

# **S C O R E**

---

STOCKHOLM CENTRE FOR ORGANIZATIONAL RESEARCH

---

**Arbetsförmåga och funktionshinder i  
arbetsmarknadspolitikens lokala praktik**

**Ida Seing**

*Arbetsförmåga och funktionshinder i  
arbetsmarknadspolitikens lokala praktik*

**Ida Seing**

e-post: [ida.seing@score.su.se](mailto:ida.seing@score.su.se)

Scores rapportserie 2009:3  
ISBN 978-91-89658-50-9  
ISSN 1404-5052

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor  
106 91 Stockholm

## Abstract

I ljuset av en förändrad arbetsmarknad där antalet människor klassificerade som funktionshindrade i arbetslivet har ökat handlar denna rapport om Arbetsförmedlingens verksamhet riktad mot sökande med funktionshinder. Studien bygger på intervjuer med tjänstemän på central och lokal nivå inom Arbetsförmedlingen och avdelningen Rehabilitering till arbete. Huvudsyftet är att beskriva och ge förklaringar till bedömningsprocessens utformning som leder fram till att en sökande klassificeras som funktionshindrad och därigenom berättigas särskilda arbetsmarknadspolitiska stödinsatser. Föreliggande studie lyfter fram en tämligen etablerad och expertorienterad verksamhet inom Arbetsförmedlingen där människors förmågor, kapaciteter och resurser utgör föremål för utredning, förändring och anpassning. I arbetsmarknadspolitikens lokala praktik framkommer således en grupp närbyråkrater som agerar i rollen som experter med en central roll i definitioner av sökandes funktionshinder. Samtidigt visar sig funktionshinderbedömningen bygga på en komplex och situationsbunden process starkt kopplad till konjunkturläge och normer på arbetsmarknaden. I rapporten konstateras att expertis, medikalisering och förändringar på arbetsmarknaden förklarar bedömningsprocessens utformning. Klassificeringen av sökande som funktionshindrade ska framförallt ses som ett resultat av Arbetsförmedlingens behov av att hantera en förändrad arbetsmarknad som har kommit att lämna mindre utrymme för personer som av olika anledningar uppfattas som avvikande. När Arbetsförmedlingens huvuduppdrag har kommit att bli matchning och där stora delar av arbetsmarknadspolitiska insatser har minskat blir funktionshinderbedömningen ett sätt för närbyråkraterna och de sökande att få tillgång till "exklusivare" former av stödinsatser som lönebidrag, Samhallanställning och offentligt skyddat arbete. Dessa insatser ses som en möjlig alternativ väg för att idag få sökande i aktivitet och arbete.

Nyckelord: Arbetsmarknadspolitik, arbetslivsinriktad rehabilitering, funktionshinder, arbetsförmåga, anställningsbarhet, kategorisering, klassificering, utrednings- och bedömningsprocess, närbyråkrati, närbyråkrater, professioner, expertis, medikalisering, individualisering.

## INNEHÅLL

<b>ABSTRACT</b>	
<b>INLEDNING</b> .....	<b>3</b>
SYFTE, METOD OCH MATERIAL .....	4
DE EXPERTORIENTERADE NÄRBYRÅKRATERNA.....	6
VÄLFÄRDSSTATENS MEDIKALISERING.....	7
<b>EN ARBETSMARKNADSPOLITIK I FÖRÄNDRING</b> .....	<b>9</b>
DEN NYA ARBETSLINJEN .....	10
VARA ANSTÄLLNINGSBAR PÅ EN FÖRÄNDERLIG ARBETSMARKNAD.....	12
<b>ARBETSMARKNADSPOLITIKENS LOKALA PRAKTIK</b> .....	<b>15</b>
ATT KLASSIFICERA ARBETSFÖRMÅGA OCH FUNKTIONSHINDER .....	17
<i>Normalitetsförskjutning i arbetslivet och Arbetsförmedlingens roll</i> .....	19
<b>DEN ARBETSLIVSINRIKTADE REHABILITERINGENS ORGANISERING.</b> 22	
ÄRENDEKEDJAN VID ”KLARGÖRA DINA ARBETSFÖRUTSÄTTNINGAR” .....	24
<i>Aktualiseringen av ärendet</i> .....	24
<i>Utrednings- och bedömningsarbetet</i> .....	25
<i>Ett fall för funktionshinderkodning</i> .....	25
<i>Särskilda stödinsatser för funktionshindrade</i> .....	27
<i>Figur 1: Arbetslivsinriktad rehabilitering – ärendekedjan</i> .....	29
<b>ATT KLARGÖRA ARBETSFÖRUTSÄTTNINGARNA – UTREDNINGARNA</b> 30	
DEN ARBETSPSYKOLOGISKA UTREDNINGEN .....	30
<i>Bedömningskriterier och metoder</i> .....	30
<i>Testinstrument</i> .....	32
DEN ARBETSSOCIALA UTREDNINGEN.....	36
<i>Bedömningskriterier och metoder</i> .....	38
DEN AKTIVITETSBASERADE UTREDNINGEN .....	40
<i>Bedömningskriterier och metoder</i> .....	41
<b>AVSLUTANDE REFLEKTIONER</b> .....	<b>44</b>
ARBETSFÖRMÅGA PÅ EN FÖRÄNDERLIG ARBETSMARKNAD .....	44
EXPERTIS I DEN ARBETSMARKNADSPOLITISKA NÄRBYRÅKRATIN.....	45
INDIVIDUALISERING AV ARBETSLÖSHETEN.....	48
<b>SLUTORD</b> .....	<b>49</b>
<b>REFERENSER</b> .....	<b>50</b>

## **Inledning**

I allmän debatt och forskning framhålls idag hur västvärlden lämnar ett industrisamhälle för att gå in i ett kunskaps- och tjänstesamhälle. Det talas om "kunskapssamhället" och den "kunskapsbaserade samhällsekonomin" där själva kunskapsutvecklingen hos medborgarna ska öppna upp för nya handlingsutrymmen på individuell och samhällelig nivå (Jessop 2002). Internationella organisationer som EU och OECD har lyft fram "livslångt lärande", "anställningsbarhet" och "entreprenörskap" som framgångsrika recept för staternas, företagens och människornas möjligheter att möta framtidens utmaningar. Samhället ska utgöras av flexibla, kreativa och självständiga medborgare med bred kompetens. Att lära för livet, vara flexibel och ta ansvar ska göra arbetstagarna attraktiva på arbetsmarknaden och motståndskraftiga mot arbetslösheten (Garsten & Jacobsson 2004, Jacobsson & Noaksson 2006). Tankefigurer avseende arbetsmarknadspolitikens inriktning på den internationella nivån har inte visat sig göra några större avtryck i svensk lagstiftning. I stället har den lokala arbetsmarknadspolitiska praktiken blivit en arena där föreliggande idéer om exempelvis "entreprenörskap" och "anställningsbarhet" invävt i verksamheten. Arbetsförmedlingens inriktning mot självservice och kurser i egenföretagande (entreprenörskap) är exempel på hur föreliggande idéer kommer till uttryck i en lokal kontext (Benson 2008, Thedvall 2004).

Arbetsmarknadens ökande globalisering, nya former av arbetsorganisation som betonar flexibilitet och kontinuerligt lärande, och nya krav på individuellt ansvar och anpassning ställer såväl myndigheter som medborgare inför nya och komplexa krav. Vi lever i en tid där omkring en tredjedel av arbetskraften har lös anknytning till arbetsmarknaden, där antalet tidsbegränsade anställningar och så kallade "projektanställningar" har blivit vanligare. Denna utveckling menar vissa forskare har kommit att leda till en uppdelad arbetsmarknad (Magnusson 2004, Peralta Prieto 2006). I takt med en globaliserad, kunskapsinriktad och konkurrenskraftig arbetsmarknad redogör ett flertal statliga utredningar och offentliga rapporter för att antalet funktionshindrade som befinner sig utanför den öppna arbetsmarknaden har ökat (RiR 2007:24). Statistik visar att antalet funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har ökat med 350 procent

mellan 1991 och 2004, och att 20 procent i den arbetsföra åldern 16-64 år är klassificerade som funktionshindrade i arbetslivet (Holmqvist 2005, SOU 2003:56, SOU 2003:95). Samtidigt har också antalet inskrivna personer med funktionshinder under de senaste åren ökat på Arbetsförmedlingen (RiR 2007:24). Detta är en utveckling som beskrivs som en konsekvens av Arbetsförmedlingens behov av att hantera ökad variation i arbetslivet (Holmqvist 2005, Melén 2008).

För att motverka det sociala utanförskapet på arbetsmarknaden har välfärdsstaten på senare år kommit att lägga omfattande resurser på att erbjuda tjänster och praktiker för att förebygga och rehabilitera sjukdomar och funktionshinder. Rehabiliteringens läkekraft anses ligga i arbete och aktivering som ska leda till personlig utveckling och bli verktyget för att människor med ohälsa ska närma sig arbetsmarknaden (Holmqvist & Maravelias 2006, Peralta Prieto 2006). Inom det arbetsmarknadspolitiska området har Arbetsförmedlingen enligt förordningen (2000:628) till uppgift att bedriva så kallad ”arbetslivsinriktad rehabilitering” som är en benämning på de vägledande, utredande och rehabiliterande insatser myndigheten sätter in för personer med funktionshinder. Arbetsmarknadspolitiska stödinsatser reserverat för sökande med funktionshinder utgörs exempelvis av lönebidrag, Samhallanställning, offentligt skyddat arbete och anpassning av arbetsplatsen. Stödåtgärderna ska primärt verka för att sökande med nedsatt arbetsförmåga ska få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Det är i just detta sammanhang bedömningen av sökandes arbetsförmåga och funktionshinder inom Arbetsförmedlingen är en intressant process att studera närmare.

### ***Syfte, metod och material***

I ljuset av en arbetsmarknad som har kommit att bli mer global, kunskapsinriktad och konkurrenskraftig där antalet grupper som har hamnat utanför ökat kommer denna rapport att studera Arbetsförmedlingens verksamhet riktad mot personer med funktionshinder. Med utgångspunkten att det är i mötet mellan medborgare och närbyråkrat som praktisk politik utformas (Lipsky 1980, Schierenbeck 2003) kommer föreliggande studie att sätta fokus på hur nationella riktlinjer om arbetslivsinriktad rehabilitering verkställs i praktiken. Fokus kommer att riktas mot den arbetslivsinriktade rehabiliteringens praktik för att studera byråkratiska processer som leder fram till att en sökande klassificeras som funktionshindrad och därigenom berättigas till särskilda

arbetsmarknadspolitiska stödinsatser. Huvudsyftet i denna rapport är att beskriva och ge förklaringar till bedömningsprocessens utformning som leder fram till sökande kategoriserar som funktionshindrade inom Arbetsförmedlingen. Centrala ingångar i rapporten kommer att vara på vilket sätt arbetsförmåga och funktionshinder operationaliseras i verksamheten. Detta genom att analysera definitioner och former av funktionshinder som förekommer och som anses begränsa arbetsförmågan hos personer i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Vad klassificerar Arbetsförmedlingen som ett funktionshinder och vad bygger klassificeringen på? Sammanfattningsvis finns det en ambition att få en rikare förståelse för hur Arbetsförmedlingen på lokal nivå arbetar, organiserar och utformar verksamheten för sökande med funktionshinder.

Ur ett medborgarperspektiv är det av stor vikt att den offentliga välfärdsbyråkratin kan garantera försäkringar och stödinsatser som administreras likformigt och rättssäkert. Denna syn kan knytas till ett demokratiperspektiv som bygger på att medborgarna har stöd och förtroende för administrationen och utfallet av den politik som det politiska systemet levererar (Weber 1919/1977). För att välfärdspolitiken på ett bättre sätt ska kunna leva upp till demokratiteoretiska krav som rättsäkerhet och lika behandling har allmän debatt och forskning lyft fram behovet av att begreppet arbetsförmåga observeras ”vetenskapligt” och ”värderingsoberoende” (Brülde 2008, SOU 2008:66). Det ska således finnas klara och tydliga kriterier för bedömningen av arbetsförmåga i syfte att minska risken för beslut baserade på godtycklighet i tolkningen och tillämpningen av regelverken. Inom socialförsäkringsområdet tillsattes 2006 en parlamentarisk utredning för att just se över och utveckla vetenskapliga metoder (SOU 2008:66). I direktivet anges att det finns ett behov av att bedöma arbetsförmågan utifrån ”vetenskap” och evidens” som ska öka enhetligheten och ge stöd åt involverad administration i handläggnings- och beslutsprocessen (Dir. 2008:11).

Genomförandet av arbetsmarknadspolitiska riktlinjer sker av Arbetsförmedlingen, lokala arbetsförmedlingar och närbyråkrater. I fallet arbetslivsinriktad rehabilitering har Arbetsförmedlingen och närbyråkraterna således handlingsutrymme att själva definiera funktionshinderbegreppet och avgöra vilka sökande som är berättigade till särskilda insatser reserverade för personer med nedsatt arbetsförmåga. I generella termer måste myndigheten kunna urskilja ”friska” sökande från ”sjuka” sökande (jmf Lindqvist 2008). I denna utrednings- och bedömningsprocess av sökandes arbetsförmåga innehar avdelningen

Rehabilitering till arbete inom Arbetsförmedlingen en ”specialistfunktion” som konsultativt arbetar på uppdrag av lokala arbetsförmedlare. På avdelningen arbetar professionella yrkesgrupper som arbetspsykologer, arbetsterapeuter och socialkonsulenter (socionomer) som internt går under namnet *specialisterna*. Till Rehabilitering till arbete hänvisas sökande som har eller misstänks ha ett funktionshinder för att få vägledning och genomgå djupare utredning av arbetsförmågan. Specialisternas arbetsuppgifter går huvudsakligen ut på att utreda huruvida det föreligger funktionshinder hos de sökande som berättigar till extra arbetsmarknadspolitiska stödinsatser.

Intervjustudierna har genomförts på avdelningen Rehabilitering till arbete på lokala arbetsförmedlingskontor i Södermanland och Västmanland samt på Arbetsförmedlingens huvudkontor i Stockholm. Sammanlagt har 22 semistrukturerade intervjuer utförts varav 15 med arbetspsykologer, arbetsterapeuter och socialkonsulenter (socionomer). Övriga intervjupersoner är tre med personalansvar, och tre arbetsförmedlare, en SIUS-konsulent samt en testledare.<sup>1</sup> Det empiriska materialet har kompletterats med dokumentstudier av informationsmaterial, handläggarstöd, samt rapporter om och från Arbetsförmedlingen. Varje intervju har varat mellan 40 minuter och 2,5 timma. Samtliga intervjuer har spelats in digitalt för att sedan transkriberas. I rapporten förekommer direkta citat med en viss korrigering av talspråk.

### ***De expertorienterade närbyråkraterna***

I analysen av tjänstemän på lokal nivå är den amerikanska statsvetaren Michael Lipskys teoriramverk om de så kallade ”street-level bureaucrats” (närbyråkraternas) betydelse och handlingsutrymme användbart för att förstå och förklara politikens utfall (Lipsky 1980). På lokala arbetsförmedlingar utgör närbyråkraterna den lägre hierarkin i

---

<sup>1</sup> Föreliggande studie har genomförts inom ramen för forskningsprojektet ”Förmågans politik och praktik: Livslångt lärande för alla i ett kunskapsintensivt arbetsliv?” finansierat av Vetenskapsrådet. Jag vill jag framföra ett stort tack till alla intervjupersoner inom Arbetsförmedlingen som generöst och engagerat har bidragit med sina erfarenheter och tankar till denna rapport. Avslutningsvis vill jag också rikta ett särskilt tack till Christina Garsten och Kerstin Jacobsson som har kommit med betydelsefull kritik och synpunkter till denna studie.



organisationen som har daglig kontakt med medborgare. Närbyråkraterna ska utföra arbetsuppgifterna utifrån en stram budget inom ramen för lagar och regler. Enligt Lipskys tes är detta en position som samtidigt öppnar upp för tolkningar och handlingsutrymme i utförandet av uppgifter (Lipsky 1980). I fallet Arbetsförmedlingen kan detta "bottom up" perspektiv på beslutsfattande öppna upp för ny förståelse och kunskap om möjligheterna och förutsättningarna för välfärdspolitikens utformning, organisering och genomslag i praktiken. Arbetsförmedlingens närbyråkrati utgörs av flera personalkategorier med olika uppgifter och funktioner. Exempelvis jobbar så kallade "arbetsförmedlare" med sökande som "står till arbetsmarknadens förfogande" och direkt kan matchas mot lediga jobb på arbetsmarknaden. Uppgifterna har således ett tydligt arbets- och platsorienterat arbetssätt i form av att agera "platsförmedlare" eller "mäklare" mellan sökande och arbetsgivare (Peralta Prieto 2006).

