

Kerstin Jacobsson och Ida Seing

En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder

De höga kraven i dagens arbetsliv har lett till att många personer ses som icke anställbara och allt fler arbetssökande kodas som funktionshindrade av Arbetsförmedlingen. Artikeln analyserar det bedömningsarbete som ligger till grund för funktionshinderkodningen, och där de sökandes arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder upptäcks, skapas och objektifieras. Funktionshinderkodningen ska dock främst förstås i en vidare kontext kopplat till krav och förväntningar i Arbetsförmedlingens omgivning.

Kerstin Jacobsson, professor i sociologi, Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola
kerstin.jacobsson@sh.se

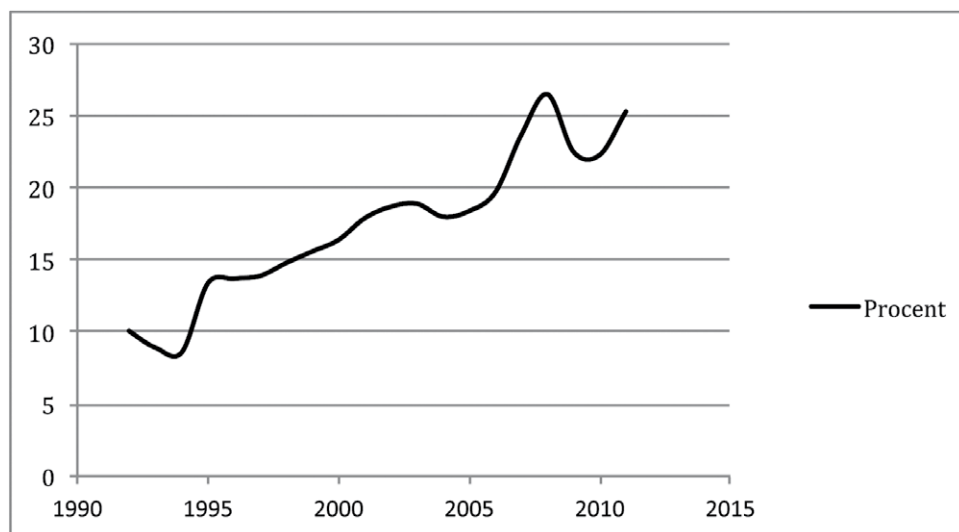
Ida Seing, statsvetare, doktorand vid Rikscentrum för arbetslivsinriktad rehabilitering, Institutionen för medicin och hälsa, Linköpings universitet. ida.seing@liu.se

Anställbarhet har etablerats som ett viktigt begrepp i arbetsmarknadspolitik och arbetsliv. Med begreppet följer bestämda antaganden om arbetsmarknadens funktionssätt: ett utbudsorienterat perspektiv där individens egenskaper sätts i fokus och en rad normativa ideal. Dessa kan vara att individen förväntas ta aktivt ansvar för sin egen anställbarhet genom livslångt lärande eller genom att på andra sätt ”arbeta med

Finansiär är Vetenskapsrådet (genom projektet ”Förmågans politik och praktik: Livslångt lärande för alla i ett kunskapsintensivt arbetsliv?” under ledning av Christina Garsten).

sig själv” för att göra sig attraktiv för arbetsmarknaden (Garsten & Jacobsson 2004, Fogde 2009).

Men alla har inte lika lätt att uppfylla dessa förväntningar och krav. För vissa svårplacerade individer går vägen till anställbarhet i stället genom en funktionshinderkodning hos Arbetsförmedlingen. Koden ger tillträde till särskilda resurser, som lönebidrag eller offentligt skyddat arbete, och kan på så vis ge en väg tillbaka till arbetslivet. Antalet personer som kodas som funktionshindrade har ökat kraftigt de senaste decennierna. År 1992 var 10 procent av alla inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen kodade som funktionshindrade och 2011 var andelen 25,3 procent (se figur 1). I reella tal var mer än 171 000 personer kodade som funktionshindrade 2011 i genomsnitt varje månad. Ökningen har varit mest påfallande vad gäller psykiskt funktionshinder och generella och specifika inlärningssvårigheter (uppgifter från Arbetsförmedlingen, Statistikenheten). Antalet funktionshinderkodade har ökat även under perioder av sjunkande arbetslöshet. Ett funktionshinder är en social kategori och organisatoriskt understödd klassifikation och förklaringar till ökningen måste sökas i samhällliga och organisatoriska förhållanden snarare än hos individerna.



Figur 1. Sökande med funktionshinderkod på Arbetsförmedlingen över tid (1992–2011).

Källa: Arbetsförmedlingen, Statistikenheten, 2012

Artikeln har två syften. Dels vill vi studera Arbetsförmedlingens arbete med att bedöma arbetsförutsättningarna för svårplacerade personer som ett led i en arbetslivsinriktad rehabilitering, med fokus på arbetet med utredning, bedömning och funktionshinderkodning. Dels vill vi föreslå en förklaring till det ökade an-

talet funktionshindrade. För det första delsyftet bygger vi på en primärempirisk studie baserad på 22 semistrukturerade intervjuer utförda under 2007 och 2008 inom Arbetsförmedlingen (AF) i två län. Sjutton intervjuer utfördes med personal vid Rehabilitering till arbete (hädanefter AF Rehabilitering) på lokala arbetsförmedlingskontor, varav 15 med arbetspsykologer, arbetsterapeuter och socialkonsulenter samt en person med chefsansvar och en testledare. Därutöver intervjuades tre handläggare lokalt samt två anställda vid AF centralt. Intervjuerna varade mellan 40 minuter och 2,5 timma. Materialet har kompletterats med studier av informationsmaterial, handläggarstöd och statistik från AF. För det andra och förklarande delsyftet baserar vi oss på vår och andras tidigare forskning.

