

ARBETE FÖR

ALLA

ATT SKAPA LÅNGSIKTIGA
MÖJLIGHETER I ARBETSLIVET
FÖR PERSONER MED
FUNKTIONSNEDSÄTTNINGAR

Daniel Castillo

ARBETE FÖR ALLA

ATT SKAPA LÅNGSIKTIGA
MÖJLIGHETER I ARBETSLIVET
FÖR PERSONER MED
FUNKTIONSNEDSÄTTNINGAR

Daniel Castillo

Södertörns högskola
SE-141 89 Huddinge

© Daniel Castillo, Förvaltningsakademin och
Södertörns högskola

Omslag: Jonathan Robson
Formgivning: Per Lindblom & Jonathan Robson
Tryck: Elanders, Stockholm 2017

Förvaltningsakademin nr 9
ISBN: 978-91-87843-73-0

Innehåll

Inledning	7
Disposition av rapporten	10
Tillvägagångssätt och material.....	10
Litteratursökning	10
Insamling av material till kommunstudien	13
Kunskapsöversikt	17
Funktionshinder som begrepp.....	17
International Classification of Functioning, Disability and Health.....	19
Arbetsförmedlingens definitioner	19
Forskning om funktionsnedsättningar och arbetsliv.....	21
Aktiveringspolitik och arbetsmarknadssituation	22
Effekter av arbetsmarknadsutbildning.....	26
Arbetsgivarnas betydelse för arbetslivsintegration.....	28
Processer för integration och/eller marginalisering.....	30
Supported Employment som arbetsmarknadsmodell	32
Utvärderingar, projektrapporter och dokumentation.....	34
Att sänka trösklarna till arbetsmarknaden	34
Olika modeller, olika logiker	36
Strukturella utmaningar: samverkan, långsiktighet och tydliga roller.....	37
Från individuellt fokus till arbetsgivarnas behov av kompetens	41
Ytterligare utmaningar: Attityder, synsätt och värderingar.....	43
Kommunernas kostnader för stödinsatser för personer med psykisk funktionsnedsättning.....	46

Handikappförbunden vägleder: Tre rådgivande underlag.....	47
Vidgad arbetsmarknad i praktiken	51
Fler vägar in – olika kommuner, olika arbetsätt.....	51
Eskilstuna – en pågående satsning.....	51
Skövde – en bred satsning på flera målgrupper	55
Karlskoga – med utgångspunkt i praktisk verksamhet....	58
Örebro – kompetensförsörjning i centrum	61
Kommunernas satsningar i sammanfattning.....	65
Kompetensförsörjning, behov av arbetskraft och avlastning..	66
Framtida personalbehov som drivkraft.....	66
Ökad arbetsbelastning i kommunernas verksamheter	70
Avlastning genom ökad arbetsdelning som lösning	73
Möjliga konsekvenser av ökad arbetsdelning.....	81
Ökad arbetsdelning förutsätter tydlighet	82
Trygghet i anställningen – anställningsavtal, lön och vikten av helhetsperspektiv	86
AB eller BEA?.....	86
Ytterligare faktorer för att säkra trygghet i anställningarna	90
Behovet av gränsöverskridande samverkan	92
Organiseringen av HR-funktionen.....	96
Motsättningar mellan olika synsätt	97
Samverkan med fackliga organisationer	98
Rekrytering och matchning – individuell anpassning och arbetsmarknadens behov	99
En modell för normaliserad rekrytering – Skövde	100
Rekrytering och kartläggning av klienter i liten skala – Karlskoga.....	101
Reguljär rekrytering – Örebro.....	105
En satsning utan rekrytering – Eskilstuna.....	106
Hinder vid rekrytering och matchning.....	108
Ansvarsfördelning, personalens förhållningssätt och stöd på arbetsplatsen	109
Organiseringen av ansvar.....	110
Arbetsplatsen och personalens roll.....	111

Former för stöd i anställningen.....	114
Att skapa långsiktiga anställningar	121
Finansiering av insatser – ett hinder för långsiktiga anställningar	121
Osäkra former för anställningsstöd.....	126
Vikten av att skapa en organisation.....	128
Kontinuerligt stöd och politisk förankring som grund för långsiktighet	131
Slutsatser och viktiga lärdomar	133
Kunskapsläget sammanfattat	133
Förutsättningar, möjligheter och hinder – sju sammanfattande punkter.....	138
Olika utgångspunkter i kommunerna.....	138
Behov av kompetensförsörjning	139
Långsiktighet som mål.....	140
Olika synsätt på personer med funktionsnedsättningar..	141
Former för samverkan.....	142
Attityder och fördomar	142
Löpande vardagsnära stöd	142
Fyra utmaningar inför framtiden	143
Kompetensförsörjning eller arbetsmarknadsåtgärd?	143
Att flytta ansvaret till arbetsplatsen – möjligheter och problem	145
Organisatoriska förutsättningar och långsiktiga mål.....	146
Från intern daglig verksamhet till arbete – nya krav på kommunens tjänstemän?	149
Avslutande kommentarer	151
Referenser	153
Informerter	161

