tillåter oss att se Kolada som ett uttryck för den, förstärker en särskild figuration av lönearbete, arbetstid och arbetsförmåga som enligt Nord (2017) kan förstås som ”ett skifte från välfärd till arbetsmarknadsåtgärd” (Nord, 2017:28). Vi menar att resultatet av vår studie visar på problematiken med att ha ett system som byggts upp utifrån arbetsförmedlande indikatorer för personer som inte är en målgrupp för Arbetsförmedlingens insatser. Likaså visar studien hur frustrerande det är för personalen att rapportera de omsorgs- och psykosocialt orienterade aktiviteterna för en målgrupp kategoriserad som ”långt ifrån arbetsmarknaden med särskilt komplex problematik” i ett system som inte kan ta hänsyn till komplexitet. Som framgått av resultatet (se till exempel *tabell 1*) följer personalens egna beskrivningar av sitt arbete och de insatser de utför en helt annan logik än den som manifesteras i Kolada. Andra resonemang av betydelse för de styrningsrelationer som ett digitalt inrapporteringsystem som Kolada ger upphov till är att en individ i åtgärd som planeringskategori upplöses i ett antal insatser, en upplösning som är sammankopplad med hur enkelt olika rationaliteter låter sig artikuleras inom ramen för tekniska system (jämför Bowker m.fl., 1996). En aktiveringspolitisk och ekonomisk rationalitet är kanske lättare att översätta till ett teknokratiskt system än en psykosocialt rehabiliterande omsorgsrationalitet. På detta sätt sammanflätas aktiveringspolitiken med en tekno-administrativ ekonomisk rationalitet i ett digitalt inrapporteringsystem. I de tekniska systemen materialiseras således ett flertal styrningsrelationer och blir en integrerad del i de nyckeltal som när de väl antagit en sådan stabiliserad form framstår som givna (jämför Bowker & Leigh Star, 2000).

Som illustrerats i resultatdelen försöker personalen, trots sin frustration, att anpassa sina uttryck för sin verksamhet utifrån vad de mäts utifrån även om de egentligen utför ett annat arbete. De blir i de regionala mätningarna tvungna att försvara sitt arbete och enhetschefen försöker inför politikerna stå emot det omvandlingstryck verksamheten ställs inför. Utifrån detta resultat finns en risk att indikatorer och nyckeltal blir till performativa script som disciplinerar personalen och påverkar hur de förstår sin verksamhet (jämför Smith, 2006; Svärdesten Nymans, 2012). Koladas fokus på nyckeltal och mätningar illustrerar väl de digitala systemens uppprepbarhet – det vill säga hur mät- och planeringsverktyg kan spridas, kopieras och användas i olika sammanhang – och underbygga de styrningsrelationer som genom jämförelser och rankningar frikopplar verksamheterna från sin lokala kontext (Shore & Wright, 2015).