Arbetsförmedlingens utredning av individens arbetsförutsättningar och arbetsförmåga görs i relation till arbetsmarknaden. Att vara rullstolsburen är inget funktionshinder om man arbetar som växeltelefonist. Men till skillnad från Försäkringskassans bedömning räcker det inte heller att pröva arbetsförmågan mot en fiktiv arbetsmarknad; AF måste försöka finna ett reellt existerande arbete åt personen i fråga. Det gör att begreppet anställbarhet ovillkorligen blir aktuellt: en individ kan befinnas ha arbetsförmåga men ändå inte vara anställbar, helt enkelt därför att ingen arbetsgivare vill anställa henne. Som vi kommer att visa blir arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder nära sammanknutna och glidande begrepp i Arbetsförmedlingens arbete; bristande anställbarhet *blir* ett funktionshinder.

Den anställbara individen som normativ kategori

Anställbarhet har etablerats som en viktig policykategori och har genom EU:s sysselsättningsstrategi spridits till den nationella arbetsmarknadspolitiken. Begreppet är också en normativ kategori, indränkt i normer och antaganden om hur man ska vara för att vara anställbar (Garsten & Jacobsson 2004). Kategorier är betydelsefulla därför att de är performativa – de ligger till grund för policy och legitimerar insatser men kan också i förlängningen påverka de kategoriserades självuppfattning och identitet.

Anställbarhet syftar på förmågan att få och behålla en anställning. Tidigare sågs detta som mer statiskt – antingen hade individen denna förmåga eller ej. En mer dynamisk förståelse av anställbarhet har utvecklats de senaste decennierna där individernas förmåga att kontinuerligt anpassa sig till förändrade krav i arbetslivet är avgörande. Med begreppet följer också en rad antaganden om vilka förmågor som detta kräver. Det räcker inte med rätt utbildning och relevant arbetslivserfarenhet utan det handlar också om attityd och uppträdande. Individen bör ha social kompetens och samarbetsförmåga, vara flexibel och handlingskraftig (Brown m fl 2001). Hon förväntas tillgodogöra sig kompetensutveckling och livslångt lärande samt vara anpassningsbar till förändringar för att kunna göra

övergångar i arbetslivet. Anställbarhet kräver omställningsförmåga. En anställning idag är inte någon garanti för anställbarhet i morgon, vilket gör den egna karriären till ett projekt att ständigt ”arbeta på”. Detta öppnar även en marknad för jobb- och karriärcoacher. Individen förväntas samtidigt ta ett stort eget ansvar för att säkra sin gångbarhet på arbetsmarknaden.

Diskursen om anställbarhet innebär en individualiserad problemförståelse i så måtto att arbetslöshetens orsaker ytterst söks i individernas egenskaper snarare än i tillgången på arbeten. Den innebär även en risk- och ansvarsförskjutning till individen: individen förväntas ta ett aktivt ansvar för sin egen riskhantering genom att förbereda sig för föränderliga anställningsförhållanden. Diskursen kan även bidra till att legitimera individens arbetslöshet (individen är arbetslös för att hon har fel egenskaper) eller legitimera att vissa åtgärder måste sättas in för att förbättra anställbarheten, såsom funktionshinderkodningen.

Diskursen om anställbarhet bygger på dels en föreställning om transitionsmobilitet (förmågan att göra omställningar i arbetslivet), dels en föreställning om att det krävs funktionell mobilitet i dagens arbetsliv (förmågan att utföra många olika arbetsuppgifter). Statens roll blir att understödja individens förmåga till omställning. Det kan ske genom kapacitetsbyggande men också genom revideringar av skatte- och trygghetssystemen för att understödja ”arbetslinjen”. Detta är en del av en mer genomgripande förändring av den offentliga politikens roll, där staten blir mer av en serviceinstans och får en coachroll snarare än tillhandahållande av trygghet genom inkomstförsäkringar. Arbetslöshetsförsäringen omtolkas till en ”omställningsförsäkring” i motsats till en inkomst- eller yrkesförsäkring. Det är i detta perspektiv vi ska förstå arbetsmarknadspolitikens förändrade inriktning.

Arbetsförmedlingens satsningar på utbildning och praktik har minskat kraftigt till förmån för åtgärder som förmedlingsverksamhet och jobbsökaraktiviteter (Lindvert 2011, Bengtsson & Berglund 2012). År 2009 avsatte Arbetsförmedlingen 1,2 miljarder kronor till jobbcoacher, och ”omställningsföretag”, privata företag som hjälper den arbetslöse att hitta arbeten, har blivit en lukrativ bransch. AF:s egen förmedlingsverksamhet har här fått konkurrens från ”kompletterande aktörer”. Samtidigt har minskningen av resurser till arbetsmarknadsutbildningar varit så genomgripande att Sverige 2010 låg under genomsnittet för OECD:s medlemsländer (Bengtsson & Jacobsson 2013).

Arbetsmarknadspolitikens nuvarande inriktning mot matchning och coaching, vilka är mindre kostsamma åtgärder än utbildning och praktik, innebär att AF-personalen har färre insatser att erbjuda de arbetssökande. Att verktygslådan med åtgärder för arbetslösa upplevs som bristfällig bekräftas i en intervjuundersökning som fackförbundet ST gjort med AF-personal (ST 2012). Att koda arbetslösa som funktionshinderade blir ett sätt att få tillgång till de ”exklusivare

hjälpinsatserna”, som en av våra respondenter vid AF uttryckte det. Utvecklingen innebär en förstärkt dualisering av arbetsmarknadspolitiken, med en uppdelning i ”normalsökande” som kan erbjudas coaching och självservice-tjänster, och ”utsatta grupper” som kräver särskilda insatser (jfr Peralta Prieto 2006).