Specialisterna inom Arbetsförmedlingen riktar istället in sig på mer "problematiska" klientgrupper som behöver fördjupad vägledning och utredning av arbetsförmågan. Mot bakgrund av att avdelningen Rehabilitering till arbete innehar en central roll i bedömningsprocessen av arbetsförmåga kommer således "professionella" närbyråkrater som arbetspsykologer, arbetsterapeuter och socialkonsulenter utgöra föremål för djupare analys. Som sociologen Roine Johansson poängterar är det av stor vikt att inte enbart studera vad lokala tjänstemannagrupper har gemensamt utan också uppmärksamma det som skiljer olika närbyråkrater från varandra (Johansson 1992). Tillskillnad från arbetsförmedlarna är specialisterna en tjänstemannagrupp som inom Arbetsförmedlingen agerar i rollen som experter där handlingsutrymmet framförallt bygger på en yrkesbaserad och erfarenhetsbaserad kunskap.

### ***Välfärdsstatens medikalisering***

Forskning har visat att experter som arbetspsykologer och terapeuter genom åren inom Arbetsförmedlingen har fått en inflytelserik roll i konsultation och bedömningar av arbetsförmåga och rehabiliteringsbehov (Peralta Prieto 2006). Detta är en utveckling som också återspeglas i Försäkringskassans verksamhet där läkarna har fått en utökad funktion i tillämpningen av socialförsäkringen. Detta gäller både som utgivare av sjukintyg åt försäkrade och som sakkunniga experter åt handläggare på Försäkringskassan (Lindqvist 1997). I social- och arbetsmarknadspolitikens lokala praktik framkommer således en tjänstemannagrupp som agerar i

rollen som experter med ett betydande inflytande och ansvar.

För att förstå och förklara välfärdspolitikens utformning och organisering har den ”professionella kunskapens” roll haft en central ställning i forskningen (se t.ex. Dandeker 1990, Prior 1993, Turner 1995). Forskning visar till exempel att allmänmänskliga förhållanden och livsområden hos individer i allt större utsträckning tenderar att ”diagnostiseras” och ”sjukdomsförklaras” enligt medicinska modeller byggd på professionskunskap. Denna utveckling, som i forskningslitteratur benämns *medikalisering*, förklaras utifrån att professionell kunskap och professionella yrkesgrupper har fått ökad betydelse och större inflytande i välfärdspolitiska institutioner både på institutionell nivå och i mötet mellan närbyråkrat och medborgare på lokal nivå (Conrad 1992, Zola 1975, Lindqvist 2000) Alkoholism, ätstörningar, fetma och anorexi utgör exempel på hur samhällseliga fenomen medikaliseras (Conrad 1992). Inom det arbetsmarknadspolitiska området har flera forskare uppmärksammat pågående medikaliseringsprocesser inom det arbetsmarknadspolitiska området (Holmqvist 2006, Peralta Prieto 2006). Exempelvis har begrepp som ”handikapp” och ”funktionshinder” i arbetslivet identifierats som medikaliserade fenomen. Sedan 1990-talet har allt fler arbetssökande kommit att uppfattas och behandlas som problematiska i form av att ha ett ”arbetshandikapp” eller ett ”funktionshinder som nedsätter arbetsförmågan”. På detta sätt hittas lösningar på arbetslösheten i individerna tillskrivna egenskaper som utgör problemet/sjukdomen för att den sökande inte kommer i anställning. Ekonomihistorikern Julia Peralta Prieto ger följande formulering:

Lösningarna till *arbetslöshet* och mer specifikt, långvarig sådan, har sökts i arbetsverktyg och arbetsmetoder med medicinska modeller som referenspunkter. Detta innebär en förskjutning i förståelsen av ’problemet’ där *arbetslöshet* förstås mer och mer i termer av ’avvikelse’ eller analogt med sjukdom, något som kommer tydligt till uttryck i arbetsförmedlarnas språkliga referensramar när de talar om ’problemet’. ’Avvikelsen’ finns i individernas egenskaper och därför görs dem till föremål för åtgärder för förändring och anpassning genom disciplinering och självterapi (Peralta Prieto 2006:145-146).

Med utgångspunkt i att det är i mötet mellan medborgare och närbyråkrat som praktisk politik utformas (Lipsky 1980, Schierenbeck 2003) kommer professionella grupper och den professionella kunskapens roll inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten fungera som centrala

utgångspunkter i förståelsen för politikens organisering och utformning i praktiken.

## **En arbetsmarknadspolitik i förändring**

Enligt grundlag sätter riksdag och regering upp riktlinjerna för arbetsmarknadspolitik som formuleras i Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. I den årliga budgetpropositionen och regleringsbrevet förtydligas uppdraget ytterligare. Arbetsförmedlingens övergripande mål att ”verka för och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt” som ska ske genom att 1) effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, 2) prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, och 3) bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt

(<http://www.arbetsformedlingen.se/go.aspx?c=32486>).<sup>2</sup>

Etablerandet av Arbetsmarknadsstyrelsen 1948 skedde inom ramen för den svenska så kallade ”aktiva arbetsmarknadspolitik” där främsta målsättningen var full sysselsättning och en solidarisk lönepolitik (Ahrne 1989). Traditionellt sätt har Sverige sedan 1900-talets senare hälft kommit att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik som utmärks av ambitionen att kombinera ekonomisk utveckling med social trygghet. Ett grundantagande i policymodellen är att arbetstagarnas villighet att anpassa sig till ekonomiska förändringar ökar om samhället kan erbjuda ett omfattande socialt skyddsnet och acceptabla alternativ till arbetslöshet. Istället för

---

<sup>2</sup> Den 1 januari 2008 ombildades Arbetsmarknadsstyrelsen och de tjugo länsarbetsnämnderna till en myndighet – Arbetsförmedlingen. Enligt regeringen och den dåvarande generaldirektören Bo Bylund ska den nya omorganisationen bidra till bättre ledning och styrning av förmedlingsverksamheten samt effektivisera matchningen och öka kundorienteringen. Motivet bakom omorganisationen beskrivs också vara att ”anpassa förmedlingsverksamheten till de lokala och regionala arbetsmarknadernas behov” (se Arbetsmarknadsstyrelsen PM, *Arbetsförmedlingen – en myndighet*, 2007, Bo Bylund, DN Debatt 080110). Arbetsförmedlingen har idag ca 10 000 anställda och organiseras i fyra så kallade ”marknadsområden” och 68 så kallade ”arbetsmarknadsområden”. Dessa indelningar ska bygga på ”människors pendlingsmönster och de områden inom vilka företagen vanligen rekryterar sin arbetskraft”.

(<http://www.arbetsformedlingen.se/admin/documents/ams/dokument/org2008.pdf> )

passiva åtgärder i form av ekonomisk ersättning (kontantstöd) erbjuds arbetslösa vid både hög och låg arbetslöshet aktiva åtgärder som arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildningar, omskolningsmöjligheter och rörlighetsstöd. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken syftar till att minska arbetslösheten och att samhället ska göra sitt yttersta för att människor under långa perioder inte ska hamna utanför arbetsmarknaden (Lindvert 2006). ”Vingarnas trygghet” har metaforiskt symboliserat det svenska idealet om människans villkor i arbetslivet att ”ingen ska lämnas i fred” (Lindvert 2006). I takt med välfärdsstatens expansion under 1960- till 1970-talet fortsatte de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna att växa. Principen om full sysselsättning utvidgades, vilket i en arbetsmarknadspolitisk kontext innebar att människor nu inte endast erbjöds ett arbete utan också kunde välja inriktning på arbetet.

Genomförandet av den organisatoriska reformen ”PLOG” (platsförmedlingens organisation) i slutet av 1970-talet kom dock att bli startskottet för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens nya inriktning. 1980-talets högkonjunktur innebar att arbetsmarknadspolitiken riktade in sig på att anpassa arbetskraftsutbudet till arbetsmarknadens behov. Förmedlingsverksamheten kom således att bli efterfrågebaserad och sökandes intressen nedprioriterades. Platsförmedlingen innebar att tjänstemännens huvudsakliga arbetsuppgift blev att hitta rätt arbetskraft till antalet inansölda jobb. Att prioritera lediga jobb framför arbetslösa människor har beskrivits som en radikal omläggning av inriktningen av verksamheten (Ahrne 1989).

### ***Den nya arbetslinjen***

Forskning visar att välfärdspolitiken i början av 1990-talet fick en ny inriktning. Med en ökad betoning på individens ansvar och plikt gentemot samhället har sociala rättigheter allt mera sammankopplas med arbete och aktivitet. Upprätthållandet av ”arbetslinjen” har kommit att genomsyra skärpningar inom arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringarna. Fokusering på ”aktivering” och ”rehabilitering” speglar en institutionell förändring och politiskt idémässig förskjutning inom det arbetsmarknads- och socialpolitiska området (Junestav 2004, Lindqvist 2000). I ljuset av denna utveckling framhåller intervjupersoner att just arbetsmarknadspolitiken tydligt gått mot en ny inriktning. Vi kan se framväxten av en ”ny arbetslinje” där arbetsmarknadspolitiska insatser minskar till förmån för sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden.

Vi står inför ett nytänkande idag oavsett parti man röstar på. Man har en ambition att fler ska jobba i Sverige idag. Fler ska få anställning på vanligt sätt och inte så mycket aktiviteter. (Intervju med chef på Arbetsförmedlingen)

Just ”matchningsuppdraget” beskrivs att ha intensifierats. Enligt det arbetsmarknadspolitiska uppdraget ska Arbetsförmedlingens huvudsakliga verksamhet gå ut på att ”matcha” arbetssökande mot lediga jobb som finns på den öppna arbetsmarknaden. Under de senaste åren har följaktligen anslag till aktiviteter och stödinsatser minskat. De stödinsatser Arbetsförmedlingen idag förfogar över, är enligt respondenter, mestadels riktat till de sökande som är ”utförsäkrade”. Det vill säga sökande som har förbrukat givet antal dagar i A-kassan. En arbetsförmedlare menar att fokus i dag sätts på att sökande ska vara ”aktiv”. Istället för att vara ”åtgärdssökande” ska man vara ”arbetssökande”.

När jag började då 94 så fanns en mängd olika program. Det var beredskapsarbeten, ALU, man pratade om arbetsplatsintroduktion för invandrare, förstärkt allmänt anställningsstöd. Nu har ju dem här flesta stöden försvunnit. [...] Man har ju ställt tuffare krav på dem som är arbetslösa i form av att man har sänkt arbetslöshetsersättningen, man har kortat antalet dagar med arbetslöshetsersättning. Och arbetsmarknadspolitiska program ger inte längre nya ersättningsdagar. Utan det är bara riktigt arbete som ger nya stämpelnsdagar. Så att här är det mer fokus på att den sökande ska vara aktiv. Och verkligen aktivt söka arbete och inte söka åtgärder. (Intervju med arbetsförmedlare)

Samtidigt beskrivs det arbetsmarknadspolitiska uppdraget i hög grad vara konjunkturbundet vilket innebär att de aktiva arbetsmarknadspolitiska insatserna minskar vid högkonjunkturer och ökar vid lågkonjunkturer. ”Gasa” och ”bromsa” är det som gäller:

Nu är det ju mer fokus på matchning. Men vänder det. Då är det klart att det kommer att vända för oss också. Det har jag ju märkt att det är ju gasa och bromsa som gäller. Ena stunden kanske det är totalstopp på åtgärder. Att vi inte får gå in med vare sig praktik eller arbetsmarknadsutbildningar. Sen är det gasa, när vi märker att det finns pengar kvar. Men det är ju utifrån vilken arbetsmarknadspolitik som förs och hur arbetsmarknaden ser ut, generaldirektör och arbetsmarknadsminister. (Intervju med arbetsförmedlare)

Förståelsen av arbetslöshet har kommit att genomgå diskursiva förändringar. Istället för att ha en arbetsmarknadspolitik som belyser

arbetsmarknadens system har individens mänskliga förmågor, kunskaper och färdigheter lyfts fram som centrala verktyg för att motverka arbetslösheten (Benson 2008, Peralta Prieto 2006, Thedvall 2004). Ett antal respondenter markerar att fokus på bedömningar av människors förmågor och kapaciteter just har kommit att genomsyra den offentliga verksamheten i högre grad. En arbetsterapeut poängterar till exempel att.

Idag jobbar man ju med bedömningar väldigt mycket. Man bedömer ju människors kapacitet, arbetsförmåga när man pratar lönesättning och allt. (Intervju med arbetsterapeut)

Detta är en utveckling som delvis speglar en ny syn på individen som själv förväntas ta ansvar för arbetslöshet och anställning genom att "göra sig själv attraktiv" på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens inriktning mot självservice och kurser i egenföretagande (entreprenörskap) är exempel på hur föreliggande idéer kommer till uttryck i en lokal kontext (Thedvall 2004). Istället för att vara arbetstagare/arbetslös har individen kommit att betraktas som anställningsbar/oanställningsbar. Utvecklingen har formulerats i termer av ett ideologiskt skifte där det sociala ansvaret har kommit att förskjutas från samhälle till individ – från "rätten till anställning" till "skyldigheten att vara anställningsbar" (Garsten och Jacobsson 2004).

### ***Vara anställningsbar på en föränderlig arbetsmarknad***

Föreliggande studies empiriska material visar att just anställningsbarhet diskuteras och är ett begrepp som högre chefer inom Arbetsförmedlingen har ambitionen att förankra i verksamheten. Samtidigt förhåller sig flertalet intervjupersoner sig kritiska till anställningsbarhet som bedömningskategori och menar att det är ett relativt och situationsbundet begrepp. På lokal nivå anser respondenter att just anställningsbarhetsbegreppet i högre grad än exempelvis "arbetsförmåga" och "arbetsförutsättningar" markerar arbetsmarknadens konjunkturläge och krav i bedömningen av huruvida en sökande kan komma i anställning. Det vill säga att en sökandes anställningsbarhet står i relation till tillgång och efterfråga på arbetskraft på arbetsmarknaden. Att vara anställningsbar anses vara föränderligt i termer av att ha möjligheten att ständigt kunna uppdatera sina förmågor som "utbildning", "personlighet" och "beteende" gentemot rådande läge och behov på arbetsmarknaden. Respondenterna understryker således att anställningsbarhetsbegreppet huvudsakligen utgår från arbetsgivarnas perspektiv.

Jag tänker ju så här att det begreppet äger ju arbetsgivarna till stor del. För att vara anställningsbar i en högkonjunktur kanske inte är samma sak i en lågkonjunktur. Det beror ju delvis på vilket behov arbetsgivarna har av arbetskraft. Det kan man ju se att de ibland sänker ribban och så höjer de ibland. Det beror ju på utbudet. Så det är ju ett begrepp, det är ju inget statistiskt begrepp. Det ändrar sig ju hela tiden, som jag ser det. Individen kan ju ändra sig i sin anställningsbarhet men det är lika mycket arbetsgivarna och arbetsmarknaden. Är det riktigt ont om folk? Ja, det är klart, då blir ju fler anställningsbara. Då får man ju sänka sina krav. Det märks ju, tycker jag i alla fall. (Intervju med socialkonsulent)

Anställningsbarheten blir [...] en definition som man definierar utifrån de företag som finns och deras behov av en viss typ av arbetskraft. Och det innebär att vara anställningsbar i den här världen som förändras så snabbt, innebär också att kraven på dig hela tiden ökar ökar ökar Och att det finns en rätt stor grupp som inte orkar, och inte vill, och inte har möjligheter att hänga med i den här utvecklingen. Så att anställningsbarhetens definition blir lite grann utifrån: ”vad kan företagen erbjuda för jobb?” (Intervju med arbetspsykolog)

Ja, det här att individen måste ställa upp mer på olika saker. Det kanske inte är självklart att man har en fast anställning, man blir liksom anställd kortare tider. Det här med semester. Alltså det känns som att det håller på att muddras ut lite, det här med tryggheten för de anställda. Du kan inte ställa för höga krav för då kanske du inte är anställningsbar. Arbetsgivarna vill gärna ha flexibla människor som snabbt kan ställa om. Samhället snurrar ju på fortare och fortare och vi är ju en del av EU och det är ju krav utifrån. Och pressen blivit hårdare. Effektiviteten. Och då är det många av de som vi jobbar med på AF-Rehab (Rehabilitering till arbete) som liksom slås ut på ett annat sätt. Det blir tuffare för dem att konkurrera. (Intervju med socialkonsulent)

I föreliggande studies intervjumaterial uttrycker respondenterna oro kring de grupper i samhället som av olika anledningar inte klarar av att anpassa sig till en arbetsmarknad med ökade krav. Intervjupersonerna lyfter återkommande gånger fram påtagliga förändringar som på senare tid har ägt rum på arbetsmarknaden. Enligt tidigare beskrivningar har arbetsmarknaden sedan tidigt 90-tal blivit mer flexibel, globaliserad och kunskapsinriktad vilka är förändringar som kommit att ställa ökade krav på arbetskraften i sin helhet. Respondenterna framhäver att det ”finns väldigt få okvalificerade jobb idag ” och att ”grundribban har höjts”. Arbetssökande med olika former av fysiska, psykiska och sociala svårigheter har fått svårare att hävda sig på arbetsmarknaden. Att ha förmåga att just lära, anpassa sig, ta initiativ och vara ansvarig är

egenskaper som är centrala för att vara den ”anställningsbara individen” idag.