Inledning

Personer med funktionsnedsättningar har enligt forskningen en klart lägre sysselsättningsgrad än den övriga befolkningen, och detta gäller även i ett internationellt perspektiv. Generellt sett har gruppen också lägre lön, sämre karriärvägar och större risk att bli av med sitt arbete. På senare år har det dock, i flera länder inklusive Sverige, funnits en politisk ambition att öka andelen förvärvsarbetande inom gruppen med funktionsnedsättningar. Även om det under en längre period funnits olika arbetsmarknadsinsatser som ökar möjligheten att få en anställning för personer med funktionsnedsättningar, visar forskningen att det fortfarande finns hinder och problem för denna grupp, såväl när det gäller att finna en anställning som när de väl fått en anställning.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) initierade under 2015 en satsning på att vidga arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättningar (SKL 2015). Arbetet har bedrivits inom ett nätverk, benämnt *Vidgad arbetsmarknad – breddad kompetensförsörjning*, och består av sex kommuner; Eskilstuna, Göteborg, Karlskoga, Skövde, Stockholm och Örebro. Avsikten med detta nätverk har varit att fungera som en grund för erfarenhetsutbyte och idéutveckling när det gäller att öka sysselsättningen i kommunal regi för personer med funktionsnedsättningar. Ambitionen att öka sysselsättningen för denna grupp bygger delvis på ett framtida behov av kompetensförsörjning inom den offentliga sektorn. SKL anger att under de närmaste tio åren finns det ett behov av att anställa ca en halv miljon nya medarbetare inom kommuner och landsting. Förhoppningen är således att säkra en

del av kompetensförsörjningen i framtiden och samtidigt minska långtidsarbetslösheten i gruppen med funktionsnedsättningar.

Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola engagerades under 2015 för att dels sammanställa en kunskapsöversikt på området funktionsnedsättningar och arbetsmarknadsintegration, dels genomföra en empirisk studie av nätverkets praktiska arbete med att öka andelen personer med funktionsnedsättning i arbetslivet.

Första delen av denna rapport, kunskapsöversikten, syftar till att sammanställa kunskap från studier som problematiserar politiska, teoretiska och yrkesspecifika utgångspunkter och erfarenheter. Tanken är att den ska kunna fungera som ett stöd för verksamma inom området, till exempel vid rekrytering och utformning av lämpliga tjänster för personer med funktionsnedsättningar. Det huvudsakliga materialet utgörs dels av samhällsvetenskapliga forskningsstudier, dels av studier i form av offentliga utvärderingar och rapporter på såväl central, regional som lokal nivå. Dokumentation kring arbetsmarknadsprojekt som genomförts i kommuner och landsting de senaste åren är således högst relevant i denna översikt. En annan viktig del av kunskapsöversikten skall beskriva förekomsten och betydelsen av samordning mellan olika aktörer på arbetsmarknadsområdet.

Projektets, och rapportens andra del har som syfte att identifiera och belysa de förutsättningar, möjligheter och hinder som kommuner kan komma att möta när de arbetar för en vidgad arbetsmarknad. Undersökningen är av explorativ karaktär och fokuserar på själva försöken att utveckla och organisera satsningar som kan förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar att få en anställning. Studien har däremot inte som ambition att beskriva eventuella resultat av kommunernas ansträngningar. Vad studien däremot kan bidra med är en större inblick i vilka frågor som kommunerna behöver hantera för att satsningarna skall nå sina mål. Studien har genomförts i fyra kommuner i nätverket;

Eskilstuna, Skövde, Karlskoga och Örebro. I denna rapport presenteras resultaten av projektets två delar.¹

De idéer som ligger till grund för satsningarna inom nätverket bygger på att målgruppen skall nå anställning. Detta skiljer sig från tidigare arbetssätt där främst sysselsättning stått i centrum och då i form av daglig verksamhet, praktikplatser och individuell placering. Ambitionen bland kommunerna i studien har av denna anledning varit att utforma särskilda tjänster inom den kommunala verksamheten som riktar sig till målgruppen. Vidare bygger idén om anställning i högre grad än tidigare på att det är arbetsmarknadens behov av arbetskraft som står i fokus för satsningarna, och inte i första hand de individuella behoven för gruppen med funktionsnedsättningar. En önskvärd konsekvens av att anställa personer med funktionsnedsättningar är, vid sidan av det självklara målet att ge målgruppen en reguljär anställning, även att anställningarna skall bidra till att avlasta den ordinarie personalen i kommunernas verksamheter. Denna avlastning kan ge exempelvis undersköterskor och förskolelärare möjligheten att ägna större del av tiden till det som utgör tjänstens huvudsyssla.