Teknologier för styrning

I ljuset av en arbetslinje som betonar människors skyldighet att arbeta ligger fokus på individens anpassningsförmåga efter en flexibel arbetsmarknad. I detta ligger också ett krav på reflexiv förmåga, att kunna utvärdera sig själv och modellera om sig i enlighet med rådande ideal. Detta subjektivitetsarbete eller ”arbete med självet” innefattar introspektion, självutvärdering och självförbättrande ansträngningar. Individens förväntas kunna presentera, marknadsföra och ”sälja” sig själv (Fogde 2009). Foucault (1994) talar om teknologier för självet, redskap för att uppmuntra individen att granska, utvärdera och arbeta med sig själv. Teknologier för självet som Arbetsförmedlingen erbjuder de arbetslösa är individuella handlingsplaner, karriärrådgivning, självskattningsformulär, personlighetstest och andra bedömningsinstrument. Även om det inte är syftet med dessa teknologier tenderar de att fylla en normerande funktion; de bidrar till att konstruera normalitet genom att underförstått kommunicera vilka egenskaper man bör ha.

Denna subtila form av styrning brukar kallas *governmentality* (Foucault 1994). Individens är här både ett objekt för intervention *och* ett aktivt subjekt, och styrningen går ofta ut på att bemäktiga och skapa agens. Men detta sker samtidigt genom tekniker som styr genom att etablera normer för det normala, alltså genom normaliserande praktiker. Ytterst är det fråga om en styrning av hur vi ser på oss själva, vad vi vill och tror oss klara av. Detta slags styrning blir lätt i förlängningen en självreglering, där subjekten är aktiva i att omskapa sig själva i enlighet med givna ideal. Det är också subjektiviteten, det vill säga självuppfattning och identitet, som ytterst är föremålet för interventionen. Rose (1989) har pekat på att experter på subjektivitet, framför allt psykologer, fått ökad betydelse. Det gäller även på Arbetsförmedlingen där den arbetspsykologiska verksamheten har ökat sedan slutet av 1970-talet (Peralta Prieto 2006). Även socionomer och arbetsterapeuter spelar en viktigare roll, och också jobbcoacherna kan förstås som subjektivitetsexperter. Denna form av styrning presenterar sig ofta i termer av frihet snarare än kontroll och möjligheter snarare än begränsningar, och syftar ofta till att skapa handlingsförmåga (Miller & Rose 2008). Detta behöver inte vara negativt. Men det finns här en subtil glidning mellan bemäktigande å ena sidan och styrning och disciplinering i enlighet med givna ideal och normer å andra sidan.

Anställbarhet i den dynamiska förståelsen förutsätter alltså en reflexiv förmåga att aktivt och kontinuerligt arbeta med sig själv för att motsvara kraven i

en föränderlig värld. Men alla har inte den förmågan. Hur hanteras motspänstiga och icke-reflexiva själv? Det är i detta perspektiv funktionshinderkodningen i alla fall delvis ska förstås. Globalisering, ny teknik och övergången från ett industrisamhälle till ett kunskaps- och tjänstesamhälle har resulterat i nya arbeten och arbetsuppgifter. Det finns färre enkla och lågproduktiva arbeten kvar i Sverige och det är hårda produktivitetskrav i alla sektorer (Näswall m fl 2008). Den intervjuade AF-personalen vittnar om ett mer krävande arbetsliv, vars konsekvenser de får hantera. Med de högt ställda kraven på individen blir det många som inte når upp till "kravribban", som en respondent uttryckte det.

Hur blir människor som av olika skäl inte lever upp till kraven på social kompetens, flexibilitet, multifunktionalitet och reflexivitet anställbara? Här måste en annan strategi användas: här uppnås i stället anställbarhet genom att påverka prissättningen av produktivitet. Vägen till en subventionerad anställning går genom en funktionshinderbedömning och kodning. Men för att förstå varför särskilda stödsatser kräver en *kod* för funktionshinder, menar vi att man också måste förstå de organisatoriska styrformernas effekter. Med mål- och resultatstyrningen (och *new public management* generellt) följer krav på standardisering, transparens, mätbarhet och uppföljningsbarhet (se Lindvert 2006), alltså organisatorisk läsbarhet (*legibility* efter Scott 1998). Funktionshinderkoderna kan förstås som teknologier för att skapa transparens och göra organisationen "läsbar" för omgivningen. Kodningen gör det möjligt för AF att inför regering och intresseorganisationer visa att man fullgör sitt särskilda uppdrag att stödja arbetssökande som har det svårast på arbetsmarknaden och visa att resurser används väl. Att organisatoriska styrformer får genomgripande konsekvenser för det klientrelaterade arbetet är välbelagt i internationell forskning (se van Berkel & van der Aa 2012). Hur klienter kategoriseras beror bland annat på vilken information som de datorbaserade klassifikationsystemen kan hantera. Handläggarnas arbete blir alltmer att "läsa av" klienterna enligt standardiserade mallar, vilket lett Caswell m fl (2010, s 400) att tala om *screen-level bureaucrats* i stället för *street-level bureaucrats*.