Och idag krävs det ju rätt mycket att ta sig ut på arbetsmarknaden. Det gäller att man tar för sig när man kommer på ett nytt ställe. Då kanske man kryper undan. Och då tycker de att ” de här en konstig fågel, honom kan vi ju inte ha här”. På nåt sätt har arbetslivet förändras. Det är väldigt tufft. Det är tuffare och man måste hävda sig själv och vara på. (Intervju med arbetsterapeut)

Men det är helt enkelt så att det är arbetsgivarnas villkor som är tydligare idag. Och därför måste man se mer individuellt varje plats och varje person och presentera det för en arbetsgivare och komma närmare. Det var enklare förr. Jag tror det är mer på arbetsgivarnas villkor idag än tidigare. Det är min definition. Man är som du säger, ett projekt som man hela tiden ska putsa på, och vara attraktiv. Det räcker inte med att bara vara sig själv. Det är ju så tyvärr. (Intervju med chef på Arbetsförmedlingen)

Enligt en arbetspsykolog vid en större arbetsförmedling har i synnerhet sökande med psykiska svårigheter blivit frekventare med en påtaglig ökning av ”panikångestsyndrom” och ”sociala fobier”.

Allt eftersom kraven på arbetsmarknaden har accelererats så väldigt mycket så blir det naturligtvis fler och fler människor som inte klarar ribban – kravribban. Och då blir det fler och fler som blir kodade hos oss också som funktionshindrade. Och särskilt gäller detta på psyksidan. Med det beror också på att problem har blivit vanligare hos människor. Alltså jag kan inte påminna mig att det hade de här enorma mängderna panikångestsyndrom och sociala fobier hos människor i 30 till 40 årsåldern tidigare under 80-talet eller 90-talet. Därför att jag tror att det har skett en väldigt ökning. Det fanns inte de utmattningsdepressionerna och långtidssjukskrivningarna för den diagnosen heller. Så att nånstans har ju kravnivån ökat. Man gjorde om så mycket ute på arbetsplatserna, industrin och överallt. Man tog bort enkla arbetsuppgifter, skickade arbetsuppgifter utomlands. Så kvar blev det både högre effektivitetskrav på folk. De var tvungen att jobba hårdare helt enkelt. Men sen blev arbetsuppgifterna mer komplicerade och det ställdes också ökade krav. (Intervju med arbetspsykolog)

I intervjumaterialet understryks att attityden avseende vad som är ”normalt” och vad som är ”avvikande” i ett arbetsmarknadsmässigt sammanhang har blivit smalare. I takt med att samhället framhåller behovet av flexibla, ansvarstagande och självständiga människor har arbetslivet idag kommit att bestå av en allt mer homogen arbetskraft. Mot bakgrund av att offentliga och privata arbetsgivare ska effektiviseras och överleva ska



människor i arbetslivet anpassas och omformas enligt givna mallar och normer. Respondenterna menar till exempel att arbetslivet idag lämnar litet utrymme för ”trekvarter- och halvmänniskor” och att ”alla ska pressas in i de här formarna” och ”vara utbytbara”.

Jag upplever det som att alla stramar till. Det blir så fyrkantigt. Alla ska pressas i de här formarna. Alla människor ska vara utbytbara. Det ska vara ekonomi i allt. (Intervju med arbetspsykolog)

Och sen har de dykt upp dem här små tomtarna som jag kallar det för. De har jobbat 20 30 år inom industrin. De hade väl varit lite överbeskyddade där, de hade förmodligen inte presterat särskilt mycket. Men det fanns någon liten uppgift som de gjorde. Och sen då när alla de här industrierna rationaliserades eller arbetsuppgifterna skickades utomlands, ja då blev dem här arbetslösa. Och då kunde man se: ”Oj, då. Hur ska man hitta en arbetsplats igen till den här personen”? Det är inte alldeles enkelt. (Intervju med arbetspsykolog)

Enligt intervjupersoner på Rehabilitering till arbete är en individs anställningsbarhet således beroende av förändringar på arbetsmarknaden och det som vid det givna tillfället anses vara en attraktiv utbildning, personlighet och egenskaper.

## **Arbetsmarknadspolitikens lokala praktik**

Samtidigt som vi kan se att arbetsmarknadspolitikerna har gått mot en utveckling som i högre grad betonar det individuella ansvaret att göra sig själv attraktiv på arbetsmarknaden har uppdraget att rehabilitera och aktivera sökande med funktionshinder förtydligats. Riksdagen fattade år 2000 beslut om en nationell handlingsplan för handikappolitiken. Inom det arbetsmarknadspolitiska området, som Arbetsförmedlingens ansvarar för, är målsättningen att personer med funktionshinder ska ha samma möjligheter som andra att delta i arbetslivet (Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 13). I ett av regeringens så kallade ”etappmål” ska sysselsättningsgraden för andelen funktionshindrade på sikt överensstämja med befolkningen i sin helhet, målgruppens sysselsättningsgrad ska också öka snabbare än övrig arbetskraft.

Inom det arbetsmarknadspolitiska området kan aktiva insatser empiriskt också illustreras i termer av att människors arbetsförmåga på senare tid har kommit att bli förgrunden för nya samverkansformer. Aktörer på policynivå har talat sig varma för samverkan mellan arbetsmarknads- och välfärdförvaltningarna. Exempelvis har socialförsäkringsminister Cristina

Husmark Pehrsson offentligt framhållit behovet av att ”bilda en allians för dem i utanförskap” där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och politiker med flera ska mobilisera samverka i syfte att återanpassa klienterna till lönearbete (Seminarieanteckning 26 maj, Effektiv samverkan mellan arbetsmarknads- och välfärdsmyndigheterna – erfarenheter av olika organisationslösningar, Norden). Samtidigt uttrycker sig närbyråkraterna på Rehabilitering till arbete sig kritiska till samarbete. Bland annat framhålls att samverkan i sig alltid har varit ett ”populärt begrepp att använda” men svårt att realisera eftersom regelverk, riktlinjer och professioner mellan myndigheterna är olika. En intervjuperson liknar konsekvenserna vid ett ”svartepetterspel” där grupper som arbetslösa och arbetslösa sjukskrivna ”faller mellan stolarna” och tvingas ”gå rundgång” mellan välfärdsmyndigheterna.

Då har vi ett roligt spel här, som jag kallar för svartepetter. Här sitter då Försäkringskassan som vill ha fina siffror, fina siffror, som Curt Malmberg kan visa. Och på Arbetsförmedlingen sitter Bo Bylund som vill ha fina siffror upp till regeringen och visa. Och här sitter kommunen som vill ha fina siffror till kommunstyrelsen. Alltså det här är någonting som måste göras någonting åt. Jag blir vansinnig på det här svartepetter-spelet. Där ingen vill ha den här personen som i grunden har det väldigt svårt. (Intervju med arbetsterapeut)

Tidigare forskning visar att samverkan exempelvis i form av partnerskap ställer krav på offentliga organisationer. I försök att göra offentliga organisationer mer företagslika har samtidigt starka organisationsidentiteter uppstått där ”stuprör” symboliserar svårigheter för offentlig sektor att samarbeta (Premfors m.fl. 2003). Som Rune Premfors m.fl. belyser har myndigheternas organisationsidentitet stärkts. Sektoriseringen har inneburit att myndigheter ”alltmer ser om sitt eget hus och glömmer att de är en del av den större organisationen ”staten” ” (Premfors m.fl. 2003:289). På social- och det arbetsmarknadspolitiska området kan samverkan i sig därför riskera att bli tomma honnörsord (Lindvert 2006). Samtidigt som det politiskt finns ambitiösa målsättningar att människor med nedsatt arbetsförmåga ska öka deltagandet i arbetslivet så har målgruppens ställning på arbetsmarknaden inte förbättras. Som det inledningsvis redogjordes för har antalet människor klassificerade som funktionshindrade i arbetslivet ökat och under 2000-talet ska också antalet inskrivna sökande med funktionshinder ha blivit flera på Arbetsförmedlingen (RiR 2007:24).

## ***Att klassificera arbetsförmåga och funktionshinder***

För att kunna erbjuda särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser reserverade för funktionshindrade har Arbetsförmedlingen ett klassificeringsschema bestående av olika funktionshinderkoder som arbetsförmedlarna inordnar sökande under. För att kunna vidta en ”funktionshinderkodning” som berättigar stödåtgärder måste den sökande ha någon form av fysisk, psykisk och/eller social svårighet som begränsar individen i fråga att få en anställning (Holmqvist 2006). Totalt finns fjorton funktionshinderkoder som kan klassificera den sökande, exempelvis ”grav synskada”, ”psykiska funktionshinder” och ”socialmedicinska funktionshinder” (se nästa avsnitt). Flertalet intervjupersoner på Arbetsförmedlingen anger att funktionshinderkodningen främst sker på grund av administrativa skäl för att underlätta handläggning och uppföljning. Intervjupersonerna anger också att funktionshinderkodningen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att tydligt utåt kunna visa för allmänheten (regeringen och intresseorganisationer) att resurser lagda på funktionshindrade används väl. Följande citat skildrar vanliga tankar hos intervjupersonerna avseende funktionshinderkodningen betydelse och behov i arbetsförmedlingsverksamheten:

Alltså för att man ska veta hur mycket pengar som går åt till de här grupperna så måste man ha ett system. Och det klarar man genom att alla som har ett funktionshinder då accepterar att vi sätter en kod i vårt datasystem. Det gör ju att vi kan räkna hur många funktionshindrade som är arbetslösa i landet. (Intervju med chef)

Och det gör att man kan se att så här många... Och det är ju ofta lobbyande intresseorganisationer – De blindas förening, Hörselskadades Riksförbund och så där. De vill se hur vi jobbar med just deras medlemmar eller potentiella. Att de har en viss del av resurserna. Och då har vi ju ett antal olika koder. (Intervju med socialkonsulent)

Alltså anledningen till att man sätter funktionshinderkoder i arbetsförmedlingssystemet är ju huvudsakligen för att, exklusivare hjälpmetoder, man måste se att de går till rätt personer. Det är ju därför man gör de här bedömningarna och sätter funktionshinderkoderna. Alltifrån pengar, lönebidragsmedel, till SIUS-stöd som jag nämnde, för att en person ska kunna få det. Det är för att möjliggöra mer hjälp än det ordinarie på arbetsmarknaden. Sen kan man naturligtvis säga att ”Jaha, behöver man ha då funktionshinderkoder för det”. Ja, alltså det är ju informativt naturligtvis vad det är för skäl och funktionshinder. Man skulle naturligtvis också kunna ha nån form av servicebehovsbedömning där man kategoriserade människor i t.ex. fyra servicegrader: 1) Klara sig själv. Behöver inget ytterligare, 2)

Behöver vägledning, rådgivning. 3) Där den högsta servicegraden skulle vara den som behöver det allra mest. SIUS-stödet eller skyddat arbete eller vad det nu är för nånting. Men nu har man ändå valt att ha det här med funktionshinderbedömningar som underlag. (Intervju med chef)

I välfärdsorganisationer byggs verksamheten på masshantering och varje enskilt ärende måste hanteras under begränsad tid. Att förenkla, indela och sortera "mänskliga egenskaper" kan därför ses som en nödvändighet för byråkratiska organisationer. Att inom det arbetsmarknadspolitiska området klassificera människor som funktionshindrade ska framförallt ses som en administrativ och teknisk företeelse som innebär att byråkratiska organisationer effektivt kan tillämpa politiska riktlinjer och fördela välfärd till medborgarna. Som Roine Johansson formulerar det:

En mänsklig individ är en komplex företeelse, tämligen oförutsägbar, full av personliga egenskaper och egenheter, och i princip unik, inte helt lik någon annan. Det gör att den byråkratiska organisationen inte kan ha några relationer med individer. Just på grund av sin komplexitet är nämligen individen omöjlig att hantera för organisationen. Det har och göra med såväl personalens kompetens och organisationernas effektivitet som med behovet av att kontrollera dem som är föremål för åtgärder. Byråkratiska organisationer bygger sin verksamhet på masshantering, dvs. ett visst antal ärenden ska handläggas på viss tid. Då måste individen förenklas för att effektivt kunna hanteras och kontrolleras. (Johansson 1992:55)

En socialkonsulent lyfter fram de positiva följder funktionshinderkodningen får och beskriver kategoriseringen av sökande som funktionshindrade i termer av en "möjlighetskodning". Genom att en arbetssökande bedöms ha ett "socialmedicinskt funktionshinder" i form av "missbruk" eller "kriminellt förflutet" som begränsar arbetsförmågan öppnar kodningen upp för "exklusivare" former av arbetsmarknadspolitiska insatserna som kan hjälpa individen att få en anställning.

Jag ser det mera som en möjlighetskodning, om man säger så. Man ger den här personen som har varit kriminell en möjlighet att komma tillbaka till ett jobb. Den kan liksom komma tillbaka till arbetslivet. Likadant den som har varit i missbruk, som inte förväntas fungera på en sån nivå så att en arbetsgivare kan acceptera nåt enstaka återfall. Ingen accepterar att de är borta av och till – ostrukturerat – spontant – intermittent. Det blir väldigt jobbigt för man kan aldrig planera en produktion. De här som har det trassligt som inte ens kommer så långt, en ensamstående kvinna med ett antal barn och barn som har ADHD och en annan har ett annat problem. Du kan ju tänka dig liksom var fokus ligger för den individen, så att säga. Kan man skapa en möjlighet där och ta tillvara en del av hennes tid, där hon kan

fungera i arbete, så är det värt mycket i samhället. (Intervju med socialkonsulent)

En arbetspsykolog uttrycker sig i liknande termer och menar att funktionshinderkodningen kan vara den ”enda chansen för den här personen att faktiskt komma åt de här pengarna och få den här hjälpen”. Samtidigt menar respondenten i fråga att det inom Arbetsförmedlingen finns olika synsätt och värderingar på kodningen i form av ”två falanger” där den ena ställer sig kritiska till att bedöma sökanden som funktionshindrade och den andra som anser att tillgång till de extra stödinsatserna hjälper människor att komma ut i arbete.

Då har ju riksdag och regeringen krävt att man öronmärker de här människorna med en funktionshinderkod för att komma åt dem pengarna som bara ska gå till utsatta grupper. Och då har vi förstås haft olika synsätt och värderingar på det här. Alltifrån dem som väldigt ogärna har bidragit till att funktionshinderbedöma och tycker att: ”Nej, låt tusen blommor blomma. Låt folk vara som dem är. Varför ska vi sitta här och stigmatisera” till den andra falangen som jag tillhör som så ofta det nånsin går har gjort bedömningar av funktionshinder. För jag inser att det är den enda chansen för den här personen att faktiskt komma åt dem här pengarna och få den här hjälpen. Så att man kan säga att den värderingsdiskussionen om anställbarhet har ständigt funnits. (Intervju med arbetspsykolog)

Att formellt bli klassificerad att ha ett funktionshinder som nedsätter arbetsförmågan har formellt en administrativ funktion som öppnar upp de särskilda arbetsmarknadspolitiska insatserna som är reserverade för funktionshindrade. Genom arbetslivsinriktad rehabilitering får den sökande ”exklusivare” former av stöd för att söka och behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Lönebidrag, anvisning till Samhallanställning, offentligt skyddat arbete ska således ha en rehabiliterande funktion med målet att få anställning på den öppna arbetsmarknaden. Samtidigt visar intervjumaterialet att det tycks förekomma olika värderingar i synen på funktionshinderbedömningarnas ändamål.

### *Normalitetsförskjutning i arbetslivet och Arbetsförmedlingens roll*

Att allt flera arbetssökande har blivit föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder reserverade för funktionshindrade ska enligt tidigare forskning förstås som en konsekvens av Arbetsförmedlingens behov att hantera ökad variation av beteenden i arbetslivet (Holmqvist 2005). Tillkomsten av nya funktionshinder är inte främst ett resultat av att ”nya sjukdomar” har upptäckts utan av förändrade kriterier i bedömning av arbetsförmåga

(Holmqvist 2005). I detta sammanhang reflekterar en arbetspsykolog under en intervju om Arbetsförmedlingens roll i en samhällslig utveckling som i större utsträckning betonar individers anställningsbarhet. Intervjupersonen i fråga menar att Arbetsförmedlingen på så sätt påverkar och blir del av en utveckling som kan vara negativ. Att ”om vi puttar bort alla människor som inte är mainstream, vad får vi kvar? Ja, vi får ju kvar en kanske mindre och mindre grupp som är ja-sägare, och tycker som alla andra”.