Incitamenten bland kommunerna är således tydliga. För det första kan anställningar ge ett större ekonomiskt utrymme för de personer som anställs i förhållande till andra individuella stödformer som idag används. På den individuella nivån är det också önskvärt att öka möjligheten för målgruppen att känna delaktighet i samhällslivet. Anställningar kan även innebära större skatteintäkter för kommunen samtidigt som kostnaderna och belastningen på daglig verksamhet, som är förhållandevis personalkrävande, minskas. De mer externa effekterna som önskas är minskade kostnader för sjukfrånvaro och arbetsskador samt även en bättre arbetsmiljö för den ordinarie personalen i de

¹ Ett stort tack till fil. dr Ida Seing, Linköpings universitet; fil. dr Johanna Gustafsson, Örebro universitet samt Mikael Klein, chef intressepolitik, Handikappförbunden för råd, litteraturtips och kommentarer under arbetet med kunskapsöversikten. Jag vill även rikta ett stort tack till alla informanter som så generöst bidragit med sin tid och sina erfarenheter.

kommunala verksamheterna. Det finns även en ambition att sprida ansvaret för personer med funktionsnedsättningar och deras arbetsmarknadsintegration på fler aktörer, exempelvis statliga myndigheter som Arbetsförmedlingen.

Disposition av rapporten

Nästa avsnitt innehåller en kort presentation av de sökmetoder som använts vid insamlingen av litteratur, artiklar och rapporter och en beskrivning av det tillvägagångssätt som legat till grund för den empiriska studien av kommunerna. Här diskuteras materialets karaktär, de urvalskriterier som använts för dess insamling samt de begränsningar materialet innebär för studien. Efter detta följer kunskapsöversikten. Detta avsnitt inleds med en diskussion av begreppen funktionshinder och funktionsnedsättning utifrån såväl ett teoretiskt som praktiskt perspektiv. Den andra delen i avsnittet presenterar huvuddragen i den forskning som studerat olika aspekter av arbetsliv och funktionsnedsättningar. Den tredje delen beskriver de nationella, regionala och lokala projekt och satsningar som skett på området. Här är det primärt olika kommunala satsningar som presenteras och de erfarenheter de erhållit utifrån de utvärderingar som skett när projekten avslutats. Nästkommande avsnitt innehåller den huvudsakliga empiriska presentationen. Detta avsnitt är uppdelat i åtta underavsnitt som behandlar olika aspekter av de satsningar som studerats. Rapporten avslutas med en sammanfattning och diskussion av både kunskapsöversiktens och kommunstudiens viktigaste lärdomar.

Tillvägagångssätt och material

Litteratursökning

Litteratursökningen har haft två utgångspunkter. Den ena har varit att, främst utifrån en svensk horisont, ge en bild av de ve-

tenskapliga publikationer som berör personer med funktionsnedsättningar och deras situation i arbetslivet. Dock har en del nedslag gjorts när det gäller internationell forskning som berör området. Den andra utgångspunkten har varit studier i form av utvärderingar, granskningar och andra typer av rapporter genomförda av olika offentliga organisationer. Kommuner och landsting ansvarar för en betydande del av detta material. Översikten innehåller även rapporter utförda av ideella organisationer med intressen inom handikappområdet.

Kunskapsöversikten har inga ambitioner att vara heltäckande. Snarare har målet varit att skapa en användbar översiktsbild över dagens kunskapsläge när det gäller personer med funktionsnedsättningar, arbetsliv och projekt som syftar till att öka deras andel i arbetslivet. Medicinsk forskning kring funktionsnedsättning har utelämnats då utgångspunkten för kunskapsöversikten är samhällsvetenskaplig.

Ett flertal olika sökbegrepp har använts vid insamlingen av litteratur och rapporter som behandlar personer med funktionsnedsättningar och arbetsliv. Vid sökning har följande sökord använts: *funktionshinder*, *funktionsnedsättning*, *handikapp* samt på engelska *disability* och *handicap*. Sökorden har också kombinerats med begrepp som *arbete*, *arbetsliv*, *arbetsmarknad*, *rehabilitering*, *arbetslivsinriktad rehabilitering* och *arbetsförmåga*. Dessa sökord motsvaras på engelska av *work/labour/labor*, *working life*, *labour/labor market*, *rehabilitation*, *vocational rehabilitation* och *workability*. Sökningarna har främst utförts i *Google*, *Google Scholar* samt *DiVA*, och skedde under oktober 2015.² Ambitionen har framförallt varit att koncentrera urvalet av litteratur och rapporter till den senaste tioårsperioden, det vill säga från 2005 och framåt. Vissa sökord visade sig dock inte generera träffar på nyutkommen litteratur, vilket särskilt gäller *handikapp* och *han-*

² Google Scholar är en Googles söktjänst för forskningspublikationer. DiVA är en gemensam söktjänst för forskningspublikationer och studentuppsatser producerade vid 40 lärosäten och forskningsinstitutioner.

dicap eftersom begreppen inte längre används i samma utsträckning som tidigare.