Administrativa koder och sociala kategorier

AF Rehabilitering är en konsultativ funktion inom Arbetsförmedlingen dit handläggare remitterar klienter som de bedömer som svårplacerade och i behov av fördjupad vägledning eller utredning av arbetsförutsättningarna. Avdelningen utgörs huvudsakligen av arbetspsykologer, arbetsterapeuter och socialkonsulenter (socio-nomer) som internt går under namnet "specialisterna".¹ Dessa gör sina respektive utredningar: arbetspsykologisk utredning, aktivitetsbaserad utredning samt arbetssocial utredning (se Seing 2009, 2011). För vissa klien-

¹ AF Rehabilitering har sammanlagt cirka 600 anställda. Här finns också audionomer, dövkonsulenter, hörselpedagoger, hörseltekniker, sjukgymnaster, sjuksköterskor och synpedagoger.

ter resulterar utredningen i en funktionshinderkodning och därmed möjliggörs ”exklusivare hjälpinsatser”. AF-handläggarna registrerar funktionshindren i AF:s informationssystem (AIS) och verkställer alltså kodningen utifrån specialisternas utredningar. Genom funktionshinderkodningen är den sökande formellt berättigad till extra arbetsmarknadspolitiska insatser som lönebidrag, anställning på Samhall eller arbetshjälpmedel.² Totalt finns fjorton funktionshinderkoder som kan klassificera klienten, exempelvis ”psykiskt funktionshinder”, ”rörelsehinder” och ”socialmedicinskt funktionshinder”. Själva funktionshinderkodningen och registreringen av funktionshindret i datasystemet fyller således ett administrativt syfte. Våra respondenter framhåller att det är en administrativ kod, ett underlag för planering som ”inte så har så mycket med individen att göra” (intervju, verksamhetssamordnare, AF centralt). Myndigheter kan inte hantera heterogena individer utan måste omvandla individen till klient och hanterbart ärende och därmed inordna denne i organisationens administrativa struktur och logik. Klassificeringen syftar till att reducera komplexitet och fungerar som ett avläsnings- och sorteringsinstrument för organisationen. Kravet på organisatorisk transparens och ”läsbarhet” formuleras på följande sätt av en informant:

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 accepterar att vi sätter en kod i vårt datasystem. Det gör ju att man kan räkna hur många funktionshindrade som är arbetslösa i landet. (Socialkonsulent)

Även om Arbetsförmedlingen funktionshinderkodar individer ställer man inte diagnoser. Finns det en misstanke om sjukdom eller en ”bokstavdiagnos” remitteras personen till vården för medicinsk bedömning. Klienter med medicinska diagnoser har således fått dem av läkare. Men det händer enligt våra respondenter att AF:s egna utredningar ligger till grund för vissa koder, som psykiskt funktionshinder och inlärningssvårigheter. Men också organisatoriska klassifikationer kan få normerande effekter, i synnerhet när en administrativ kategori också är en social kategori. Att koda som funktionshindrad kan lätt påverka självuppfattning och identitet, något som personalen är väl medveten om. Samtidigt är instruktionen att om en person bedöms ha ett funktionshinder så ska en kodning i normalfallet ske:

Den uttalade ambitionen eller förväntan eller kravet på förmedlare och specialist är ju att det ska vara en kod [...] om man bara skulle sätta en kod på varannan så blir det fel. (Verksamhetssamordnare, AF centralt)

² Förutom lönebidrag finns följande stödformer: stöd till arbetshjälpmedel, stöd till personligt biträde, särskilt stöd till start av näringsverksamhet, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) i form av en personlig coach samt olika alternativa anställningsformer (utvecklingsanställning, trygghetsanställning, Samhall, offentligt skyddat arbete – OSA). En del av stöden är tidsbegränsade.

Det finns dock delade meningar på AF om funktionshinderkodningens ändamål, allt ifrån

’Nej låt tusen blommor blomma. Låt folk vara som de är. Varför ska vi sitta här och stigmatisera?’ till den andra falangen som jag tillhör som så ofta det någonsin går har gjort bedömningar av funktionshinder. För jag inser att det är enda chansen för den här personen att faktiskt komma åt de här pengarna och få den här hjälpen. (Arbetspsykolog)

Ett antal intervjupersoner framhåller att de är delaktiga i en utveckling som de själva ser som negativ – att ”stänga ute”, ”stigmatisera” och ”stämpla” människor som avvikande:

Jag kan också tycka att det är jättefarligt om vi som myndighet bestämmer att personer inte är anställbara. För då underlättar vi ju den utvecklingen som är ganska negativ. Om vi puttar bort alla personer som inte är mainstream, vad får vi kvar? Ja vi får ju kanske kvar en liten grupp ja-sägare [...] Jag tycker alla människor borde få en chans att vara med. (Arbetspsykolog)

Samtidigt menar andra att en funktionshinderkodning är den enda chansen för personer att få tillgång till insatserna och därmed få hjälp att komma i arbete och aktivitet. En socialkonsulent beskrev det i termer av en ”möjlighetskodning” som öppnar upp för exklusivare insatser:

Jag ser det mer som en möjlighetskodning. Man ger den här personen som kanske varit kriminell en möjlighet att komma tillbaka till ett jobb. (Socialkonsulent)

Eftersom koden ger tillgång till särskilda stödresurser har utredaren incitament att funktionshinderkoda och klienten att acceptera sin kod. Klienter kan dock ibland behöva övertalas att acceptera sin kod (jfr Holmqvist 2006). En informant uttrycker det:

I synnerhet de som jobbar mycket med det här, de lär sig ju hur de ska prata om det. Man försöker förklara meningen med det. Att man ska få tillgång till de här resurserna. (Verksamhetssamordnare, AF centralt)

Det kan vara svårt att motsätta sig koden om en rad tester visat på entydiga resultat och erbjudandet presenteras som en möjlighet att få ”exklusivare hjälp”.