Men jag kan också tycka att det är jättefarligt om vi som myndighet, bestämmer att personer inte är anställningsbara på något sätt. För då underlättar ju vi ju den utvecklingen som är ganska negativ. För man kan ju bedömas som svår att anställas av så många olika skäl. Man kan ju ha lite Asperger eller någonting sånt, som gör att man inte är så mainstream. Men samtidigt, om vi puttar bort alla människor som inte är mainstream, vad får vi kvar? Ja, vi får ju kvar en kanske mindre och mindre grupp som är ja-sägare, och tycker som alla andra. Det blir lite tråkigt och framförallt är det förskräckligt om det blir så. Jag tycker alla människor borde ha chans att få vara med. Och alla barn borde få ha en chans att ha föräldrar som är i jobb på ett eller annat sätt. Att de tillhör samhället. Att de är en del av samhället. (Intervju med arbetspsykolog)

Mot bakgrund av förändringar och ökade krav på arbetsmarknaden påpekar en arbetspsykolog med lång erfarenhet att ”idag sitter man och bedömer nån som funktionshindrad som man kanske inte skulle ha gjort för 20 år sedan”. Respondenten i fråga framhåller att Arbetsförmedlingen och specialisterna på Rehabilitering till arbete i bedömningar av arbetsförmåga blir påverkad av förändringar på arbetsmarknaden. Begreppen ”arbetsförmåga” och ”anställningsbarhet” är därför inte statiska. Istället hänger sökandes arbetsförmåga och anställningsbarhet ihop med arbetsmarknadens konjunkturläge, arbetsmiljö och arbetsuppgifternas karaktär.

Naturligtvis har vi blivit påverkade väldigt mycket. Inget snack om saken. Idag sitter man och bedömer nån som funktionshindrad som man kanske inte skulle ha gjort för 20 år sedan. Det krävs inte så mycket tafflighet för att man inte ska vara gångbar på arbetsmarknaden. Alltså om vi säger dem här lite ”udda existenserna” om du förstår vad jag menar? Alltså de har inte en chans på dagens arbetsmarknad. Och sen vilket avseende man är udda. Det är ju en massa olika avseenden. [...] Idag är de ju förtidspensionerade för länge länge sen. Alltså det finns ingen plats för dem. (Intervju med arbetspsykolog)

I detta sammanhang beskrivs bedömningsprocessen av sökande

arbetsförmåga inom Arbetsförmedlingen att ha sett likartad ut. Däremot har kraven på arbetsmarknaden förändrats som innebär att det allt oftare blir en bedömning av funktionshinder idag.

Bedömningsprocessen har sett likadan ut. Men resultatet av den ser lite olika ut. Som vi pratade om förut. Att det blir oftare en bedömning av funktionshinder idag på grund av ökade krav på arbetsmarknaden. Men själva bedömningsprocesserna ser likadan ut. Det är egentligen kontexten som du lägger bedömningsprocessen som ser annorlunda ut. (Intervju med arbetspsykolog)

En annan arbetspsykolog beskriver i liknande termer hur bedömningsarbetet påverkas när kraven på människor i arbetslivet ökar. I sammanhanget kommer intervjupersonen i fråga in på vad som kan betraktas som ett funktionshinder och inte. Att det är en gräns som i hennes utredningsarbete, på avdelningen Rehabilitering till arbete, kan vara svår att dra. Intervjupersonen beskriver situationen i termer av att vara fångad i ”gisslan”.

Normalitetsbegreppet har ju blivit så snävt. Så man får inte vara något annorlunda. Man ska ju verkligen vara mainstream nu på något vis. Är man utanför det så är det nog nåt problem med den. Men kan vi säga att det är ett funktionshinder? För det ska vi också lite... på nåt sätt precisera ett funktionshinder.[...] Att man betalar ut ett lönebidrag till arbetsgivaren för att den här personen inte har full arbetsförmåga så arbetsgivaren får ett bidrag för att avlöna en person. Så då blir det ibland att man får en uppgift att: ” Men är det inte ett funktionshinder här så att vi kan göra en kod, så att vi kan göra det här? Då får den här personen anställning. För den här arbetsgivaren vill bara anställa med lönebidrag” . Så man blir lite av en gisslan där. (Intervju med arbetspsykolog)

Tidigare forskning visar att samhällliga normer och värderingar har haft en inverkan på hur byråkratiska organisationer kategoriserar medborgare som exempelvis ”arbetshandikappade” och ”funktionshindrade” och att synen på vad som uppfattas ”normalt” och ”avvikande” genom tiderna har förändrats (se Lindqvist 2000). Vidare är medicinska etiketter för att exempelvis klassificera arbetslösa ett uttryck för en ökad individualisering av socialt ansvar, där individen förväntas ta ansvar för sin anställning och arbetslöshet. Orsaker i sökandes arbetslöshet kan således hittas i individens personliga brister och handlingar samt hälsorelaterade faktorer. Det arbetsmarknadspolitiska ”problemet” är arbetslösheten där individen utgör föremål för åtgärder och anpassning (Lindqvist 2000, Peralta Prieto 2006).

## **Den arbetslivsinriktade rehabiliteringens organisering**

Arbetsförmedlingen organiserar det arbetsmarknadspolitiska uppdraget under sammanlagt nio så kallade "tjänsteområden" vilka är: 1) Söka arbete, 2) Förbättra ditt arbetssökande, 3) Vägledning till arbete, 4) Utbildning till arbete, 5) Starta eget företag, 6) Klargöra dina arbetsförutsättningar, 7) Anpassa din arbetssituation, 8) Rekrytera medarbetare, samt 9) Utbildning inför rekrytering. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är i verksamheten en benämning på de insatser som sätts in för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga och bedrivs inom ramen för ovan nämnda tjänster "vägledning till arbete", "klargöra dina arbetsförutsättningar" och "anpassa din arbetssituation" på avdelningen Rehabilitering till arbete.

Rehabilitering till arbete är en konsultativ avdelning på lokala arbetsförmedlingar som opererar på uppdrag av arbetsförmedlarna. Avdelningen kan beskrivas som en tämligen "okänd" och "osynlig" enhet, dit arbetssökande med misstänkt funktionshinder eller nedsatt arbetsförmåga hänvisas.

Så den arbetssökande vet ju inte var du finns oftast eller att vi finns förrän arbetsförmedlaren talar om det. Och förhoppningsvis eller oftast så blir det ju på en frivillig basis att personen får träffa oss beroende på vilken problematik som det är. (Intervju med arbetsterapeut)

Rehabilitering till arbete har sammanlagt ca 600 anställda som huvudsakligen utgörs av arbetspsykologer, arbetsterapeuter och socialkonsulenter (socioonomer). Avdelningen består också av ett mindre antal audionomer, dövkonsulenter, hörselpedagoger, hörseltekniker, sjukgymnaster, sjuksköterskor, och synpedagoger. Internt benämns Rehabilitering till arbete som en specialistfunktion och de anställda går under namnet specialisterna. Dessa specialister innehar en "expertroll" med fördjupad utredningskompetens inom arbetslivsinriktad rehabilitering och kunskap om bedömning av arbetsförmåga.

Avdelningen Rehabilitering till arbete är en efterföljare till dåvarande Arbetsmarknadsinstitutet (AMI) som etablerades 1980. Arbetsmarknadsinstitutet var en särskild organisation för funktionshindrade som fokuserade på arbetsvägledning och arbetsrehabilitering. I denna organisation sammanslogs områden arbetsprövning, arbetsträning och arbetspsykologisk verksamhet.

Rehabilitering till arbete riktar sig idag mot sökande som bedöms ha



nedsett arbetsförmåga i form av fysiska, psykiska och sociala svårigheter som hindrar dem från att få anställning på arbetsmarknaden. Enligt intervjupersonerna kan de sökande som kommer till Rehabilitering till arbete sedan tidigare ha diagnostiserade och dokumenterade missbruk, kriminalitet, förvärvade hjärnskador, intellektuella problem, utvecklingsstörning, dyslexi eller en kombination av dessa. Målgruppen utgörs av personer som är i behov av djupare kunskap och stöd i syfte att analysera varför deras arbetsökande inte ger resultat.

I intervjuer och arbetsmaterial beskrivs arbetslivsinriktad rehabilitering vara grundad på ett förhållningssätt som riktas mot individens möjligheter och egna resurser. Arbetsförmedlingens insatser ska vara av stödjande karaktär och ska därmed inte ersätta personens egen aktivitet. Vägledningssamtalet som är en av den arbetslivsinriktade rehabiliteringens kärnuppgifter speglar tydligt Arbetsförmedlingen och tjänstemännens roll och funktion gentemot den sökande.

[...] hjälpa individen att fatta så bra beslut som möjligt, dvs. ett beslut som grundar sig på tillräckliga kunskaper om sig själv och olika valmöjligheter, egen aktivitet och eget ansvarstagande. Vägledning kan beskrivas som en inlärningsprocess, där individen får ökad kunskap om sig själv och stärka sina valmöjligheter och träning i fasta beslut. En viktig målsättning är att stärka självförtroendet, öka motivationen och stimulera den sökandes egen aktivitet". (Arbetsmaterial)

Samtidigt framhåller intervjupersoner på avdelningen att grunden för en lyckad rehabilitering är att den sökande i fråga har ett intresse, är motiverad, har vilja och engagemang. Om Arbetsförmedlingens således inte har "individen med sig" blir det svårt att få ut den sökande på arbetsmarknaden. Receptet för en lyckad rehabilitering är den sökandes vilja att komma ut i arbete.

Men jag vet ju när man sysslar med rehabilitering och ska försöka få folk igång igen så måste man ha dem med sig. En omotiverad människa har man väldigt svårt överhuvudtaget med. En som inte vill, en som inte tror sig om någonting, har man väldigt svårt att få med sig. Som känner sig angripen och alla möjliga såna saker. En bitterhet finns ju hos många. De är jättesvåra att hjälpa framåt. (Intervju med arbetsterapeut)

Tjänsteområdet "Klargöra dina arbetsförutsättningar" betonas vara huvuduppgiften för avdelningen Rehabilitering till arbete. Syftet med uppgiften är att genom bedömningsprocessen utröna huruvida det föreligger ett funktionshinder hos den sökande som berättigar särskilda

arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är i denna bedömning som begreppet arbetsförmåga utgör en central komponent. Enligt intervjupersonerna på lokal och central nivå på Arbetsförmedlingen råder det delade meningar om hur man bör se på arbetsförmågebegreppet och om vad det innebär. Oklarheterna visar sig inte minst i att ”anställningsbarhet”, ”arbetsförutsättningar” och ”stå till arbetsmarknadens förfogande” ofta används som både substitut och komplement till begreppet arbetsförmåga utan något egentligt mönster. Mot bakgrund av oklarheterna och begreppsförvirringen påpekar en högre chef på Arbetsförmedlingens huvudkontor att ett handläggarsöd om arbetsförmåga nyligen har utarbetats. Tanken är att handläggarsödet ska vara ett stöd för de handläggare som dagligen jobbar med att värdera och bedöma arbetsförmåga hos enskilda personer. Handläggarsödet bygger på WHO:s begreppsapparat Internationell Classification of Function and Health (ICF) som initierades 2001 i syfte att skapa ett gemensamt språk på definitionen av hälsa för att förbättra kommunikationen mellan sjukvårdspersonal, forskare, politiker och allmänhet. I denna klassifikation bestäms arbetsförmåga av egenskaper hos individen, specifik arbetsuppgift och arbetsmiljö i samspel. Synen på arbetsförmåga blir relativt, vad som anses vara sjukt eller friskt har kommit att ligga på en glidande skala (Lindqvist 2008).

### ***Ärendekedjan vid ”Klargöra dina arbetsförutsättningar”***

För att få en övergripande inblick i ärendegången inom verksamhetsområdet Arbetslivsinriktad kommer föreliggande studie i korthet återge ärendekedjans olika steg, från initierat ärende till stödinsats. När avdelningens olika rehabiliteringsåtgärder har fått sin redogörelse riktas specifikt fokus mot utrednings- och bedömningsprocessen av sökandes arbetsförmåga i ärendekedjan. Det är i just detta steg som bedömningen av arbetsförmåga och funktionshinder äger rum, vilket är föremålet för analys i denna rapport.

### ***Aktualiseringen av ärendet***

Ett ärende på avdelningen Rehabilitering till arbete kan aktiveras på olika sätt. En situation som förorsakar en utredning är att arbetsförmedlingen omprövar en bedömning av någon som tidigare bedömts ha reducerad arbetsförmåga. Utredning av arbetsförmåga kan också komma i fråga då en diagnos påvisande funktionshinder med rätt till särskilda stödinsatser redan

gjorts av andra myndigheter som Försäkringskassan, socialdistrikt eller kriminalvården. Ytterligare en situation som resulterar i utredning är så kallade "gråzonsärenden" då arbetsförmedlaren misstänker att det föreligger någon form av funktionshinder trots avsaknad av tidigare diagnoser eller läkarutlåtanden. Arbetsförmedlarna bedömer i dessa fall den sökande som "inte omedelbart placerbar" (jmf. Peralta Prieto 2006). I vissa fall kan en utredning bli följd av att arbetsgivare eller bemanningsföretag har bedömt att en sökandes attityd och sociala beteende är nedsättande för arbetsförmågan.

På så kallade "mötesplatser" eller "konsultationsmöten" kan arbetsförmedlarna överlämna tveksamma ärenden till specialisterna på Rehabilitering till arbete. Frågan hamnar således på utredarnas bord så arbetsförmedlarna kan få en sökandes arbetsförutsättningar klargjorda gällande exempelvis hur den sociala situationen påverkar möjligheterna för den sökande att få ett arbete.

### *Utrednings- och bedömningsarbetet*

När ärendet väl har nått avdelningen Rehabilitering till arbete påbörjas utredningsprocessen. Var på avdelningen som ärendet hamnar beror på vilken typ av funktionshinder som misstänks föreligga, men utredningen sköts i regel av en arbetspsykolog, arbetsterapeut eller socialkonsulent. Utredningsverksamheten bygger på tre metoder: 1) Arbetspsykologisk utredning (APU) 2) Arbetssocial utredning (ASU) och 3) Aktivitetsbaserad utredning. Inom ramen för utredningarna förekommer samtal, tillämpning av tester och arbetsprovning som ska leda fram till en samlad bedömning i form av ett skriftligt utlåtande om den sökandes arbetsförmåga. Utlåtandet överlämnas sedan till ansvarig arbetsförmedlare under ett möte där även den arbetssökande ofta är närvarande för att ta del av ett muntligt omdöme, men det kan också hända att utredaren redogör för resultatet i enrum. På begäran lämnas därefter en kopia av det skriftliga utlåtandet till den sökande. Enligt en arbetspsykolog accepterar oftast den sökande bedömningen och instämmer i resultaten: "min erfarenhet är att det är väldigt sällan som personen inte har en ganska god uppfattning om sig själv".

### *Ett fall för funktionshinderkodning*

I de fall då utlåtandet beskriver olika former av psykiska, fysiska och socialmedicinska nedsättningar och begränsningar kan arbetsförmedlarna

vidta en så kallad ”funktionshinderkodning”. Kodning kontoförs i Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS) vilket är databanken som ligger till grund för tillsättningen av extra stödinsatser reserverade för personer med funktionshinder som nedsätter arbetsförmågan. En arbetssökande måste alltid ge sitt samtycke till att av Arbetsförmedlingen bli kodad som funktionshindrad. Totalt finns fjorton funktionshinderkoder i vilka olika former av fysiska, psykiska och sociala svårigheter ingår som kan klassificeras som funktionshinder. Dessa är:

- 11. Hjärt-, kärl- och/eller lungsjukdom
- 21 Barndomsdövhet
- 22. Hörselskada
- 31 Grav synskada
- 32 Synsvaghet
- 41 Rörelsehinder som kräver förflyttningshjälpmedel av typ rollator eller rullstol
- 42 Övriga rörelsehinder
- 51 Övriga somatiska relaterade funktionshinder
- 61 Psykiska funktionshinder
- 71 Generella funktionshinder
- 81 Socialmedicinska funktionshinder
- 91 Astma/allergi/överkänslighet
- 92 Specifika inlärningssvårigheter
- 93 Förvärvad hjärnskada

Under de senaste åren har antalet funktionshinderkoder på Arbetsförmedlingen ökat i antal från åtta till fjorton stycken. Vidare har också en del koder bytt namn men innehållsmässigt definierat samma funktionshinder.