Utöver sökningar i ovan nämnda sökmotorer har de senare volymerna av de mest relevanta tidskrifterna på området sökts igenom. Urvalet av dessa har gjorts mot bakgrund av vad som framkommit i andra översiktsartiklar som behandlar forskning om insatser för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer med funktionsnedsättning, exempelvis Tripney et al. (2013). Enligt dessa författares bedömning publiceras den viktigaste arbetsinriktade forskningen främst i sex olika tidskrifter; *International Journal of Disability Management*, *ALTER - European Journal of Disability Research*, *International Journal of Disability, Community & Rehabilitation*, *International Journal of Disability, Development and Education*, *Review of Disability Studies: An International Journal* samt *Work: A Journal of Prevention, Assessment and Rehabilitation* (Tripney et al. 2013:16). Andra tidskrifter på området som bedömts vara relevanta är *Disability & Society*, *Disability and Rehabilitation*, *Journal of Occupational Rehabilitation* och *Scandinavian Journal of Disability Research*. Det kan dock vara på sin plats att nämna att flertalet av dessa tidskrifter presenterar ett mer eller mindre medicinskt perspektiv på forskningsområdet då det är vanligt att artiklarna författas av arbetsterapeuter, läkare, sjukgymnaster och psykologer.

Utöver de litteratursökningar som genomförts enligt ovan har även källförteckningar i det material som påträffats gåtts igenom. Detta har kompletterat bilden av de studier och rapporter som författats på området. För att ytterligare minska risken att sökningarna missat väsentliga delar av relevant litteratur har dessutom kollegor väl insatta på forskningsområdet vidtalats. Dessa har kunnat visa vilka tendenser och projekt som är mest aktuella, både i Sverige och internationellt. En företrädare för Handikappförbunden har dessutom rådfrågats när det gäller aktuella studier och rapporter om personer med funktionsnedsättningar och deras situation i arbetslivet.

Insamling av material till kommunstudien

Den empiriska studien har genomförts i fyra svenska kommuner. För insamlingen av materialet till studien har jag främst använt mig av intervjuer med personer som jag ansett vara strategiska informanter, vilket innebär att jag bedömt att de har särskild kunskap eller insikt kring de satsningar som planeras. Vid intervjutillfällena har jag använt mig av på förhand formulerade frågor som grund, även om ambitionen har varit att få intervjupersonerna att prata fritt kring ett antal mer precisa teman. Frågorna varierade naturligtvis till viss del beroende på vem som intervjuades. Under studiens gång har också dessa frågor förändrats. Utöver de systematiska intervjuerna har även mer informella samtal med åtskilliga personer skett under studiens gång. Dessa samtal har främst ägt rum vid de fyra träffar som anordnats i nätverket. Ytterligare material som tillkommit är arbetsdokument, Powerpointpresentationer och andra skriftliga källor med relevans för studien.

Urvalet av kommunerna i studien har baserats på ett antal kriterier. För det första är de med i nätverket. För det andra hade SKL önskemål om variation när det gäller hur långt kommunerna har kommit i sina satsningar på en vidgad arbetsmarknad för personer med funktionsnedsättningar. Avsikten med detta urval var att maximera möjligheterna att få kunskap om de olika processer som kan ha betydelse för kommunernas satsningar. Att enbart studera kommuner som precis inlett sitt arbete hade troligen minskat dessa möjligheter.

Eskilstuna kommun valdes på grund av att de sedan 2014 utvecklat ett konkret arbete och en modell för att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet. Deras satsning var därför fullt aktiv och de hade vid studiens inledning anställt 22 personer ur målgruppen. *Skövde* kommun valdes främst för att de tidigt etablerat en politisk förankring för satsningen och bedömdes därför ha potential att relativt omgående initiera arbetet. Valet av *Karlskoga* kommun baseras främst på deras arbets sätt med en tydlig lokal förankring. I ett senare skede av studien

tillkom även Örebro kommun, efter en förfrågan från SKL att bredda studien ytterligare. Dock är det empiriska materialet från Örebro mer begränsat i jämförelse med de övriga kommunerna, vilket beror på att satsningen tagit betydligt längre tid än beräknat att initiera. Det går givetvis också att vända på resonemanget – de resterande medlemmarna i nätverket, Stockholms och Göteborgs Stad, valdes bort på grund av deras storlek och svårigheten att skapa överblick över de verksamheter som bedrivs inom området.