Tester och subjektivt arbete

Utredningarna av arbetsförutsättningarna bygger på samtal, självskattningar, tester och ofta även arbetsprövning. Arbetspsykologens tester kan handla om att

kartlägga intressen, anlag, intelligens, logisk och spatial förmåga, ord- och läsförståelse och räkning. Arbetsterapeuten testar rörelser, smärta, motorik, instruktionsförståelse och processfärdigheter, som problemlösningsförmåga. Socialkonsulenten kan genom en "kvalitetssäkrad checklista" ringa in sociala faktorer som bidrar till personers svårigheter att få ett arbete. Anlag och intresse är särskilt viktiga för vilken typ av arbete man sedan söker. Hur avvägningen mellan test och samtal ser ut är i hög grad upp den till enskilde specialisten. De flesta vi intervjuat framhåller samtalet som det viktigaste instrumentet men samtidigt används tester i tämligen stor omfattning, ibland under en hel dag av en särskild testledare.

Testerna kan bidra till att ge en tydligare bild av den arbetssökande, hennes styrkor och begränsningar, men *governmentality*-perspektivet gör oss uppmärksamma på att teknologier som självskattningar och tester också kan innebära en mer subtil styrning. De inte endast *upptäcker* objektivt existerande egenskaper utan *skapar* i en mening dessa egenskaper. Genom att synliggöra vissa egenskaper skapar testerna en bild som objektiveras i flera led. Ett personlighetstest kan förefalla vara ett neutralt instrument men kan sägas formatera personen i testets termer (Benson 2008, s 275). Teknologerna "bidrar till konstitueringen av de kvaliteter som synliggörs" (Benson 2008, s 276). De bidrar alltså till en objektivering och reifiering av de egenskaper eller kvaliteter testet presenterar. För en individ som presenteras en sådan bild kan det vara svårt att ifrågasätta den. Att använda siffror är ytterligare ett sätt att skapa objektivitet och trovärdighet. Sifferanvändning är ett sätt att skapa "mekanisk objektivitet" (Porter 1995).

Bedömningarna av de ofta osynliga "bristerna" är behäftade med osäkerhet. Ett ytterligare sätt att reducera osäkerheten och objektivera kunskapen är genom standardisering och kvalitetssäkring, också de teknologier för mekanisk objektivitet. Respondenterna är noga med att framhålla vilka metoder som är kvalitetssäkrade. Ett centralt framtaget handläggarstöd för både bedömning av arbetsförmåga och funktionshinder ska ge enhetligare användning inom verket (Arbetsförmedlingen 2008a och 2008b). Ett funktionshinder växer således fram i en process, där visshet skapas efterhand. Det ligger i klassificeringars natur att efter hand som kunskapen stabiliseras – och alltmera framstår som ett faktum – tenderar också minnet av den osäkerhet som kategorin ursprungligen var behäftad med att försvinna.

Testerna och samtalen är ett led i det subjektivitetsarbete som klienterna genomgår. De kan bidra med en problembild och ge ökad självförståelse, och får därmed en positiv laddning. För att människor ska kunna gå vidare efter en ofrivillig arbetslöshet kan det krävas att de förändrar sin syn på sig själva. I en studie av omställningsprogram har Benson (2008, s 276) använt begreppen destabilisering och återkvalificering för att förstå denna process; aktiviteterna i om-

ställningsprogrammen syftar här till att destabilisera deltagarnas uppfattningar om sig själva och sitt förflutna, uppmuntra dem att ifrågasätta sig själva och det som varit, för att kunna tänka nytt. Också acceptansen av ett funktionshinder kan, menar vi, kräva en sådan destabilisering av självförståelsen och innebära en ”återkvalificering” in i rollen som funktionshindrad. Om alltså karriärrådgivningens subjektivitetsarbete går ut på att skapa ett säljande och handlingskraftigt själv (Fodge 2009), går subjektivitetsarbetet inom AF Rehabilitering i stället ut på att skapa kännedom om och acceptans av brister och styrkor:

Våra sökanden går ju inte att stöpas om på det sättet. De har sitt funktionshinder och behöver stöd i det. (Socialkonsulent)

Det socialmedicinska funktionshindret

Av särskilt intresse för oss är den socialmedicinska koden, där de högt ställda kraven på dagens arbetsmarknad blir tydliga. Detta ”funktionshinder” finns inte i WHO:s internationella funktionshinderlista (*International Classification of Functioning, Disability and Handicap*). ”Det är något som vi har skapat själva”, säger en respondent:

Det har liksom formulerats lite grann av sakkunniga i verket – utan att tränga ner på djupet [...] Att Arbetsmarknadsverket valde att ... socialmedicinskt ... se det som ett funktionshinder var ju att man skulle kunna använda öronmärkta pengar att hjälpa de här individerna att få en möjlighet på arbetsmarknaden. (Socialkonsulent)

Ett socialmedicinskt funktionshinder behöver dock omprövas regelbundet, framhåller denne socialkonsulent. Det alltid finns en risk för stigmatisering och att man ”blir sitt funktionshinder”, alltså socialiseras in i rollen som funktionshindrad.