Ja, de har alltid ungefär sätt likadana ut. Förutom att man har bytt namn på ett och annat. Till exempel var det en välgärning att man bytte namn från ”intellektuellt funktionshinder” till ”generella inlärningssvårigheter”. För vem som helst kan ju förstå att intellektuellt funktionshinder betyder ”dum i huvudet” i folkmun. Och det är inte lika kränkande som att ha ”generella inlärningssvårigheter”. Så att såna förändringar har ju skett. Annars har ju de olika funktionshinderområdena sätt likadana ut. (Intervju med arbetspsykolog)

## *Särskilda stödinsatser för funktionshindrade*

De stödinsatser som enbart är reserverade för arbetssökande med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga utgörs av; 1) Stöd till personligt biträde, 2) arbetshjälpmedel, 3) särskilt stöd till start av näringslivsverksamhet, 4) särskild introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS), 5) lönebidrag, och 6) utvecklingsanställning, 7) trygghetsanställning, 8) Samhall 9) samt offentligt skyddat arbete. Dessa arbetsmarknadspolitiska insatser regleras i förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Syftet är att åtgärderna ska kompensera den nedsatta arbetsförmågan och stärka sökandes möjligheter att få och behålla en anställning (RiR 2007:24).

Funktionshinderkodningen berättigar således till extra ansträngningar från statens sida i form av ”exklusivare” hjälpmetoder som ska hjälpa sökande att komma i arbete. Lönebidrag och offentligt skyddat arbete är de särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser som har funnits längst. Arbetsgivare som anställer personer med funktionshinder som orsakar nedsatt arbetsförmåga kan få lönebidrag. Med ett lönebidrag blir den sökande anställd och ska ha lön och anställningsförmåner inom ramen för de kollektivavtal som finns inom branschen (RiR 2007:24). Enligt intervjupersoner är lönebidragets syfte att kompensera personens nedsatta arbetsförmåga som verktyg för att göra ”funktionshindrade mer attraktiva” på arbetsmarknaden.

Offentligt skyddat arbete innebär att en offentlig arbetsgivare eller Samhall får lönesubvention om de anställer arbetslösa med socialmedicinskt funktionshinder, psykiska funktionshinder, eller arbetslösa som är berättigade till insatser enligt lagen om stöd och service till funktionshindrade (LSS). Insatserna innebär rehabiliterande inslag i anställningen som ska förstärka personens möjligheter att komma i arbete på den reguljära arbetsmarknaden

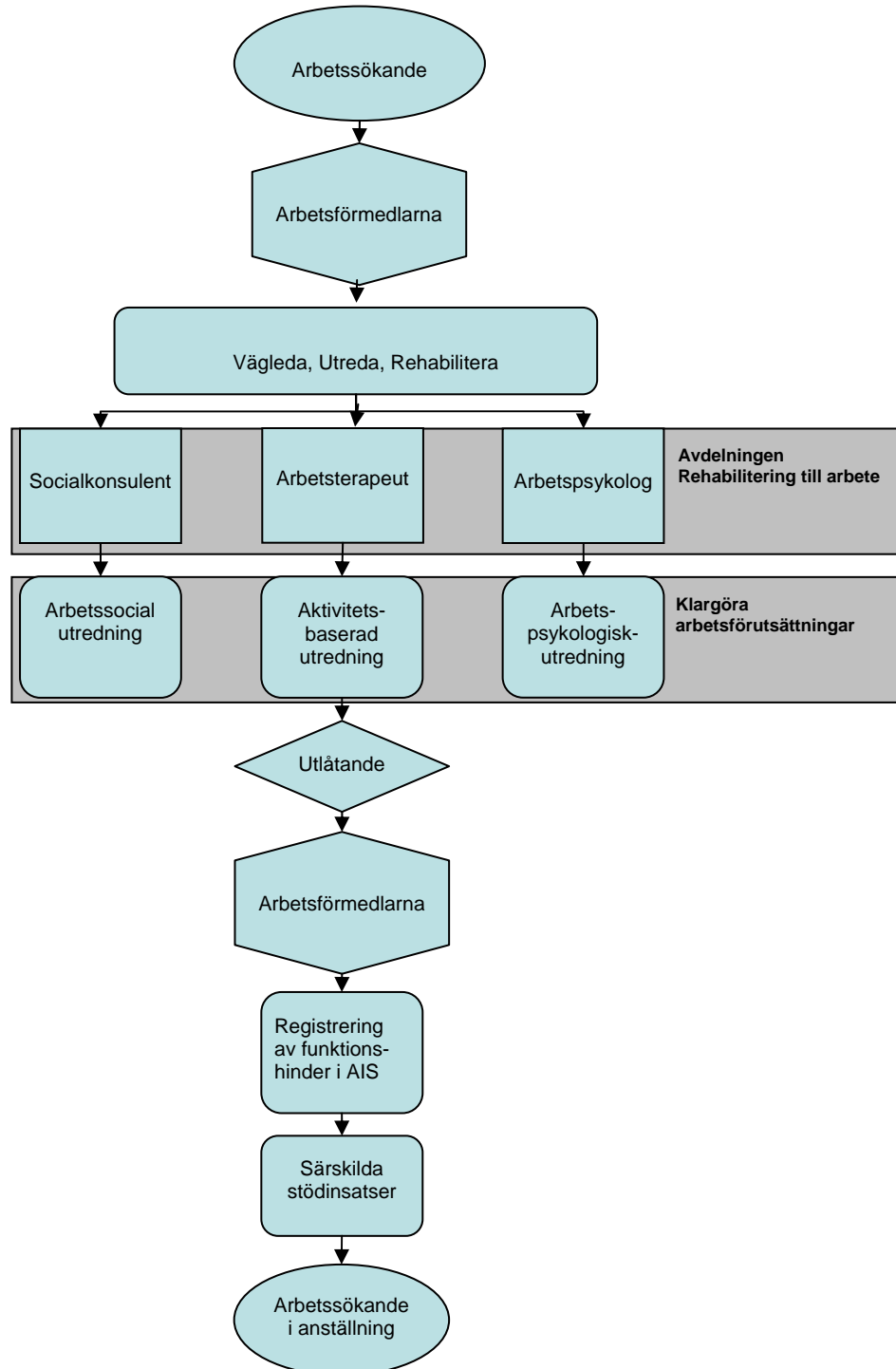
Gällande tilldelning av arbetsmarknadspolitiska insatser har offentligt skyddat arbete idag blivit vanligare. Enligt en intervjuperson har detta och göra med att antalet sökande med exempelvis ”missbruksproblem” och ”personlighetsstörning” har ökat. Tillskillnad från sökande med fysiska problem som exempelvis ryggproblem behövs viss anpassning av arbetsplatsen. Däremot blir det svårare att placera personer med olika former av psykiska och sociala svårigheter på ”vanliga” arbetsplatser.

Men visst rekommendation om skyddat arbete är ju vanligare idag. För du måste pröva väldigt noga om du ska ut på den vanligare marknaden med ett lönebidrag eller inte. Men väldigt många som har lite psykiska problem eller problem på rörelseapparaten, de har inga problem med sin sociala kompetens och så. Där lyckas man alldeles utmärkt väl. Det är bara det att dem behöver en viss anpassning av sina arbetsuppgifter, fysiskt kanske. På grund av ryggsproblem och annat. Där går det bra. Men sen dem här som är jättebesvärliga som har missbruksproblem, personlighetsstörning, andra typer av typiska problem. Alltså de är så knepiga att ha och göra med ute på en arbetsplats att det är meningslöst att försöka gå den vägen. Utan där får man väl försöka med skyddat arbete. (Intervju med arbetspsykolog)

Ja, alltså där måste vi göra den här bedömningen. Hur avvikande, hur stort funktionshinder kan man gå ut på vanliga arbetsplatser och sälja in den här personen med ett lönebidrag, som vi kallar det för. Det är ju det här ekonomiska bidraget till arbetsgivare. Går det eller går det inte? Och går det inte, då får man ju tillgripa skyddat arbete. (Intervju med arbetspsykolog)

I processkartan på nästa sida beskrivs schematiskt hur konstruktionen från en människa till ett byråkratiskt ärende inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering inom Arbetsförmedlingen och avdelningen Rehabilitering till arbete ser ut. Den figurerade ärendekedjan ska främst ses som en idealbild snarare än en korrekt avbildning av praktiken.

Figur 1: Arbetslivsinriktad rehabilitering – ärendekedjan



Källa: Ida Seing

## **Att klargöra arbetsförutsättningarna – utredningarna**

Utrednings- och bedömningsprocessen av sökandes arbetsförmåga sker som visats på avdelningen Rehabilitering till arbete och inom tjänsteområdet ”Klargöra dina arbetsförutsättningar”. Föreliggande rapport har som huvudsyfte att beskriva och ge förklaringar till bedömningsprocessens utformning. Avsikten med detta avsnitt är således att beskriva bedömningskriterier, utredningsmetoder, och bedömningsinstrument utifrån intervjuades framställning.

Genomgången av ärendekedjan i föregående avsnitt visade att utrednings- och bedömningsprocessen bygger på tre huvudsakliga metoder för utredningar: arbetspsykologisk utredning, arbetssocial utredning och aktivitetsbaserad utredning. Arbetspsykologiska utredningar hanteras av en arbetspsykolog, en arbetsterapeut tar hand om aktivitetsbaserade utredningar medan en socialkonsulent (socionom) ansvarar för arbetssociala utredningar. Det är inom ramen för dessa utredningar som klienternas fysiska, psykiska och sociala situation kartläggs och klargörs. Följande avsnitt kommer därför att lägga fokus på respektive utredningsmetod med sina särskilda kännetecken för att belysa utrednings- och bedömningsprocessens innehåll.

### ***Den arbetspsykologiska utredningen***

I ett informationsmaterial till de sökande beskrivs den arbetspsykologiska utredningen i termer av ett ”upplysande verktyg” som tillkännager de ”möjligheter” och ”begränsningar” som individen besitter. Utredningen ska genom kartläggning ge ”självinsikt om individuella möjligheter och begränsningar”. Som vägledande funktion förväntas utredningen ge ”ökad kunskap om den sökandes egna resurser” och ” [...] bättre underlag för sökandes val av studier och yrkesinriktning” (Arbetspsykologisk utredning, Arbetsförmedlingen faktablad 2003). Om det redan föreligger ett diagnostiserat funktionshinder hos en arbetssökande används den arbetspsykologiska utredningen till att ”kartlägga såväl begränsningar i arbetslivet som möjligheter att kompensera dessa”. Utredningen kan därmed ge underlag för diverse rehabiliteringsåtgärder.

### ***Bedömningskriterier och metoder***

Vanliga tillvägagångssätt i arbetspsykologiska utredningar är för



arbetspsykologer att använda sig av samtal, intervjuer och arbetspsykologiska tester. En arbetspsykolog vid ett större arbetsförmedlingskontor beskriver utredningsprocessen som en form av ”kartläggning av personliga förmågor och formella resurser” så som verklighetsuppfattning, motivation, utbildning, erfarenheter och social förmåga.

Alltså man gör ju en ordentlig kartläggning av individens situation, hur de har sätt ut bakåt och fram till nu. Väldigt mycket bygger på samtal och analys av det material som kommer fram i samtalen. Det är det viktigaste instrumentet. Men den här kartläggningen av hur det har gått ut – där skaffar jag mig arbetshypoteser under resans gång beroende på vad individen svarar på och varför det har gått ut så här. Och det är klart att blir olika frågor för mig om det är en som nyligen har blivit arbetslös än en som har befunnit sig i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i femton år. Så försöker jag göra någon form av bedömning av oddsen för att den här personen ska komma ut. Och motivation till arbete är ju någonting. Verklighetsförankring är ju någonting som alltid ingår. Hur realistisk verkar individens bedömning av sig själv och omvärlden vara? Det är ju en väldigt viktig prognosfaktor. Vad finns för formella resurser att använda sig av? Utbildningar? Yrkesutbildningar? Erfarenheter? Personliga resurser? Man gör ju någon form av kartläggningar av vad det finns för resurser och vad det finns för begränsningar och motivation. Och sen lägger man ju ett pussel utifrån detta. Med social situation, sociala begränsningar, psykiska tillgångar, psykiska begränsningar, motivation som tillgång, brist på motivation, hälsa – hur ser den ut? Den upplevda hälsan. Hur ser den ut? Arbetets plats i individens liv? Det är ju också viktigt i den här kartlägningsprocessen. (Intervju med arbetspsykolog)

Utredningen görs för att kunna klargöra så väl psykiska tillgångar som psykiska begränsningar. ”Samarbetsförmåga”, ”anpassningsförmåga”, ”social förmåga”, ”planerings- och organisationsförmåga”, ”initiativförmåga” och ”utvecklingsförmåga” är andra centrala bedömningskriterier av arbetsförmågan som ligger till grund för djupare analys i utredningsarbetet.

För grupper som exempelvis är långtidsarbetslösa framhåller en arbetspsykolog att förklaringar till arbetslösheten oftast kan ligga i så kallade ”personlighetsstörningar”. Sökandena i fråga kan ha haft flera olika anställningar under kort tid och ”har haft svårigheter att komma ut just på grund av sitt personliga fungerande”. Det kan vara människor som är ”impulsstyrda” och kan ha ”lätt för aggressivitet” och komma ”ihop sig med auktoriteter”. Eftersom personen i fråga ofta själv inte är medveten om dessa personliga svårigheter upptäcks ”problemen” först när sökanden

genomgår en utredning på Arbetsförmedlingen.

Ja, du kan ju bara ta en sån här fråga som sällan finns kartlagda hos långtidsarbetslösa människor. Men det är ju vanligt till exempel med personlighetsstörningar. Där inte individen själv har upplevt någon problematik som gör att dem har sökt psykiatrin eller så. Men de har aldrig blivit långvariga på arbetsplatser och har haft svårigheter att komma ut just på grund av sitt personliga fungerande. Att det är så pass speciellt. Jag menar, då kan det vara viktigt att det kommer fram och kartläggs lite närmare. Det kan vara allt ifrån att människor är alltför impulsstyrda och har lätt för aggressivitet och kommer ihop sig med auktoriteter och såna här saker. Och sen ser man på deras arbetshistoria: ”Oj, då tänker man 30 olika arbetsplatser på tjugo år och aldrig längre än ett halvår på varje ställe. Vad är mönstret här då?”. Alltså det kan vara en grupp där som har stora svårigheter med den sociala kompetensen. (Intervju med arbetspsykolog)

I medicinska termer framhåller arbetspsykologerna depression, utmattningssyndrom, dyslexi samt neuropsykologiska svårigheter som autism, Aspergers syndrom och ADHD som funktionshinder som nedsätter arbetsförmågan. I bedömningen av eventuella medicinska diagnoser understryker arbetspsykologer samtidigt att man ofta kan misstänka till exempel neuropsykologiska sjukdomar men att Arbetsförmedlingen samtidigt inte kan sätta diagnos utan enbart ge en beskrivning av problemet. Intervjupersonerna är också noga med att poängtera att det är just ”arbetsmarknaden som ska stå i centrum” i bedömningarna av huruvida en person har arbetsförmåga. Det innebär att slutsatserna i utredningarna inte endast kan stanna vid ett konstaterande av klientens personlighet, intresse eller begåvning. Bedömningarna skall dessutom sättas i ett arbetsmarknadspolitiskt sammanhang – i förhållande till rådande arbetsmarknad och arbetets beskaffenhet. Därefter kan arbetsförmågan fastställas.

### *Testinstrument*

Testinstrument som arbetspsykologerna på Arbetsförmedlingen uppger sig använda är personlighetstest, intressetest och begåvningsstest. Personlighetstest används ofta då arbetspsykologerna upplever den sökande i fråga som ”avvikande” i någon bemärkelse. Det kan handla om låg ”motivationsnivå”, liten ”drivkraft” och svag ”initiativförmåga”. Vidare kan personlighetstesten också identifiera aspekter som ”dålig impulskontroll och låg självdisciplin” och ge ”lite markörer för personlighetsstörning”, som en erfaren arbetspsykolog formulerade sig.

Personlighetstesten anses i sin tur utgöra ett bra diskussionsunderlag för samtal mellan psykolog och arbetssökande. En arbetspsykolog vid en arbetsförmedling i en större stad formulerade sig i följande termer när denne ombads att beskriva tillämpningen av ett personlighetstest på en sökande:

Jag kan ta ett personlighetstest. Det här är ett nytt test vi kört igång som är jättebra. Då ser du här: Här är det fem huvudskalor och de handlar om neurotism, utåtriktning och en del andra saker. [...] Och sen har du genomsnittligt här, inom den. Högt genomsnittligt och lågt genomsnittligt, extremt högt och extremt lågt. Så kan en människa ligga så här. [...] Sen när man förmedlar det till personen: ”Ja, du ligger snitt” eller ”Du ligger ganska högt”. ”Jag ser på det här som självhävdelse t.ex.”. ”Jag ser att du ligger lågt. Nästan extremt lågt. Vad säger du om det?”. ”Jo, men jag är ju så där att jag vill sitta i hörnet och jag skulle vilja men jag törs inte”. ”Jaha, hur tycker det är i förhållande till att du ska söka jobb?” ”Ja, men det är mitt största problem. Att jag aldrig har tordas visa mig. Hur ska jag tordats visa mig för en arbetsgivare?”. ”Okej, då har vi ringat in ett problem där och då ska vi se vad vi kan göra åt det”. ”Men du ligger ju högt här, ser jag på duglighet och ordningssinne”. ”Ja, jag är väldigt noga och hålla rätt”. ”Ja, men skitbra. Det tycker arbetsgivare är bra. Då ska vi satsa på det”. Ja, förstår du? Då håller man på att pussla så där. Sen kan man ju se olika typer av neurotiska grejor och depressiva saker. Man kan spåra också personlighetsstörning-frågetecken också. (Intervju med arbetspsykolog)

I sammanhanget framhåller samma intervjuperson att det finns behov av att ”titta djupsinnigare” och att Arbetsförmedlingen funderar på att utöka tester som baseras på så kallade ”diagnosinstrument” som används i psykiatrin.