## REFERENSER

- Andersson, P.-A. (2011). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm: SKL, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Bengtsson, M. (2014). Towards standby-ability: Swedish and Danish activation policies in flux. *International Journal of Social Welfare*, 23, 54-70. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12075>
- Bengtsson, M., & Berglund, T. (2012). Den stora omvandlingen - Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3), 21-33.
- Bengtsson, M., & Jacobsson, K. (2018). The institutionalization of a new social cleavage: Ideological influences, main reforms and social inequality outcomes of "the new work strategy". *Sociologisk forskning*, 55(2-3), 155-177.
- Bolin, M., Giritli Nygren, K., Klockmo, C., Olofsdotter, G., & Sjöberg, I. (2021). *Att komma närmare men inte nära nog?: Om att synliggöra arbetsförmågor inom osynliggörande system*. Rapport. Mittuniversitetet.
- Bowker, G. & Leigh Star, S. (2000). *Sorting Things out: Classification and its Consequences*. Massachusetts: MIT press.
- Bowker, G., Timmermans, S. & Leigh Star, S. (1996). Infrastructure and organizational transformation: Classifying nurses' work. I: Orlikowski, W., Walsham, G., Jones, M. & DeGross, J. *Information technology and changes in organizational work*. Boston: Springer Science & Business Media.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches. Second Edition*. Sage Publications.
- Engdahl, M., & Forslund, A. (2015). *En förlorad generation?: en ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Finansdepartementet, Regeringskansliet.
- Erlandsson, S., Storm, P., Stranz, A., Szebehely, M., & Trydegård, G. B. (2013). *Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation*. Stockholm University, Stockholm Studies in Social Work 30.
- Fejes, A. (2010). Discourses on employability: constituting the responsible citizen. *Studies in continuing education*, 32(2), 89-102. <https://doi.org/10.1080/0158037X.2010.488353>
- Garsten, C., & Jacobsson, K. (2004). *Learning to be Employable. New Agendas on Work. Responsibility and Learning in a Globalizing World*. 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*. Edward Elgar Publishing.
- Grape, O. (2001). *Mellan morot och piska: en fallstudie av 1992 års rehabiliteringsreform*. Doktorsavhandling, Umeå universitet.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3): 93-109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Jacobson-Libietis, V., & Ljungkvist, T. (2017). *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken-En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*. Stockholm: SKL, Sveriges kommuner och landsting.
- Liljeberg, L., & Vikman, U. (2018). *De som varken arbetar eller studerar på den svenska arbetsmarknaden*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Rapport 2018:22.
- Lindgren, L., Ottosson, M., & Salas, O. (2012). *Öppna jämförelser: ett styrmedel i tiden eller? Hur kunde det bli så här?». FoU-rapport, FOU i Väst*.
- Nord, T. (2017). Paradigmskifte inom svenska arbetslinjen - effekter för arbetsförmedlarnas yrkesutövning och yrkesroll. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(4), 27-43.
- Nord, T. (2018). *Arbete som rättighet eller skyldighet: Föreställningar om arbetsmarknadsfrånvaro i välfärdsstaten*. Karlstads universitet.
- Nordesjö, K., & Fred, M. (2021). Special Issue Introduction: The Power of Evaluation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(3/4), 3-15.
- Olofsson, J. (2014). *Den långa vägen till arbetsmarknaden: Om unga utanför*. Studentlitteratur.
- Olofsson, J., & Lundahl, L. (2013). Unga möter ökade sociala risker—en bakgrund om ungdomsarbetslöshet och utanförskap. *Socialmedicinsk tidskrift*, 90(5), 733-743.
- Panican, A., & Ulmestig, R. (2017). *Lokal Arbetsmarknadspolitik: Vem gör vad, hur och för vem?* Rapportserie i socialt arbete; No. 36. Växjö: Linnéuniversitetet.

- Panican, A., & Ulmestig, R. (2019). Vad är nytt?-kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 25(3-4), 108-128.
- Porter, T. (1995). *Trust in Numbers. The pursuit of objectivity, in science and public life*. Princeton University Press.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Shore, C., & Wright, S. (2015). Governing by numbers: audit culture, rankings and the new world order. *Social Anthropology*, 23(1), 22-28. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12098>
- RKA, (2022). *Kolada. Frågor och svar*. RKA. Rådet för främjande av kommunala analyser. <https://kolada.se/om-oss/fragor-och-svar/>
- Shore, C., & Wright, S. (2015). Governing by numbers: Audit culture, rankings and the new world order. *Social Anthropology*, 23(1), 22-28. <https://doi.org/10.1111/1469-8676.12098>
- Smith, D. E. (1987). *The Everyday World as Problematic: A Sociology for Women*, Northeastern University Press.
- Smith, D. E. (2006). Incorporating texts into ethnographic practice. *Institutional ethnography as practice*, 65-88.
- Socialstyrelsen. (2019). *Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2019*. Socialstyrelsen. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-3-19.pdf>
- SOU. (2017). *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*. Statens Offentliga Utredningar, 2017:82.
- Svärdsten Nymans, F. (2012). *Constituting performance: Case studies of performance auditing and performance reporting*. Doktorsavhandling. Handelshögskolan, Stockholm.
- Thorén, K. (2011). *Kommunal arbetsmarknadspolitik–en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Rapporter från riksdagen, 12.
- Ulmestig, R. (2020). *Gränser och variationer: en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Rapport 2020:5.
- Vetenskapsrådet. (2017). *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet. [https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25b05/1555332112063/God-forskningssed\\_VR\\_2017.pdf](https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25b05/1555332112063/God-forskningssed_VR_2017.pdf)

## ABSTRACT

Municipal labor market units (AME) are important arenas for people who are far from the labor market. The Kolada reporting system is used for follow-up and analysis of the operations within AME. This article examines the staff's experiences of working with this system and what is made invisible in the reporting in Kolada. The results show a clear discrepancy between the fixed representations in the reporting system and the activities actually carried out by staff and participants. We have identified how participants, efforts and results are constructed in the reporting system and how these methods make individuals' development of work ability and staff efforts invisible.

*Key words:* municipal labor market policy, work ability, governance relations, Kolada, evaluation