Framför allt är det den socialmedicinska hälsan jag tittar på. Hur är det med alkohol, droger, spel till exempel som är ett växande problem. Sen komma in på det här med utbildning, tidigare arbeten, starka och svaga sidor, samarbeta med andra. [...] kan det här tänkas vara ett hinder socialt för att kunna ta ett jobb? (Socialkonsulent)

Exempel på ”socialt belastande omständigheter” som kan kodas som socialmedicinskt funktionshinder är enligt AF:s handläggarstöd kriminell bakgrund och missbruk (Arbetsförmedlingen 2008a). Men i våra intervjuer nämns även ett avvikande utseende som kraftig övervikt, piercing eller bristfällig hygien som socialt belastande omständigheter. Vi tolkar det som brist på reflexiv förmåga att arbeta med sig själv och framställa sig på ett attraktivt sätt för en arbetsgivare. I vår tolkning blir den socialmedicinska koden ett slags restkategori för människor

som inte anses ha ett fysiskt eller psykiskt funktionshinder men som av olika skäl inte lever upp till kraven på social kompetens, flexibilitet och reflexivitet. Att detta funktionshinder låter sig tänjas ganska långt kan man utläsa ur följande citat:

Sammantaget så är det ju ett skäl att sätta en medicinsk kod att man inte har varit ute på arbetsmarknaden på många, många år. Man saknar förankring på arbetsmarknaden. Och det gör att man sätter en socialmedicinsk kod. (Socialkonsulent)

Jämfört med fysiska funktionshinder, där läkarutlåtande krävs, lämnar den socialmedicinska koden stort utrymme för AF:s experter att göra bedömningen. Men också psykiskt funktionshinder och ”generella inlärningssvårigheter” – de koder som ökat mest i omfattning – är förhållandevis tolkningsflexibla kategorier, samtidigt som läkarutlåtanden kan ge dessa kategorier legitimitet.

Det socialmedicinska funktionshindret återspeglar en uppfattning om att social kompetens är allt viktigare i dagens arbetsliv. Det finns dock olika sätt att se på social kompetens internt:

Då finns det naturligtvis dom som säger så här: ’Det är överdrivet och löjligt med dom här kraven på social kompetens och att vara utåtriktad och kunna prata för sig. Vi ska inte ställa upp på det och bedöma dem som har svårt med det här som ett funktionshinder’. Medan andra tycker som jag: Ja men det är ju ett funktionshinder. Det går inte. Du tar dig inte fram på arbetsmarknaden om du inte vågar se folk i ögonen. Om du är så nervös att du inte kan bete dig på ett lämpligt sätt i en anställningsintervju. Då tar du dig inte fram den vanliga vägen. (Arbetspsykolog)

Intervjupersonerna framhåller att social kompetens blivit viktigare för arbetsgivarna och idag krävs för att man ska betraktas som anställbar:

Man vill att personen ska kunna fungera i ett sammanhang, vilket gör att man inte kan vara hur udda som helst. Man måste ha social empati, kunna kommunicera, ta emot instruktioner och omsätta i handling. (Socialkonsulent)

Vem man är som person och hur man fungerar på arbetsplatsen är idag viktigare än formella meriter:

Vem man är. Hur man betar sig. Hur intresserad man är. Ens sociala kompetens alltså. Det är det som är det viktiga idag. Många arbetsgivare säger att fattas det något kunskapsmässigt så kan man fixa det. Om det är en bra person. (AF-handläggare)

De flesta arbeten kräver idag samarbete med andra. En annan viktig förmåga är ”exekutiva funktioner”, förmåga att ta beslut, att komma till skott och avslut:

Att vara exekutiv har ju blivit mycket viktigare, att kunna planera, se vad som behöver göras och verkligen göra det – utförandet. (Socialkonsulent)

Också Peralta Prieto (2011, s 68 f) fann att de arbetsökande som kategoriserades som ”självgående” av AF ansågs ha egenskaper som självständighet och initiativförmåga medan de ”svaga” arbetsökande förknippades med egenskaper som blyghet, kantighet och passivitet.

En normalitetsförskjutning i arbetslivet

Vad är då ett funktionshinder och vad innebär det att ha arbetsförmåga och vara anställbar? För Arbetsförmedlingen avgörs detta ytterst av arbetsmarknaden. När arbetsmarknadens krav höjs blir fler funktionshinderkodade. Ökningen av antalet funktionshinderkodade ska därför delvis förstås till följd av AF:s behov av att hantera de ökade kraven i arbetslivet. Kravet på till exempel social kompetens – och organisationens respons i form av idén om ett socialmedicinskt funktionshinder – återspeglar en normalitetsförskjutning i arbetslivet, med hårdare effektivitetskrav och mindre utrymme för avvikande personligheter: ”Man har inte råd med den här som inte presterar, som går på halvfart och är lite halvmysko” (arbetspsykolog). Den intervjuade AF-personalen är överens om att det är svårare att vara en udda personlighet idag. Anställbarhet som normativ kategori i dagens arbetsliv är något Arbetsförmedlingen måste förhålla sig till och anpassa sin verksamhet efter:

Inget snack om saken. Idag sitter vi och bedömer någon som funktionshindrad som vi inte skulle gjort för 20 år sedan. Det krävs inte mycket tafflighet för att man inte ska vara gångbar på arbetsmarknaden. (Arbetspsykolog)

En annan arbetspsykolog uttrycker det: ”Jag har upplevt det här med att vi snävar ihop normalitet”. Det kan gälla utseendet eller beteendet: ”Att man bara är too much”. Vissa upplever att det snarast är lättare med dem som har ett traditionellt funktionshinder:

Om vi kan se funktionshinder så kan vi anpassa och sånt. Men alla vi som jobbar med det här, specialisterna, ser ju att det är anställbarheten som är problemet idag. (Chef, AF Rehabilitering)

Problemet är alltså att det finns många som inte har vad som traditionellt setts som ett funktionshinder men som ändå inte är anställbara:

Då är det något annat [än ett funktionshinder]. Man kanske inte är tillräckligt aktiv, man kanske inte är tillräckligt attraktiv, man kanske inte är tillräckligt kommunikativ. (Chef, AF Rehabilitering)

Oftast faller det på individens sätt: ”att man är svår, att man är i utkanten för vad som är normalt [...] annars går det mesta att fixa” (arbetsterapeut).