I intervjumaterialet riktas emellanåt kritik mot olika former av personlighetstest. En arbetspsykolog påpekar till exempel att han i sina utredningar försöker undvika personlighetstest mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen inte får ställa några medicinska diagnoser. Om utredarna på Rehabilitering till arbete hyser misstankar om allvarligare ”personlighetsstörning” hos den sökande bör personen i fråga istället remitteras vidare till psykiatrin. Då ligger inte ärendet längre på Arbetsförmedlingens bord.

Alltså vi sprider ju inga utlåtanden om Aspergers syndrom eller om vi kan se eller uppfatta att den här personen har det symptomet eller det sättet att fungera eller vara. Utan vi skickar den personen vidare till utredning, på ett schysst sätt. Även om det tar extra tid. Det är därför jag inte tycker att man alltid inte ska använda de här. Sen måste man naturligtvis ha lite kunskaper utifrån det här med personlighetsstörningar och såna saker. Men jag tror

egentligen inte att det är våran uppgift att t.ex. tala om för personen att: ”du har den och den personlighetsstörningen”. Det tycker jag är att gå utanför vårt mandat. Vårt mandat handlar om arbetsmarknaden och kan personen arbeta, kan personen vara på det som vi kallar arbetsmarknaden? Det är det vi ska gå in och arbeta för. (Intervju med arbetspsykolog)

Inställningen till att testa och bedöma arbetssökandes arbetsförmåga har gått i vågor på Arbetsförmedlingen. Enligt en högre chef inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering har uppfattningen i perioder varit att man ”stämplar” människor. Att individen i fråga kan bli ”sänkt” då testningen tydligt visar vilka begränsningar personen i fråga har.

Ja, alltså det där med test är lite granna... Nu kanske det är lite uppåt igen men det beror lite på. Alltså det är en attitydfråga. På 70-talet var det inte så populärt. Man tyckte att man kanske stämplade personer. När man sätter sig in lite mer så är det ju inte det man gör. [...] Det är lite grann så här att om man börjar jobba inom Arbetsförmedlingen då tror jag att man egentligen ofta tycker att ”Ja, men det är okej. Då får jag veta nåt om personen”. Men om man är mer intresserad av att jobba med terapi då tror jag att man är en sån psykolog som inte vill hålla på och kategorisera. Men dem anställs inte i så stor utsträckning hos oss eller söker för övrigt inte själva heller. För varför skulle de göra det? Så vill man jobba med terapi så söker man till vården. [...] På ett sätt kan man säga att det är ett yttligare jobb att vara psykolog hos oss än att jobba med vård, så klart. Då jobbar man mycket mer och man har samtalsserier som är mycket längre. Här kan ju en sån psykolog uppleva väldigt ytligt. Det är mer att bedömer. Alltså det är ett slags bedömningsinstrument man har. Men otroligt många av psykologerna hos oss har jobbat så länge och är väldigt besjälade av det. (Intervju med chef)

Enligt samma intervjuperson finns det tankar att testverksamheten inom Arbetsförmedlingen ska utvidgas i form av ”textcentrum” där så kallade ”testledare” ska vara verksamma. Denna verksamhet beräknas att effektivisera verksamheten genom att arbetspsykologerna själva inte behöver lägga tid på testningen. Istället kan testledarna praktiskt genomföra testerna gruppvis med de sökande. Enligt en högre chef är testledarna en yrkesgrupp som också kan bidra med insikt till utredningen genom att i testsituationer kunna observera den arbetssökande på nära håll i praktisk övning.

Men just den kommer att bli mer uppstyrt. Vi tycker inte att psykologerna ska lägga så mycket tid på det själva. Utan det ska man beställa helt enkelt. Många psykologer tycker ju att det är väldigt bra med den här lilla gruppen. Och en testledare som också ser till exempel ”hur den här personen

uppfattar instruktioner” ”blir man störd av att det är en grupp”. Alltså man kan ju se. Det är ju nästan lite som en arbetssituation och det tar ett par dagar. Så man kan lite som går att prata med den här individen om. Hur de har upplevt det. Så det kan bli en liten pusselbit i. Kom de i tid? Alltså det är så här basic. Men ändå att man ser lite grann om man har de ögonen som har betydelse för en arbetssituation. (Intervju med chef)

I intervjumaterialet påpekar arbetspsykologerna att det finns en ”uppsjö” av testinstrument att tillämpa i bedömningen av den sökandes arbetsförmåga. En arbetspsykolog med lång arbetslivserfarenhet på Rehabilitering till arbete påpekar att det kan vara stor variation från arbetspsykolog till arbetspsykolog i hur man väljer att lägga upp utredningen.

Om du är en kamrerstyp som psykolog så kommer du ju att använda massor med instrument för du vågar inte lita på ditt eget instrument som är du själv. Och då plockar du in massor med instrument. Är du mer konstnärligt lagd typ så använder du dig själv mer och mindre instrument. Så det varierar väldigt. Har du ett öra med i dem där samtalen, låt oss säga, tio olika psykologer, så kommer det att se helt olika ut. Och du skulle antagligen bli väldigt förvånad och tänka så här: ”Oj då, om Putte hade pratat med den då skulle det ha blivit ett helt annat resultat än om han pratade med den”. Alltså det finns inte så mycket normer över hur de där samtalen egentligen ser ut. Det kan inte finnas heller. Det finnas inga manualer för hur du får kontakt och når människor och får dem till insikt. Det gör ju inte det. (Intervju med arbetspsykolog)

På arbetsförmedlingens huvudkontor finns ”arbetsgrupper” och ”utvecklingsprojekt” som är tillsatta för att utveckla och pröva testinstrument. Syftet med dessa aktiviteter är att ”normera” och ”standardisera” metoder och instrument för verksamheten. Samtidigt framhåller arbetspsykologer att de som profession har ett stort handlingsutrymme att själv avgöra vilka testinstrument som ska användas. Någon betydande styrning centralt upplevs inte förekomma. En chef från huvudkontoret inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering påpekar att:

De här specialisterna har ju ett eget yrkesansvar, dvs. att de själva måste ta ansvar för sitt utredningsarbete. Men vad vi gör centralt är att vi ser till att dem har verktyg och redskap som finns, att metoden utvecklas för att stödja arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering. Så vi utvecklar ju inte kunskap. Utan i första hand att metoderna ska hjälpa oss att identifiera arbetsförmåga. Det är så vi tänker. Där är det en styrning centralt. (Intervju med chef)

Olika former av ”självskattningsformulär” används i utredningsverksamheten på Rehabilitering till arbete. I ett formulär ska den

arbets sökande själv bedöma/uppskatta sin arbetsförmåga utifrån på en skala från 1 -4 (1= dåligt och 4 = mycket bra). De aspekter som förekommer i bedömningen av arbetsförmåga är personens förmåga att visa ”handlingskraft” och ”företagsamhet” och ”självförtroende”. Sökanden ska uppskatta ”sin egen upplevelse av förmåga eller brister i förhållande till arbetsuppgifter”. Personen uppmanas att tänka på sin ”självbild och ”värde som arbetskraft” och ”förmåga att åstadkomma sociala relationer med andra personer”, samt ”förmåga att hantera konflikter”. ”Anställningsbarhet” tas också upp som en central aspekt där personen ska bedöma ”sannolikheten att en arbetsgivare vill anställa dig” (Bedömning av arbetsförmåga, Arbetsförmedlingen). Andra självskattningsformulär som utredarna lyfter fram är exempelvis ”självskattningsformulär för autistiska personlighetsdrag” och ”skattningsformulär kring koncentration och uppmärksamhet”.

En annan arbetspsykolog framhåller ”kognitiva aspekter” som viktiga, exempelvis testning av logiskt tänkande, minne och reaktionsförmåga. Intellektuell begåvning kännetecknas av förmågan att resonera, planera, lösa problem, att tänka abstrakt, förstå idéer och språk, komplicerade sammanhang samt förmågan till inläring” (AMS, *Kompetensutveckling och metodutveckling, generella och specifika inläringssvårigheter*. Resursfunktionen, Lindqvist i Vahlne Westerhäll 2008).

Ett begåvningstest kan bli aktuellt om arbetspsykologen misstänker att den arbets sökande är ”intellektuellt arbetshandikappad”. Detta kan förekomma då klienten i fråga kan ha dåliga resultat på det ”standardbatteri för normalbegåvade”. Det vanligaste begåvningstestet i användning är Wechsler Adult Intelligence Scale (WAIS) i bedömning av så kallade generella inläringssvårigheter. Begåvningstestet WAIS är enligt intervju personer vara det vanligaste förekommande och mest erkända testet använt på vuxna bland psykologer i västvärlden.

### ***Den arbetsociala utredningen***

Inom ramen för den arbetsociala utredningen har socialkonsulenter till huvuduppgift att utreda den sociala situationen och huruvida den sökande eventuellt kan ha ett så kallat ”socialmedicinskt funktionshinder” som öppnar upp för extra arbetsmarknadspolitiska stödinsatser. I ett informationsblad formuleras behovet av en arbetssocial utredning så här:

Ibland påverkar den sociala situationen förmågan att arbeta. Det kan då vara svårt att på egen hand överblicka vad som behöver göras för att komma i

arbete. Den arbetssociala utredningen ger med utgångspunkt från din aktuella livssituation en bild av såväl hinder som möjligheter i förhållande till arbete (Informationsmaterial ASU, Arbetsförmedlingen).

En socialkonsulent vid en mindre arbetsförmedling framhåller att den arbetssociala utredningen huvudsakliga syftet är att undersöka huruvida den sökande har "rätt till den här socialmedicinska koden" genom att undersöka och identifiera olika former av sociala begränsningar som nedsätter den sökandes arbetsförmåga.

Alltså socialkonsulentens roll är ju just att titta på det här om det finns arbetssociala hinder. Om det finns något som hindrar personen att komma vidare. Och i så fall, vad behöver man för hjälp? Och där är ju min roll att hjälpa till i det. [...] Och sen också titta på om personen p.g.a. det här sociala, har ett funktionshinder. Det vi kallar för ett arbetshandikapp förr. De har ju också rätt till ett extra stöd härifrån. Jag ska ju utreda och se om man har rätt till den här socialmedicinska koden. (Intervju med socialkonsulent)

Vad är en arbetssocial utredning? På uppdrag på arbetsförmedlare så träffar jag folk för och se om det finns sociala faktorer som gör att han har svårt att komma ut i jobb. Och vad ska man kunna göra åt dem. Jag gör då ett underlag för att förmedlaren sen ska koda det här socialmedicinska funktionshindret. Och då kan personen få stöd. En arbetsgivare som vill anställa till exempel med lönebidrag, eller inom kommunen Offentligt skyddad anställning. Och det är princip att arbetsgivaren får skatterabatt för att man anställer någon med nån form av hinder. (Intervju med socialkonsulent)

På senare år har socialkonsulenterna (socioonomer) fått ökad betydelse på Arbetsförmedlingen och är en yrkesgrupp som anses ha blivit allt viktigare i takt med ett förändrat samhälle.

Jag tror ju att min yrkesgrupp... Det har ju varit en hotad grupp, vad jag förstår bakåt i tiden. Det har ju gått i vågor. Ska det finnas eller inte. Men jag tror att det kommer att vara behov fler socialkonsulenter framöver. Helt klart. [...] Jag tror att det är så många människor som har fått sociala problem. De har svårt att få livet att gå ihop, alltså med allting. Det är ett sådant tufft samhälle vi har fått. (Intervju med socialkonsulent)

Socialkonsulenten har en central roll i att skapa och upprätthålla kontakter med andra myndigheter gällande de sökande, exempelvis Försäkringskassan, kommunen, socialtjänsten och kriminalvården. I dessa så kallade "trepartssamtal" diskuteras och initieras arbetssökandes behov av lämpliga stödåtgärder och en eventuell samordning mellan

myndigheternas insatser.

Bland många av dem jag träffar upptäcker man att det fortfarande pågår ett missbruk. Så att då blir det ju att man träffas ihop med socialsekreteraren och får gå tillbaka ett steg. Och titta på... Det kanske är så att ni måste erbjuda en behandling här. För att vi (Arbetsförmedlingen) kommer in i ett senare skede. [...] Ja, då kontaktar jag kommunen. De har ansvar för den sociala rehabiliteringen. Och de får göra en utredning och se om det finns ett behov och hur ser det ut? Måste man åka i väg på ett behandlingshem? Eller räcker det med att man har kontakt med öppenvården? Med socialsekreterare och få stöd i det här. Och sen är det mycket utifrån vad individen själv säger. Det beror mycket på om man är medveten om det här själv, tycker man själv att det är ett problem osv.? Det krävs ju ibland flera träffar för att diskutera det. (Intervju med socialkonsulent)

En socialkonsulent som tidigare har jobbat på socialtjänsten inom kommunen beskriver att hennes arbetsuppgifter inom Arbetsförmedlingen omfattas av ett mer positivt tänkande med individens möjligheter i centrum. Fokus ska ligga på ”jobbet” och inte på ”problemet”.

Jo, men alltså om man jämför det med socialtjänst så är det mycket mer problemområde, alltså belastat. Arbetsmarknad går ändå till något positivt. Att kanske har haft det jobbigt och arbetslöshet och så vidare. [...] Att få hjälpa dem att komma vidare ut i jobb. Det är väl det som tilltalar. Det blir väl ett mer positivt tänkande. [...] man får ett annat fokus. För att kommunen och socialtjänsten det är det yttersta ansvaret. Där jobbar du ju verkligen med problem. Men här har vi en annan roll. För det är ju bl.a. det jag utreder. Är de fortfarande behov av social rehabilitering? Då är det kommunen. Då är det dem som får göra det. Jag ska ju titta mot arbete liksom och det känns mer positivt (Intervju med socialkonsulent).

Socialkonsulenter blir ofta inkopplade då det föreligger misstankar om missbruk, familjerelaterade problem och kriminell bakgrund hos den sökande.

### *Bedömningskriterier och metoder*

Enligt intervjupersonerna sker bedömningsprocessen av arbetsförutsättningar framförallt genom samtal och intervjuer med arbetssökande samt genom skattningsformulär. Socialkonsulenterna framhåller att de framförallt tittar på den ”socialmedicinska hälsan” som en intervjuperson beskriver i följande ordalag:

Men framförallt är det den socialmedicinska hälsan jag tittar på. Hur är det



med alkohol, droger, spel t.ex. som är ett växande problem. Sen komma in på det här med utbildning, tidigare arbeten, starka och svaga sidor, samarbeta med andra. Det ska ju vara med fokus på arbetsmarknaden. Det är ju inte så att man går in jättedjupt i familjerelaterade problem. För det är inte våran roll. [...] Det är en balansgång hela tiden. I allt det här jag gör så ska det vara utifrån fokus arbete. Vi får inte gå för djupt i olika saker. Är det skulder, och rörigt ekonomiskt, ja men då tar jag kontakt med konsumentsekreteraren. Då får man gå djupare där. Är det problem med barnen? Ja, men då kan jag hjälpa till så att man få kontakt med nån i landstinget. För att jag ska ju bara titta... kan det här tänkas vara ett hinder socialt för att kunna ta ett jobb? För det är ju fokus mot arbetsmarknaden. Man har ju olika fokus på olika myndigheter. Det är ju viktigt att hålla i tanken hela tiden. (Intervju med socialkonsulent)

Socialkonsulenterna begagnar sig i stor utsträckning av samtal och intervjuer samt strukturerat material i form av en ”kvalitetssäkrad checklista” utformad på Arbetsförmedlingen. Denna checklista fångar upp faktorer som anses vara relevanta utifrån ett socialmedicinskt perspektiv.