Vid urvalet av intervjupersoner till studien var den första utgångspunkten de representanter som deltagit i nätverkets möten från respektive kommun. Varje kommun fick möjligheten att skicka tre personer till nätverkets sammankomster. Dessa deltagare har främst utgjorts av arbetsmarknadschefer och HR- eller personalchefer/direktörer, ofta med någon form av projektledarstatus. Det var också dessa som intervjuades i studiens inledningsskede. Vidare har ambitionen varit att utöver ett ledningsperspektiv även inkludera ett verksamhetsperspektiv och ett fackligt perspektiv på de satsningar som varit under planering. I studien har därför kommunala avdelnings- och områdeschefer, enhetschefer inom exempelvis daglig verksamhet och representanter från fackförbundet Kommunal och Lärarförbundet intervjuats. Ytterligare personalkategorier som deltagit i studien är arbetshandledare, lokala projektledare och skyddsombud. Kontakter med dessa aktörer har vanligtvis förmedlats av de personer som haft ledande roller i kommunernas satsningar. Totalt intervjuades 23 personer i studien – sex i Eskilstuna, sex i Skövde, åtta i Karlskoga samt tre i Örebro.³ Vid några tillfällen intervjuades fler än en person samtidigt. Samtalen varade mellan 45 och 120 minuter och spelades in digitalt.

³ I Örebro intervjuades enbart en personalstrateg och tillika projektledare för Örebro satsning, en områdeschef inom förvaltningen för utbildning, försörjning och arbete samt en verksamhetschef vid förvaltningen för funktionshinder. Då projektet av olika skäl blivit fördröjt har det inte varit fruktbart att intervjua fler aktörer, som exempelvis företrädare för olika fackförbund.

De intervjufrågor som ställts har rört hur projektledningarna resonerat kring den generella utformningen av satsningarna, vilka behov av arbetskraft som föreligger i kommunerna, vilka typer av tjänster som skall utvecklas, hur deltagare skall rekryteras och arbetsplatser skall väljas ut samt hur långsiktiga åtaganden och trygghet i anställningarna skall säkerställas. Mer precisa frågor har handlat om anställningsavtalens finansiering och stödformernas utformning, men även hur kommunen skall etablera ett långsiktigt stöd på arbetsplatserna för de personer som anställs. Även frågor om samverkan har varit viktiga att få besvarade. Vid intervjuerna har givetvis även frågor ställts som handlat om de problem och hinder som satsningarna kan stöta på i olika skeden av genomförandet.

Det finns flera problem med att studera dessa satsningars initieringsfaser. Under insamlingen av materialet inleddes studier av de kommuner som bedömdes ha kommit längst i planeringen av satsningarna. Här stack Eskilstuna kommun ut eftersom de redan hade etablerat sin satsning när informanterna intervjuades, vilket skilde sig betydligt från övriga kommuner. Bland de övriga kommunerna hade vissa bara arbetat med planeringen av satsningen några veckor innan intervjuerna inleddes. Detta innebär att det är ett relativt kort empiriskt ögonblick som studeras, och vi kan anta att det skett en utveckling av satsningarna sedan undersökningen avslutades.

Planeringsfaser präglas av osäkerhet och otydlighet, vilket givetvis påverkar studiens möjligheter att fånga konkreta lärdomar. Mycket av diskussionerna med informanterna har därför handlat om spekulationer om framtiden och frågor som ännu inte förhandlats med exempelvis den politiska ledningen eller berörda fackförbund. Det är således viktigt att betona att det är *försök* att organisera satsningar på att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet som studeras.

Ytterligare ett metodproblem i studien utgörs av det faktum att flera av informanterna tagit del av en rapport jag tidigare publicerat och som rör frågor om arbetsmarknadsmodeller (se

Castillo 2014). Det finns följaktligen en risk att de frågor som diskuterats i den tidigare rapporten påverkat arbetet med satsningarna i de olika kommunerna. Möjligheten finns att min rapport kan ha gett flera av informanterna idéer och uppslag de inte tänkt på tidigare. Samtidigt kan min närvaro som forskare pressat informanterna att agera i frågor som potentiellt sett skulle ha lämnats därhän om jag inte tagit upp dem för diskussion.⁴ Detta är givetvis alltid en risk i kvalitativa studier, men just studier av pågående processer kan öka denna risk. Trots dessa begränsningar är förhoppningen att studien skall bidra med viktig kunskap om de förutsättningar som krävs för att satsningarna skall nå sina mål. Samtidigt skall studien ge kunskap om vilka svårigheter som kan uppstå och vilka problem som behöver hanteras när satsningarna genomförs.

⁴ Beakta följande citat från en av intervjuerna: "Så jag har ju inte varit på i den här frågan förrän du hörde av dig."