Både arbetsförmåga och anställbarhet är relativa begrepp enligt våra informanter men anställbarhet är ännu mera relativt än arbetsförmåga; anställbarheten avgörs helt av efterfrågan på arbetskraft och därmed av marknaden. Detta går i linje med Brülde (2008, s 218) konstaterande:

I själva verket ger förändringarna i arbetslivet upphov till en försämrad arbetsmarknadsrelativ arbetsförmåga hos många, utan att deras kompetenser eller hälsotillstånd har försämrats alls.

Den intervjuade AF-personalen är överens om att deras arbete sker mer på arbetsgivarnas villkor idag än tidigare. Individen förväntas att anpassa sig efter arbetslivets krav genom att ”ställa om” och vara anpassningsbar till en flexibel och rörlig arbetsmarknad. Som en socialkonsulent uttryckte det: ”Du kan inte ställa för höga krav för då kanske du inte är anställbar.”

Holmqvist (2006, 2010) har hävdats att Arbetsförmedlingen *skapar* funktionshinder i syfte att uppnå den egna organisationens mål. Att ett funktionshinder skapas i en process har vi också pekat på ovan; brister tolkas, synliggörs och objektivieras till ett dokumenterat funktionshinder. Problemet med Holmqvists analys är att den blir kontextlös. Arbetsförmedlingens arbete måste förstås i en vidare kontext, med dels en ny förståelse av arbetsmarknaden och av statens och andra arbetsmarknadspolitiska institutioners roll, dels i ljuset av övergripande styrformer, som mål- och resultatstyrningen och det följdaktliga kravet på måluppfyllelse, transparens och ”läsbarhet”. Vidare måste arbetsmarknadens efterfrågesida beaktas; ytterst är det arbetsgivarna som bestämmer vem som är anställbar. Dessutom fungerar de olika trygghetssystemen som kommunicerande kärl. Hårdare regler för kvalificering för sjukförsäkring leder till att allt fler sjuka arbetssökande överförs till Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen arbetar dessutom med olika arbetsförmågebegrepp, något som våra respondenter vid AF är mycket kritiska till. Medan FK mäter arbetsförmåga mot en fiktiv arbetsmarknad bedömer AF förutsättningarna för ett reellt existerande arbete. Det innebär att AF inte kan bortse från anställbarhet medan FK kan bedöma arbetsförmågan ”i princip”.

Slutsatser

Vi har visat hur arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder blir glidande och relativa begrepp i Arbetsförmedlingens arbete med svårplacerade grupper. Arbetsförmågan är i AF:s perspektiv arbetsmarknadsrelativ och påverkas därför inte bara av individens förmågor utan också av utbudet av arbeten och arbetsgivarnas beredskap att erbjuda anpassade arbeten. Anställbarheten definieras ännu

mer utifrån arbetsgivarnas perspektiv. I praktiken kan den som bedöms ha arbetsförmåga, efter arbetsprövning, ändå befinnas icke anställbar. Att inte leva upp till arbetsmarknadens krav på anställbarhet blir – när det kodas i organisationens administrativa system och logik – till ett funktionshinder.

Ökningen av antalet funktionshindrade återspeglar förändrade krav i arbetslivet, med färre okvalificerade arbeten och höga produktivitetskrav i alla sektorer. Men vi menar att den också måste förstås mot bakgrund av en mer genomgripande normalitetsförskjutning i arbetslivet. De ökade kraven i arbetslivet och de högre normalitetströsklarna har också skapat en rad gråzoner, med människor som har personliga egenskaper och egenheter som påverkar deras anställbarhet utan att utgöra ett tydligt funktionshinder. Den socialmedicinska funktionshinderkoderna, men även den psykiska, är sätt för organisationen att hantera en del av gränsfallen. Men det innebär också att gränsen mellan bristande anställbarhet och regelrätt funktionshinder blir glidande, och för grupper med begränsad anställbarhet i den dynamiska innebörden går vägen till anställning i stället via en funktionshinderkod. När den anpassningsförmåga och plasticitet som utmärker den idealtypiska anställbara individen saknas, är det i stället arbetena som får anpassas. Detta kräver, enligt Arbetsförmedlingens administrativa system och mål- och resultatstyrningens logik, en funktionshinderkod.