Och vi har ju en checklista. Den är ju kvalitetssäkrad. [...] Alltså man ställer ju inte alla frågor till alla. Men man vet på ett ungefär vad som ska med. Och där kommer det ju fram, de sakerna jag pratat om. Alltså finns det då kanske behov av en social rehabilitering som gör att man inte är anställningsbar idag men att man kan bli. För dem som jag jobbar med, det är ju positivt på det sättet att det är saker som kan förändras i livet. Det är inget statiskt. Om man tittar t.ex. på en psykisk sjukdom kanske det är svårare att ta sig ur den. (Intervju med socialkonsulent)

I bedömningen används alltså en så kallad ”kvalitetssäkrad checklista” innehållande breda frågeområden gällande ”sociala faktorer som påverkar personens sätt att agera i samhället och som arbetsökande” (Kvalitetssäkring Arbetssocial utredning). Socialkonsulenten undersöker den sökandes aktuella situation, nätverk, hälsa, arbete/utbildning, fritid, och individuella resurser som påverkar möjligheten att få eller att behålla ett jobb på arbetsmarknaden. Enligt intervjuade socialkonsulenter har många sökande ofta en historik av olika former av missbruk (spel, droger och alkohol) eller ett kriminellt förflutet som påverkar den sökande i fråga om möjligheter att få eller att behålla ett jobb.

Inom ramen för dessa områden tittar socialkonsulenten bland annat närmare på om det förekommer missbruk (alkohol, droger, spel) hos den sökande, hur familjerelationerna ser ut, ekonomi (förekomsten av t.ex. skulder), bostadssituationen, tidigare utbildning (erfarenheter, minnen, kunskapsinhämtning, förhållande till lärare, studiekamrater,

störningsmoment, avhopp, svårigheter), fysisk hälsa (hälsa, sjukdomar, krämpor, medicinering, vårdbehov, hinder för vård), psykisk hälsa (vård och behandling, rädslor, oro, nedstämdhet, personlighet), kriminalitet (omhändertagande, straffad, väntar på rättegång), motivationsfaktorer (vad får dig motiverad att arbeta), framtidsfrågor (personliga mål för framtiden), kompetensfrågor (personliga mål) (Kvalitetssäkrad metod, ASU). I bedömningsprocessen går socialkonsulenterna också djupare in på svaga respektive starka sidor hos de arbetssökande.

Liksom arbetspsykologerna betonar också socialkonsulenterna behovet av att ha arbetsmarknadens krav prioriterade i bedömningen. Samtidigt som varje sökande måste bedömas enskilt anses det viktigt att inte gå för djupt i den sökandes personlighet, sociala situation och hälsotillstånd. När det uppstår misstankar om eventuella problem som ligger utanför Arbetsförmedlingens verksamhet och uppdrag bör utredarna på Rehabilitering till arbete hjälpa den sökande att få kontakt med en annan myndighet snarare än att gå djupare in i utredningsprocessen.

På frågan om det kan uppstå svårigheter i bedömningsprocessen av arbetsförmåga framhåller en socialkonsulent behovet av fler verktyg för att bättre kunna göra bättre bedömningar.

Jag kan tycka så här när det gäller socialmedicinska bekymmer att det är väldigt svårt... Jag skulle ju önska att det fanns fler verktyg när det gäller att pröva arbetsförmåga, framförallt. Att sitta vid ett skrivbord och prata om en person, är ju bra till en viss del, men man måste alltid, som jag ser det, få pröva. För personen själv kanske är osäker; "klarar jag att jobba heltid? Fixar jag det?". Så det är klart att det är svårt. Och vi skulle behöva ännu fler verktyg för att göra ett bättre jobb, självklart. (Intervju med socialkonsulent)

Sammanfattningsvis handlar den arbetssociala utredningen om att identifiera och kartlägga sökandes sociala situation och förekomsten av eventuella socialmedicinska funktionshinder som berättigar till extra arbetsmarknadspolitiska stödinsatser. Genom att tillgripa en kvalitetssäkrad checklista kan socialkonsulenterna undersöka om exempelvis missbruk, kriminalitet och ekonomiska problem begränsar den sökandes möjligheter att få en anställning på arbetsmarknaden.

### ***Den aktivitetsbaserade utredningen***

Inom ramen för den så kallade "aktivitetsbaserade utredningen" eller den "aktivitetsbaserade bedömningen" ansvarar arbetsterapeuterna för underlag

till grund för beslut om arbetstekniska hjälpmedel. Enligt intervjupersonerna tillämpas den aktivitetsbaserade utredningen i de fall då arbetssökande har ”störningar i rörelseapparaten”. Enligt en arbetsterapeut vid en större Arbetsförmedling syftar utredningen till att få en uppfattning om sökandes individuella upplevelse av smärta. Närmare bestämt: ”Vad kan man ställa för krav på den här personen utifrån denna upplevda smärta?” Enligt en högre chef inom Arbetsförmedlingen är arbetsterapeuterna den yrkesgrupp som uttryckligen har renodlade kunskaper i att bedöma arbetsförmåga. Intervjupersonen i fråga framhåller också att det är en profession som inom välfärdsmyndigheterna kommer att bli vanligare.

Arbetsterapeuter är den yrkeskategori som har just det här att titta på arbetsförmåga. För om du tänker dig en arbetsterapeut som jobbar inom rehabilitering inom sjukvården så handlar det ofta om människor som fått olika skador som ska tillbaka till sitt jobb som de redan har. Eller att de måste anpassa sitt hem för att de har fått sitt handikapp. Så de är väldigt tränade i att se just det här. Hur personen funkar och vad man behöver tänka på. Så det tror jag är en kategori som kommer att växa i den här sfären med arbetsförmåga. (Intervju med chef)

Enligt en arbetsterapeut med lång arbetslivserfarenhet började den arbetsterapeutiska verksamheten i huvudsak samordnas under tidigt 90-tal. Tidigare var verksamheten lokalt styrd där varje arbetsmarknadsinstitut hade sina egna utarbetade metoder.

Och sen när arbetsterapeuterna kom började man tänka att ”vi måste kunna utvärdera det här de gör och måste kunna bedöma, vi måste ha något formulär, vi måste få någon struktur i bedömningen”. Och så började man skapa massa olika hemsnickrade, olika på varje ställe. Och när jag började i början på 90-talet, kanske i slutet på 80-talet. Då började man samordna. Vi som håller på med samma saker ska inte vi skapa samma saker så det blir likadant? Och sen så började man använda sig lite av Valpar och sånt där. Ja, det här ska vi ju ha, det kan vi använda. Det finns andra metoder också. Man skapade processkartor och allt möjligt för rehabilitering om hur man ska gå tillväga. (Intervju med arbetsterapeut)

Det har således funnits en ambition att göra utredningsverksamheten på Rehabilitering till arbete mer standardiserad och enhetlig.

### *Bedömningskriterier och metoder*

Enligt arbetsterapeuterna sker den aktivitetsbaserade bedömningen oftast

antingen i en helt naturlig arbetsmiljö på vanlig arbetsplats eller på en anpassad arbetsplats som skall motsvara naturliga arbetsvillkor i så stor utsträckning som möjligt. Arbetsterapeuten i fråga observerar och undersöker hur sökande kan lösa olika uppgifter. Det kan exempelvis vara "fin- och grovmotorik", "hur den sökande följer instruktioner", "uppmärksamhet", "noggrannhet" och "samarbete" och "kommunikation med övriga arbetskamrater".

Enligt arbetsterapeuter bygger utredningen på "samtal", "arbetskravsanalys", "observation i arbete", "självskattning" och "arbetsdagbok" i syfte att kunna göra en helhetsbedömning av individens arbetsförmåga i förhållande till arbetsmiljön och arbetsuppgifterna. En arbetsterapeut framhåller att han grundar utrednings- och bedömningsarbetet på en arbetsterapeutisk modell som heter "the model of human occupation". Under intervjun ritar intervjupersonen i fråga upp modellen på ett papper samtidigt som han ger följande beskrivning:

Jag ska visa dig lite mer instrument vi har. Alltså tanken är så här. Nu gör jag bara så här. Den kan säkert se annorlunda ut. Om du har ett viljesystem. Där har du motivation och alla de där grejerna. Sen har du ett vanesystem, där du har vanor och roller och så vidare, som styr dig väldigt mycket i ditt liv. Och sen utförandesystemet. Alltså det du kan göra, och så vidare, rent psykiskt men även kognitivt och socialt. Och sen då miljön. Miljön kan man rita runt hela alltihop så där. Och en gång i tiden så Gary Kielhofner, hette han som... Har du hört? Nej, det är inte så konstigt. Han såg det här som en hierarki från början. Jag var väldigt tveksam till den där hierarkin att vilja, motivationen, självinsikten, självförtroendet som ligger i den här, var liksom styrande för alltihop. Men samtidigt har det ändras lite nu. Nu ser man det som en dynamisk. Att allting spelar... så här... Att tappar jag en roll här så påverkar det där och där. Och om jag blir av med en arm så kanske jag har svårt att göra vissa saker. Då kan man liksom förändra hela mig i hela det här systemet. Det är tanken runt omkring. (Intervju med arbetsterapeut)

I det empiriska materialet framhålls ett antal bedömningsinstrument i utredningen av arbetsförmåga som särskilt centrala. Bland dessa kan Assessment of Work Characteristics (AWC), Assessment of Work Performance (AWP), Dialog om Arbete (DOA), och Valpar nämnas. Under samtal och intervjuer anses dessutom "working role interview" (WRI) vara användbart. Valpar är ett annat bedömningsinstrument som testar den fysiska förmågan i praktiska arbetsstationer. Valpar började användas i USA på 1970-talet och infördes på Arbetsförmedlingens under 1990-talet. Bedömningsinstrumentet Dialog om Arbete (DOA) är ett självskattningsformulär med den sökande som mittpunkt i reell miljö.

När man är på en praktikplats ska den personen fylla i ett sånt här självskattningsformulär och sen ska även jag, eller ihop med några arbetsledare också fylla i ett hur jag uppfattar eller hur arbetsledaren har uppfattat den här personen. Sen ska man ha dialog kring de här uppfattningarna. Så här har klienten tyckt och så här har arbetsledaren tyckt. Och då får man fram en dialog kring den här personen. Och då kan man bilda sig en bild av personen. (Intervju med arbetsterapeut)

Liksom arbetspsykologerna framhåller också arbetsterapeuterna att det finns många metoder och testinstrument att tillämpa i bedömningen av den sökandes arbetsförmåga. Samtidigt påpekar en intervjuperson det finns många olika faktorer som inverkar på personens möjligheter att få ett arbete. Instrumenten kan därför inte ge en enhetlig bild men fyller dock en viktig vägledande funktion.

Det är klart att man kan ha en massa instrument. Men det är så många andra faktorer som gör att människor kan få arbete. Och det kan vara det vi pratade om i fikarummet, att det till exempel funkar just då på den platsen. Men det är ingen jäkel som kunnat tänka ut att det skulle kunna funka precis där då och på den platsen. För det går liksom inte att tänka ut det. Utan ibland är det lyckoträffar ”ja men det var precis så lätt att personen hamnade precis där och just då och att det blev rätt”. Så att det blir väldigt svårt att utifrån instrument att hitta en konkret lösning för individen. Däremot är instrumenten en bra vägledning för vad personen kan göra och vad bör personen inte göra eller undvika att göra och så vidare. (Intervju med arbetsterapeut)

Enligt en arbetsterapeut vid en större arbetsförmedling ser arbetsförmedlarna gärna att arbetsförmågan i utlåtandet redovisas i siffror (Johannisson 1988). Detta är något intervjupersoner på Rehabilitering ställer sig kritiska till. ”Det beror på vilket jobb det är”, framhäver utredarna. En intervjuperson uttrycker sig på följande sätt:

Men jag undviker siffror. Skriver man siffror så kan man ge sig fasen på att de används på ett sätt som man inte har tänkt sig. Om man skriver en siffra så måste man veta vad man säger. Det var den här diskussionen vi har om arbetsförmåga vid arbetsnedsättning eller arbetsutbud. Om jag säger att arbetsförmågan skulle vara nedsatt till hälften så betyder inte det att personen kan jobba fullt i fem till fyra timmar om dagen. Det betyder att personen kan jobba hälften så fort som andra. Om det är fyra, åtta eller fasen vad det är, det vet inte jag. (Intervju med arbetsterapeut)

Enligt intervjuade arbetsterapeuter leder ofta utrednings- och bedömningsprocessen till att sökande ”inte står till den öppna

arbetsmarknadens förfogande utan behöver ett anpassat arbete”.

## **Avslutande reflektioner**

Som visades i rapportens inledning har internationell policydebatt lyft fram ”livslångt lärande, ”anställningsbarhet” och ”entreprenörskap” som centrala verktyg för att höja arbetstagarnas attraktivitet på arbetsmarknaden och framförallt motverka arbetslösheten. Människors egna förmågor utgör således konkurrensverktyg för att möta framtidens utmaningar och vara gångbar på dagens moderna arbetsmarknad. I denna studie kan vi se en lokal arbetsmarknadspolitisk verksamhet avseende funktionshindrade där människors förmågor, kapaciteter och resurser utgör föremål för utredning, förändring och anpassning. På både en institutionell och organisatorisk nivå framkommer således idéer och praktiker som kännetecknar en individualiserad syn på arbetslöshet.

Mot bakgrund av en förändrad arbetsmarknad där antalet människor som klassificeras som funktionshindrade i arbetslivet har ökat har föreliggande studies huvudsyfte varit att beskriva och ge förklaringar till bedömningsprocessens utformning som leder fram till att sökande kategoriseras som funktionshindrade. Vad som kan konstateras är att ”specialistfunktionen” Rehabilitering till arbete är en avdelning inom Arbetsförmedlingen som innehar en central roll i utredningen och bedömningen av sökandes arbetsförmåga och funktionshinder. I arbetsmarknadspolitikens lokala kontext framkommer således en grupp närbyråkrater som agerar i rollen som experter med ett betydande inflytande. Utrednings- och bedömningsprocessen kan beskrivas som komplex och relativ präglad av expertis men också utav aktuella behov och normer på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Utifrån dessa iakttagelser kommer följande avsnitt att diskutera några centrala slutsatser utifrån föregående empiriska avsnitt.

### ***Arbetsförmåga på en föränderlig arbetsmarknad***

I takt med förändringar på arbetsmarknaden har antalet grupper som står utanför kommit att öka. Samtidigt har också antalet inskrivna sökande på Arbetsförmedlingen med fysiska, psykiska och sociala funktionshinder blivit flera. Vidare upplever närbyråkrater på avdelningen Rehabilitering till arbete att arbetsbelastningen har ökat. Förklaringar som anges är att det finns grupper i samhället som inte har möjligheter att ”hånga med” i övergången från ett industrisamhälle till ett kunskapssamhälle.

Intervjupersonerna hävdar att det ”finns väldigt få okvalificerade jobb idag” och att ”grundribban har höjts” samtidigt som också normalitetsbegreppet har fått en snävare definition. Arbetsmarknaden beskrivs följaktligen att vara exkluderande i termer av att mindre utrymme lämnas till människor som av olika skäl uppfattas som avvikande och inte passa in. Att ha förmågan att lära, vara flexibel, ta initiativ och ansvar är ideala egenskaper för att vara den ”anställningsbara individen” och passa in i dagens moderna arbetsliv.

Mot bakgrund av att arbetsmarknadens har kommit att ställa högre krav på arbetskraften i sin helhet blir det ofta en bedömning av funktionshinder. Att klassificera sökanden som funktionshindrade i arbetslivet har således blivit ett sätt för Arbetsförmedlingen att hantera arbetsmarknaden och arbetslivets förändrade krav (se Holmqvist 2005). När Arbetsförmedlingens huvuduppdrag har kommit att bli matchning och där stora delar av arbetsmarknadspolitiska insatser har minskat blir funktionshinderbedömningen ett sätt för närbyråkraterna och de sökande att få tillgång till ”exklusivare” former av stödinsatser. På så sätt kan vissa sökande ”aktiveras” och ”rehabiliteras” i syfte att få en anställning. Intervjupersoner beskriver funktionshinderbedömningen i termer av en ”möjlighetskodning”. Exempelvis kan missbruksproblem, kriminellt förflutet och/eller smärtproblematik utgöra hinder för sökanden att söka, få och behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Klassificeringen och extra stödinsatser för funktionshindrade som exempelvis ett lönebidrag eller en anpassning av arbetsplatsen anses vara en utväg för sökanden med begränsad arbetsförmåga att just komma i arbete.

Att flera människor har kommit att befinna sig utanför arbetsmarknaden har ökat behovet av funktionshinderkodning inom Arbetsförmedlingen som ett sätt att just hantera en förändrad arbetsmarknad. Inom det arbetsmarknadspolitiska området framkommer således en bedömningsdiskurs strakt kopplad till arbetsmarknaden. Att ha arbetsförmåga, vara anställningsbar och funktionshindrad sätts i relation till arbetsmarknadens konjunkturläge, arbetsmiljö och arbetsuppgifter. Utrednings- och bedömningsprocessen av sökandes arbetsförmåga ska således inte ses som en isolerad process utan delvis färgad av förändringar i Arbetsförmedlingens omgivning.