Kunskapsöversikt

Funktionsnedsättning som begrepp

Forskningen om funktionsnedsättning och funktionshinder (*disability studies*) är bred och omfattar medicinska och kliniska studier, teknisk forskning och utveckling samt samhällsvetenskaplig forskning. Definitionen av funktionsnedsättning och funktionshinder har debatterats länge inom både forskning och praktisk verksamhet och har varierat över tid. Tidigare betraktades de två begreppen som synonymer men är idag åtskilda. Enligt Socialstyrelsens definition betecknar begreppet funktionsnedsättning en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga, medan funktionshinder definieras som den begränsning en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen (Socialstyrelsen 2016, jfr Gustafsson 2014). Enligt forskaren Johanna Gustafsson kan forskningen om funktionshinder delas in i fyra olika teoretiska perspektiv (Gustafsson 2014:25; jfr Gustafsson 2004). Ett perspektiv, det så kallade *individuellt essentialistiska perspektivet* bygger på en medicinsk förståelse av funktionshinder. Förklaringsfaktorerna inom detta perspektiv utgår från människors kroppar där skador eller sjukdomar ses som grunden till funktionshindret. Gustafsson betonar att detta synsätt vanligtvis ligger till grund för bedömningar av arbetsförmåga som görs av till exempel Arbetsförmedlingen (Gustafsson 2014:25). För att återställa arbetsförmågan nyttjas professionell yrkesutövning eftersom vård och rehabilitering ses som huvudreceptet för att få människor i arbete igen (Michailakis 2003).

Ett annat perspektiv började formuleras under 1960-talet som en protest mot synsättet att det är individer som är funktionshindrade av sina åkommor. Det som brukar kallas *den sociala modellen* bytte riktning på orsaksförhållandet som upprätthölls av den medicinska modellen och betonade istället att det är socialt konstruerade hinder (till exempel arbetsmiljöns och arbetsplatsernas utformning, transportsystem och attityder) som skapar funktionshinder för människor med tillskrivna och/eller uppfattade funktionsnedsättningar (Barnes och Mercer 1997). Perspektivet är således starkt kritiskt till tidigare studier som uppfattat funktionshinder som en ”personlig tragedi” snarare än socialt förtryck (Ibid.).

Det tredje perspektivet som nämns av Gustafsson är det *konstruktivistiska synsättet*, där språkets och kommunikationens betydelse betonas för den sociala och kulturella konstruktionen av funktionshinder (Gustafsson 2014:25). I det fjärde perspektivet, det *relativa interaktionistiska*, ligger fokus vid funktionshinder som något relativt och som beroende av både individ och miljö (Ibid. s. 26). Utöver dessa fyra perspektiv nämner även Gustafsson den systemteoretiska ansatsen och det kritiskt realistiska perspektivet, dock utlämnas en närmare beskrivning av dessa då de befinner sig lite i periferin när det gäller forskningen om funktionshinder samtidigt som de förutsätter en omfattande teoretisk genomgång för att kunna sättas in i sammanhanget.

Sammanfattningsvis har definitionen av funktionsnedsättning och funktionshinder de senaste 30-40 åren rört sig från ett individuellt perspektiv, där funktionsnedsättningen helt enkelt setts som ett medicinskt tillstånd, till ett socialt och strukturellt perspektiv, där individer betraktas som förhindrade av samhället snarare än av sina egna kroppar (Tripney et al. 2013:2).

Andra aktörer utanför forskningsvärlden arbetar givetvis också med definitioner av funktionsnedsättning och funktionshinder, och ofta har dessa aktörers definitioner i högre utsträckning en praktisk betydelse för människor med funktionsnedsättningar.

International Classification of Functioning, Disability and Health

Ett viktigt försök att bringa klarhet i termen funktionsnedsättning utgörs av Världshälsoorganisationens (WHO) ambition att utveckla en gemensam internationell klassificering av hälsa och funktionsnedsättning, benämnt *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) (WHO 2002). Detta arbete bygger på det fjärde, relativa interaktionistiska, synsättet som presenterades ovan. Den första versionen av ICF presenterades 1980 och syftade till att användas inom ett flertal olika sektorer och vara till hjälp för att beskriva förändringar i kroppsliga funktioner, till exempel genom att beskriva vad en person med ett visst hälsotillstånd kan utföra i en standardiserad miljö, men även vad de kan göra i sin normala miljö. Dessa områden klassificeras utifrån kroppsliga, individuella och sociala perspektiv med hjälp av två listor: en lista över kroppsfunktioner och en över aktivitet och deltagande. Termen funktion används inom ICF och betecknar alla kroppsliga funktioner, aktiviteter och deltagande, medan funktionshinder är en övergripande term för begränsningar vad gäller aktivitet och deltagande. ICF tar även fasta på miljörelaterade faktorer som interagerar med dessa olika komponenter.