Att orsaker till arbetslöshet allt oftare hittas i personliga och hälsorelaterade nedsättningar hos individen kan ses som en medikalisering av arbetslöshet (Holmqvist 2006, Peralta Prieto 2006). Medikaliseringslitteraturen pekar på att medicinsk kunskap och professionella yrkesgrupper fått större inflytande vad gäller människors rätt till välfärdspolitiska ersättningar och insatser, men också att allmänmänskliga förhållanden i allt högre utsträckning tenderar att diagnostiseras och sjukdomsförklaras. Sociala problem tolkas som personliga och medicinska problem, och ofta utan att hänsyn tas till faktorer i omgivningen som arbetsmiljö och arbetsorganisation (Conrad 1992, Lindqvist 2000). Att allt fler personlighetsmässiga egenskaper, som bristande självförtroende eller olika egenheter, blir klassificerade som funktionshinder är en form av medikalisering. Detta har dock lite att göra med medicinens ökade status eller experters ökade roll *per se*. Funktionshindren uppkommer i stället i ett samspel av olika organisatoriska logiker:

- en inom-organisatorisk logik, där en funktionshinderkodning ger Arbetsförmedlingen möjligheten att tillgå extra resurser och stöd för anställning;
- en över-organisatorisk logik, där mål- och resultatstyrningens krav på transparens, uppföljbarhet och kontrollerbarhet, eller vad vi har kallat organisatorisk ”läsbarhet”, kräver att extra stöd och resurser åt svårplacerade grupper åtföljs av en funktionshinderkodning och registrering;
- en extra-organisatorisk logik, som påverkas av externa förhållanden som

en konkurrensutsatt ekonomi, hårda produktivitetskrav och ett mer krävande och mindre tolerant arbetsliv;

- en inter-organisatorisk logik där klienter bollas mellan olika trygghets-system och huvudmän.

Sammanfattningsvis återspeglar funktionshinderkodningen medikaliseringstendenser, förändrade krav i arbetslivet och en normalitetsförskjutning. Ökningen av antalet funktionshindrade också är ett resultat av förändringar i den offentliga politiken och i organisatoriska styrformer. För huvudpersonen själv – klienten i fråga – växer bilden av ett funktionshinder fram i en dialog med ”experter på subjektivitet” (Rose 1989). Efter utredningsprocessens olika led riskerar den att framstå som ett alltmer ovedersägligt faktum.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2008 a) "Handläggarsöd om funktionshinder". Internt arbetsmaterial.
- Arbetsförmedlingen (2008 b): "Handläggarsöd om arbetsförmåga". Internt arbetsmaterial.
- Bengtsson M & Berglund T (2012): "Den stora omvandlingen: Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier". *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18 (3), 21–33.
- Bengtsson M & Jacobsson K (2013): "Europas låga arbetskraftsinvesteringar – Ett högt pris att betala?". I: Bakardjieva Englebrekt A, Oxelheim L & Persson T (red): *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris. Europaperspektiv 2013* (s 115–144). Stockholm: Santéus.
- Benson I (2008): *Organisering av övergångar på arbetsmarknaden*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutionen (EFI), Handelshögskolan.
- Brown P, Green A & Lauder H (red) (2001): *High skills: Globalization, competitiveness and skill formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Brüde B (2008): "Arbetsförmåga: Begrepp och etik". I: Vahlne Westerhäll L (red): *Arbets(o)förmåga – ur ett mångdisciplinärt perspektiv* (s 195–224). Stockholm: Santéus förlag.
- Caswell D, Marston G & Elm Larsen J (2010): "Unemployed citizens or 'At risk' client? Classification systems and employment services in Denmark and Australia". *Critical Social Policy*, 30 (3), 384–404.
- Conrad P (1992): "Medicalization and social control". *Annual Review of Sociology*, vol 18, 209–232.
- Fogde M (2009): *The work of job seeking*. Örebro: Örebro universitet.
- Foucault M (1994): *Ethics, subjectivity and truth*. New York: New Free Press.
- Garsten C & Jacobsson K (red) (2004): *Learning to be employable. New agendas on work, responsibility and learning in a globalizing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holmqvist M (2006): "Medikalisering av arbetslöshet". I: Holmqvist M & Maravelias C (red): *Hälsans styrning av arbetet* (s 27–60). Lund: Studentlitteratur.
- Holmqvist M (2010): "The 'Active Welfare State' and its consequences: A case study of sheltered employment in Sweden". *European Societies*, 12 (2), 209–230.
- Lindqvist R (2000): *Att sätta gränser: Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Boréa.
- Lindvert J (2006): *Ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimitet igår och idag*. Umeå: Boréa.
- Lindvert J (2011): "En politik för arbetets nya marknad". I: Garsten C, Lindvert J, Thedvall R (red): *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering* (s 30–48). Malmö: Liber.
- Miller P & Rose N (2008): *Governing the present*. Cambridge: Polity.
- Näswall K, Helligren J & Sverke M (2008): *The individual in the changing working life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peralta Prieto J (2006): *Den sjuka arbetslösheten*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Peralta Prieto J (2011): "Arbetsförmedlare som mäklare och terapeuter". I: Garsten C, Lindvert J & Thedvall R (red): *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering* (s 64–79). Malmö: Liber.
- Porter T (1995): *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton: Princeton University Press.

- Rose N (1989): *Governing the soul*. London: Routledge.
- Scott J (1998): *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Seing I (2009): *Arbetsförmåga och funktionshinder i arbetsmarknadspolitikens lokala praktik*. Score research report 2009: 3. Stockholm: Stockholms universitet/Handelshögskolan, Centrum för forskning om offentlig sektor.
- Seing I (2011): "Möjligheternas arbetsmarknad?". I: Garsten C, Lindvert J, Thedvall R (red): *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering* (s 80–104). Malmö: Liber.
- ST (2012): *Uppdrag: jobb! Arbetsförmedlars recept för att få fler i arbete*. Rapport. Stockholm: Fackförbundet ST. http://www.st.org/currentSite/public/files/5132/Uppdrag_jobb.pdf
- Van Berkel R & Van der Aa P (2012): "Activation work: Policy programme administration or professional service provision?". *Journal of Social Policy*, vol 41, nr 3, s 493–510.