### ***Expertis i den arbetsmarknadspolitiska närbyråkratin***

Som hittills har kunnat visas så är arbetsförmåga och funktionshinder i en

arbetsmarknadspolitisk kontext avhängig aktuellt läge på arbetsmarknaden, vilka arbetsuppgifterna är och hur arbetsmiljön ser ut. Ett annat framträdande inslag i bedömningsprocessen är också *expertisens* betydelse i den närbyråkratiska verksamheten avseende funktionshindrade. Inom det arbetsmarknadspolitiska området framkommer således en grupp professionaliserade närbyråkrater som agerar i rollen som experter.

Till avdelningen Rehabilitering till arbete hänvisas sökande som har eller misstänks ha ett funktionshinder och blir föremål utredning, förändring och anpassning. Arbetsförmedlingens utredningsverksamhet är ofta förutsättningen för att funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga skall kunna tilldelas extra stödinsatser. Trots att avdelningen formellt sätt endast har en konsultativ funktion så kan Rehabilitering till arbete beskrivas som en tämligen fristående och självständig verksamhet bestämd av professioner med betydande inflytande och ansvar. Inom ramen för tjänsteområdet ”Klargöra dina arbetsförutsättningar” och ”utredningsmetoderna” arbetspsykologisk utredning, arbetssocialutredning och aktivitetsbaserad utredning upptäcks och identifieras sökandes eventuella fysiska, psykiska och sociala begränsningar. Kriterierna i bedömningen av arbetsförmåga omfattas i stora drag av fokus på färdigheter, personlighet, förmågor, intresse, livsstil, social situation och hälsotillstånd. Dessa kriterier är alla knutna till vokabulärer som tillhör professioner som arbetspsykologer, arbetsterapeuter och socialkonsulenter (socioonomer).

Ett genomgående mönster i utrednings- och bedömningsprocesser på arbetsförmedlingars avdelning Rehabilitering till arbete är betydelsen av just expertis för att genomföra bedömningar och legitimera utlåtanden om arbetsförmåga. Att utvecklandet av expertis har en betydande roll i avdelningens utredningsverksamhet förefaller vara naturligt sett till det faktum att etablerade professioner har en stark position på avdelningen och i samhället överlag Arbetspsykologernas, arbetsterapeuternas och socialkonsulenternas handlingsutrymme grundas på yrkesbaserad och erfarenhetsbaserad kunskap som skapar legitimitet och trovärdighet i yrkesutövningen.

Något som ytterligare förstärker denna påverkande kraft är metoderna och verktygen. Samtliga professioner använder vedertagna metoder för att genomföra och legitimera sina utredningsprocesser kring arbetsförmåga. Samtal och intervjuer som alltid haft stor betydelse har det fortfarande men de kompletteras också av olika former av arbetspsykologiska tester och



arbetsterapeutiska bedömningsinstrument i syfte att göra en helhetsbedömning av individens arbetsförmåga i förhållande till arbetsmiljön och arbetsuppgifterna. Genom en "kvalitetssäkrad checklista" kan också socialkonsulenter metodologiskt ringa in den sociala situationen och identifiera "kriminalitet" och "missbruk" som socialmedicinska funktionshinder som nedsätter arbetsförmågan. I ett arbetsmarknadsmässigt sammanhang kan den sökande därmed bedömas att ha ett "socialmedicinskt funktionshinder" på ett sätt som både nyttjar expertkunskap och lever upp till samhällsideal om kvalitetssäkring.

Föreliggande studie kan alltså visa att utredningsverksamheten på Rehabilitering till arbete baseras på medicinska referensramar och bedömningskriterier som till synes ger en objektifierad och standardiserad bedömning av arbetsförmågan som lever upp till de krav som arbetsmiljön och arbetsplatsen ställer. Samtidigt är utrednings- och bedömningsprocessen komplex i termer av att hänsyn måste tas till arbetsmarknadens behov, arbetsmiljön och arbetsuppgifternas beskaffenhet. Att i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ha en utredningsavdelning med etablerade professioner som går under namnet specialisterna reducerar samtidigt den osäkerhet bedömningsprocessen av arbetsförmåga frambringar. På detta sätt skapas trovärdighet inom organisationen och gentemot medborgare och allmänhet.

Utredningsprocesser på Rehabilitering till arbete bygger också på en strävan efter mätbarhet, enhetlighet och kontroll, termer som kan knytas till professioner men som också kan knytas till forskning om ett "audit society". Bedömningen av arbetsförmåga kan alltså ses i ljuset av ett framväxande granskningssamhälle där nya normer för styrning och kontroll har etablerats (Beck 1992, Giddens 1998, Power 1997, Strathern 2000). I linje med detta visar tidigare forskning att den svenska arbetsmarknadspolitiken gått mot en utveckling från fokus på att "göra rätt saker" till att "göra saker rätt" i form av kontrollerbarhet, uppföljning och redovisning (Lindvert 2006). Arbetsmarknadspolitiken har på så sätt bättre kunnat leva upp till de demokratiteoretiska kraven på rättssäkerhet och lika behandling. Detta resonemang kan också kopplas till den parlamentariska utredningen som tillsattes 2006 för att se över och utveckla "vetenskapliga" metoder i bedömningen av arbetsförmåga. I ljuset av just medborgares rättsäkerhet och lika behandling kommer "vetenskap" och "evidens" att öka enhetligheten och skapa förutsättningar för neutrala och värderingsoberoende bedömningar. Vi kan här se expertisens och experternas betydelse i skapandet av trovärdighet och upplevd rättvisa där

till exempel experters medicinska idéer och modeller ger uttryck för ”exakthet” och ”klinisk objektivitet” (Holmqvist 2006).

### ***Individualisering av arbetslösheten***

I konstruktionen av sökande som funktionshindrad innehar avdelningen Rehabilitering till arbete en nyckelfunktion. Bedömningsprocessens utformning har också visat sig vara avhängig arbetsmarknadens och arbetet karaktär.

Rehabilitering till arbete och yrkesgrupper som arbetspsykologer, arbetsterapeuter och socialkonsulenter (socioonomer) visar på att det finns inslag av medikalisering inom den lokala arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Att det just förekommer ”specialister”, ”utredningar”, ”bedömningsinstrument”, ”utlåtanden” och ”funktionshinderkoder” tyder på den medicinska och professionella kunskapens roll och inflytande inom Arbetsförmedlingen på lokala nivå och i mötet med medborgarna.

I detta sammanhang visar samtidigt tidigare forskning att moderna välfärdsstater just använder medicinska kriterier och kliniska bedömningar för att kunna sortera ut vilka medborgare som är i behov och inte är i behov av extra ansträngningar från statens sida. Tilldelningen av arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder reserverade för funktionshindrade bygger således på att en del av gruppen arbetslösa har någon form av medicinsk problematik som kan ringas in och tydliggöras i medicinska termer (Lindqvist 2008, Holmqvist 2006). Detta understryker den administrativa betydelse klassificeringen av funktionshindrade har inom Arbetsförmedlingen. Att kodningen ska ses som en administrativ företeelse för att Arbetsförmedlingen ska kunna tillämpa och organisera arbetslivsinriktad rehabilitering och tilldela sökande extra arbetsmarknadspolitiska insatser.

Samtidigt pekar tidigare forskning på att tillämpningen av medicinska referensramar för att exempelvis klassificera arbetslösa och funktionshindrade, hänger ihop med en ökad individualisering av socialt ansvar, där individen förväntas ta ansvar för sin anställning och arbetslöshet. Att vara arbetslös är således ett problem som kan relateras till individens egna personliga brister och handlingar samt hälsorelaterade faktorer. Det arbetsmarknadspolitiska ”problemet” är arbetslösheten där individen utgör föremål för åtgärder och anpassning (Lindqvist 2000, Peralta Prieto 2006). Samhälliga normer och värderingar har följaktligen visat sig haft en inverkan på hur byråkartiska organisationer kategoriserar

medborgare som exempelvis ”arbetshandikappade” och ”funktionshindrade” och att synen på vad som uppfattas ”friskt” och ”sjukt”, ” normalt” och ”avvikande” genom tiderna ständigt har förändrats och förskjutits (Lindqvist 2001, Boäng m.fl. 2008). Ett exempel är att egenskaper som ”flexibilitet”, ”anpassningsbarhet” och ”förändringsbenägenhet” betraktas som självklara egenskaper arbetskraften i sin helhet idag ska för att vara gångbar på dagens moderna arbetsmarknad. Att besitta en förändringsovilja eller ha anpassningssvårigheter kan i sammanhanget anses vara problematiskt och följaktligen begränsa arbetsförmågan. Beteenden uppfattas som avvikande och görs till ett funktionshinder. I förhållande till en given norm innebär det således att vissa egenskaper förstås och definieras som avvikelser, handikapp och sjukdomar. Arbetslöshet blir således en form av sjukdom. Förekomsten av begrepp som ”arbetshandikappad” och ”funktionshindrad” har i tidigare forskning uppmärksammats som ett effektivt sätt att kategorisera människor som inte bedöms hantera förekommande regler och konventioner på arbetsmarknaden (Peralta Prieto 2006).

## **Slutord**

Denna rapport visar att bedömning av arbetsförmåga är en komplex process. Samtidigt som vi har kunnat se en grupp professionella närbyråkrater med en betydande roll och inflytande så är bedömningen av arbetsförmåga och klassificeringen av sökande som funktionshindrade starkt kopplad till rådande behov och normer på arbetsmarknaden. Utifrån ett arbetsmarknadsmässigt sammanhang är funktionshinderbedömningen ett resultat av Arbetsförmedlingens behov av att hantera en förändrad arbetsmarknad som har kommit att lämna mindre utrymme för personer som av olika anledningar uppfattas som avvikande. Nya funktionshinder är därför inte primärt ett resultat av att nya sjukdomar har upptäckts utan att bedömningskriterierna av arbetsförmåga förändras för att hantera arbetsmarknadens förändrade krav (Holmqvist 2005). Samtidigt reflekterar och betonar närbyråkraterna på Rehabilitering till arbete att de är delaktiga i en utveckling som de själva anser är ganska negativ. Det vill säga att ”stänga ute”, ”stigmatisera” och ”stämpla” människor som avvikande. Mot bakgrund av att arbetsmarknaden har blivit mer exkluderande i termer av att lämna mindre utrymme för personer med begränsade arbetsförutsättningar menar respondenter att lönebidrag, Samhallanställning eller offentlig skyddat arbete idag blir den möjliga och alternativa vägen för människor att komma i aktivitet och arbete.

## Referenser

- Ahrne, Göran, Johansson, Karl-Erik & Johansson, Roine (1985). *Vad gör de där inne på arbetsförmedlingen?* Uppsala: Uppsala universitet, Sociologiska institutionen
- Ahrne, Göran (1989). *Byråkrati och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén& Sjögren.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, *Kompetensutveckling och metodutveckling, generella och specifika inlärningssvårigheter*. Resursfunktionen.
- Arbetsförmedlingen (2003). *Arbetsocial utredning*, faktablad.
- Arbetsförmedlingen (2003). *Arbetspsykologisk utredning*, faktablad.
- Arbetsförmedlingen, Handläggarsöd om arbetsförmåga
- Arbetsförmedlingen, Handläggarsöd om funktionshinder
- Arbetsförmedlingen, Handläggarsöd om arbetspsykologisk utredning
- Arbetsförmedlingen, Handläggarsöd om arbetssocial utredning
- Arbetsförmedlingen, Bedömning av arbetsförmåga (test)
- Arbetsförmedlingen, Kvalitetssäkring Arbetsocial utredning
- Beck, Ulrich (1992) *Risk Society. Towards a new Modernity*. London: Sage Publications.
- Benson, Ilinca (2008). *Organisering av övergångar på arbetsmarknaden: en studie av omställningsprogram*. Diss. Stockholm : Handelshögskolan, 2008
- Boäng, Frida, Rothstein, B & Schierenbeck, Isabell (2008). "Sjuk av arbete? "Om arbetsförmåga och sjukdom" i Lotta Vahlne Westerhäll (red.) (2008). *Arbets(o)förmåga – ur ett mångdisciplinärt perspektiv*. Stockholm: Santérus
- Brülde, Bengt (2008) "Arbetsförmåga. Begrepp och etik" i Vahlne Westerhäll, Lotta (red.) (2008). *Arbets(o)förmåga – ur ett mångdisciplinärt perspektiv*. Stockholm: Santérus
- Conrad, Peter (1992), "Medicalization and Social Control", *Annual review of sociology* vol. 18, 209–232.
- Dandeker, Christopher (1990). *Surveillance, power and modernity: bureaucracy and discipline from 1700 to the present day*. Cambridge: Polity
- Dir. 2008:11 *Översyn av begreppet sjukdom och arbetsförmåga samt en enhetlig bedömning av arbetsförmåga*.
- Giddens, Anthony (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Garsten, Christina & Jacobsson, Kerstin (red.) (2004). *Learning to be employable: new agendas on work, responsibility, and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Holmqvist, Mikael (2005). *Samhall: att bli normal i en onormal organisation*. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag
- Holmqvist, Mikael & Maravelias, Christian (red.) (2006). *Hälsans styrning av arbetet*. Lund: Studentlitteratur
- Holmqvist, Mikael (2006) "Medikalisering av arbetslöshet" i Holmqvist, Mikael & Maravelias, Christian (red.) (2006). *Hälsans styrning av arbetet*. Lund: Studentlitteratur
- Jacobsson, Kerstin & Noaksson, Niklas (2006). "Kampen om kunskapen: OECD och EU om arbetsmarknaden" i Fernler, Karin & Helgesson, Claes-Fredrik (red) (2006) *Kloka regler? Kunskap i regelsamhället*. Lund: Studentlitteratur

- Jessop, Bob. (2002). *The future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press
- Johannisson, Karin (1988). *Det mätbara samhället: statistik och samhällsdröm i 1700-talets Europa*. Stockholm: Norstedt
- Johansson, Roine. (1992). *Vid byråkratins gränser: Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Uppsala: Arkiv.
- Junestav, Malin. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lindqvist, Rafael (red.) (1998). *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur
- Lindqvist, Rafael. (2000). *Att sätta gränser*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Lindqvist, Rafael (2008). "Funktionshinder, arbetsförmåga och socialpolitik" i Vahlne Westerhäll, Lotta (red.) (2008). *Arbets(o)förmåga – ur ett mångdisciplinärt perspektiv*. Stockholm: Santérus
- Lindvert, Jessica (2006). *Ihålig arbetsmarknadspolitik. Organisering och legitimitet igår och idag*. Umeå: Boréa bokförlag.
- Magnusson, Lars (2004). *Den tredje industriella revolutionen - och den svenska arbetsmarknaden*. Stockholm: ePan
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage.
- Melén, Daniel (2008). Sjukskrivningssystemet: sjuka som blir arbetslösa och arbetslösa som blir sjukskrivna. Diss. Lund : Lunds universitet, 2008
- Norden, Seminarieanteckning 26 maj 2007, "Effektiv samverkan mellan arbetsmarknads- och välfärdsmyndigheterna – erfarenheter av olika organisationslösningar".
- Peralta Prieto, Julia (2006). *Den sjuka arbetslösheten: Svensk arbetsmarknadspolitik och dess praxis 1978-2004*. Uppsala: ActaUniversitatisUpsaliensis
- Power, Michael (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003). *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Prior, Lindsay. (1993). *The social organization of mental illness*. London: Sage
- Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- RiR 2007:24 "Utanförskap på arbetsmarknaden. Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga". Riksrevisionen
- Rosenau, James Nathan & Czempiel, Ernst-Otto (red.) (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Schierenbeck, Isabell (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Diss. Göteborg : Univ., 2003
- SFS 2007:1030 med instruktion för Arbetsförmedlingen
- SFS 2000:628, Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- SFS 2000:630, Förordning om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.
- SOU 2003:56 *Inte bara Samhall?* Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- SOU 2003:95 *Arbetskraft*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer

SOU 2008:66 *Arbetsförmågeutredningen*

Strathern, Marilyn. (2000). *Audit Culture Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*. London: Routledge

Thekvall, Renita (2004). "Do it Yourself: Making up the Self-Employed Individual in the Swedish Public Employment Service" I Garsten, C. och K. Jacobsson. red 2004. *Learning to be Employable: New Agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World*. PalgraveMacmillan.

Vahlne Westerhäll, L. (red.) (2008). *Arbets(o)förmåga: ur ett mångdisciplinärt perspektiv*. Stockholm: Santérus

Weber, Max (1919/1977). *Vetenskap och politik*. Göteborg: Korpen

### **Internetkällor**

<http://www.arbetsformedlingen.se/go.aspx?c=32486>

<http://www.arbetsformedlingen.se/admin/documents/ams/dokument/org2008.pdf>