Arbetsförmedlingens definitioner

Arbetsförmedlingen är en central aktör inom det svenska välfärdssystemet när det gäller att definiera och bedöma funktionsnedsättningar på området arbetsmarknadspolitik (Gustafsson 2014:35). Arbetsförmedlingen har ansvar för att bedöma arbets sökandes arbetsförmåga⁵ och relatera denna förmåga till arbetsmarknadens förväntningar och krav (Ibid.). Det handlar således inte enbart om individuell arbetsförmåga, utan myndigheten bedömer också anställningsbarheten med hänsyn till arbetsmiljö, arbetsutbud och sociala normer på arbetsmarknaden (Ståhl och Seing 2014, jfr Jacobsson & Seing 2013, Seing 2011). Det är alltså

⁵ Tidigare användes begreppet arbetshandikapp istället för arbetsförmåga (work disability byttes mot workability).

fullt möjligt att exempelvis Försäkringskassan bedömer att en person har arbetsförmåga, medan Arbetsförmedlingen gör en annan bedömning baserat på arbetsmarknadens krav. Utredningar och bedömningar av funktionshinder och arbetsförmåga vid Arbetsförmedlingen syftar till att avgöra huruvida arbetssökande har rätt till extra arbetsmarknadspolitiska insatser reserverade för personer med *funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga*. Extra arbetsmarknadspolitiska insatser är till exempel lönebidrag, anställning på Samhall, offentlig skyddad anställning eller SIUS.⁶ Processen innebär att individer som bedöms ha *fysiska, psykiska eller sociala svårigheter* (Ibid.) kodas inom ett särskilt klassificeringssystem för funktionshinder, vanligtvis efter en utredning genomförd av arbetspsykologer, arbetsterapeuter och/eller socionomer på Arbetsförmedlingen. Denna kod, som fungerar som en administrativ kategori, utgör sedan grunden för tillsättningen av särskilda stödinsatser för personer med olika typer av funktionshinder som begränsar deras arbetsförmåga (Seing 2011:26, jft Holmqvist et al. 2012). Enligt Arbetsförmedlingens grundföreskrift AFFS 2015:1 klassificeras funktionshinder enligt nedan:

- 11 Nedsatt funktion i hjärta, kärl eller lungor
- 21 Barndomsdöv och/eller teckenspråkig
- 22 Hörselskada
- 33 Synnedsättning
- 43 Nedsatt eller begränsad rörelseförmåga
- 51 Övriga somatiskt relaterade funktionsnedsättningar
- 61 Psykisk funktionsnedsättning
- 71 Generellt nedsatt inlärningsförmåga
- 82 Missbruks- eller beroendeproblematik
- 91 Allergi eller överkänslighet
- 92 Specifik kognitiv funktionsnedsättning

⁶ SIUS innebär Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, vilket är stöd och hjälp inför en ny anställning om en person har nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning.

Fram till februari 2015 existerade istället för kod 82, en kod 81 för socialmedicinskt funktionshinder, en kategori för personer med ”socialt belastade omständigheter” som, till exempel, kriminell bakgrund och missbruk. Enligt forskningen har den socialmedicinska koden blivit en slags restkategori för personer som av olika anledningar inte lever upp till kraven på social kompetens, flexibilitet och reflexivitet. Studier indikerar att koden har inneburit stora möjligheter till godtyckliga bedömningar av individer som inte ansetts vara anställningsbara (Jacobsson och Seing 2013:18). Socialmedicinskt funktionshinder finns inte med i WHO:s funktionshinderlista, ICF.

Mot bakgrund av ovanstående korta genomgång är det tydligt att det kvarstår otydligheter och skillnader när det gäller att definiera funktionsnedsättning och funktionshinder. Den forskning som finns på området, som vi sett ovan, tenderar att ta sin utgångspunkt i skilda perspektiv på begreppen även om den sociala modellen kanske har störst betydelse idag. Andra viktiga aktörer, som WHO och Arbetsförmedlingen, bidrar också med försök att definiera begreppen. På det hela taget innebär den mångfald av definitioner och begreppsliga bedömningar att det är vanskligt att värdera och jämföra de forskningsstudier och utredningar som existerar idag (Tripney et al. 2013).

Forskning om funktionsnedsättningar och arbetsliv

I det följande avsnittet presenteras forskning om funktionshinder och arbetsliv som bedömts som mest relevant för att ge en överskådlig bild av området. Huvudsakligen är det svensk forskning som tas upp till diskussion, men även internationella studier beskrivs där så krävs i syfte att skapa en bredare eller djupare förståelse för forskningsområdet.

Aktiveringspolitik och arbetsmarknadssituation

Situationen på arbetsmarknaden, i ett globalt perspektiv, för personer med funktionsnedsättning behandlas i en rapport av Anders Bergeskog vid *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*⁷ (Bergeskog 2001). I studien jämförs 21 OECD-länder och resultatet visar att arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättning är 60 procent av motsvarande för personer utan funktionsnedsättning. Studien visar att länder som Frankrike, Nya Zeeland, Sverige och Tyskland ligger över genomsnittet när det gäller integrationen av personer med funktionsnedsättningar på arbetsmarknaden. Bland länder med låg grad av integration finner vi Grekland, Irland, Polen och Spanien. Bergeskog påtalar dock att arbetsdeltagandet i Norge, Sverige och Österrike till betydande del utgörs av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (Bergeskog 2001:32). På senare år har de flesta länderna i undersökningen strävat mot ökad arbetsmarknadsintegration för personer med funktionsnedsättning, där målsättningen har varit att öka andelen förvärvsarbetande för att på så sätt minska bi-dragsberoendet.

Den ökande arbetsintegrationen för personer med funktionsnedsättning som beskrivs av Bergeskog går sannolikt hand i hand med den tendens som har observerats de senaste 20-30 åren där arbetsmarknadspolitiken rört sig från en tydlig välfärdsinriktning till vad som i litteraturen kallas *work fare states* (jfr Jessop 2002). En viktig faktor i denna utveckling har varit att flytta ansvaret för arbetslösheten. Från att ha varit en central fråga för välfärdsstaten, har arbetslöshet som fenomen istället blivit den arbetslösa individens ansvar (McDonald & Marston 2005).

Denna tendens är tydlig i de flesta europeiska länder i dag och kan ses som en del av en allmän reform som brukar benämnas som *active labour market policies* (ALMP). Statliga åtgärder har därför, som McDonald & Marston uttrycker det;

⁷ I denna kunskapsöversikt har rapporter från IFAU kategoriserats som forskning.

[...] förskjutits från ett fokus på att hantera efterfrågan på arbete genom skapandet av arbetstillfällen till att istället koncentrera åtgärder till utbudssidan (2005).

Detta har i praktiken inneburit en ökad ambition att aktivera arbetslösa personer. Detta skifte i arbetsmarknadspolitiken har medfört en större press på att arbetslösa skall arbeta i utbyte mot välfärd (Ochel 2005). Intentionen med denna nya politik har varit att anpassa, rusta och förbereda individer för arbetsmarknadens krav. Åtgärdernas mål har varit att skapa individer som är *job-ready* (Sztandar-Sztanderska 2009) genom utbildning, praktikprogram, personlig vägledning (*coaching*) samt även genom att införa starka sanktioner om de arbetslösa inte följer dessa program (van der Aa & van Berkel 2014: 12).

I Sverige är, trots denna ändrade inriktning av arbetsmarknadspolitiken, personer med funktionsnedsättning generellt sett fortfarande i högre grad arbetslösa i jämförelse med befolkningen i allmänhet (Gustafsson et al. 2014, SOU 2012:31). En förklaring som nämns är att andelen arbeten med enkla arbetsuppgifter med låga krav på utbildning och formell kompetens har minskat kraftigt i arbetslivet. Samtidigt har kraven på flexibilitet, eget ansvar och arbetstempo ökat i arbetslivet (Allvin et al. 2006). Ytterligare strukturella faktorer är nedgångar i den allmänna sysselsättningsgraden och konjunkturen som påverkar denna grupp i högre grad än befolkningen i allmänhet (Lövgren och Hamreby 2011:95, jfr Taanila et al. 2005). Det är också viktigt att betona att det inte enbart är formell kompetens och utbildning som blivit allt viktigare, det handlar även om personliga egenskaper. Kraven på social förmåga och kompetens har förstärkts och att vara kommunikativ och entreprenöriellt lagd premieras (Jacobsson och Seing 2013). Totalt sett skulle då arbetslivets nya förutsättningar innebära att gruppen med funktionsnedsättningar blivit särskilt drabbad.

Att denna grupp i högre grad är arbetslösa gäller inte bara i Sverige, utan även internationellt sett (Tripney et al. 2013:2, von Schrader et al. 2014). I en översiktsrapport av ett flertal forskare

(Tripney et al. 2013) anges ett antal internationella studier som pekar på att när personer med funktionsnedsättningar arbetar har de generellt sett längre arbetstider, lägre inkomster och sämre karriärvägar. De arbetar också i högre utsträckning i den informella ekonomin samtidigt som de är utsatta för en större risk att bli av med sitt arbete (jfr Coleridge 2005; Contreras et al. 2006; Houtenville et al. 2009; Mete 2008; Mitra 2008; Mitra et al. 2013; Mitra och Sambamoorthi 2008; Mizunoya och Mitra, 2012; Roulstone 2012; Roulstone et al. 2003). Kvinnor med funktionsnedsättningar har också sämre förutsättningar på arbetsmarknaden än män (Tripney et al. 2013, jfr Emmett 2006; Mitra och Sambamoorthi 2008; Mitra et al. 2013).

I Sverige har gruppen arbetslösa med funktionsnedsättningar också ökat de senaste åren, och mellan 1991 och 2004 med så mycket som 350 procent (Seing 2011, se även Holmqvist 2005, SOU 2003:56, SOU 2003:95). Ökningen verkar ha fortsatt även efter 2004, då Jacobsson och Seing (2013) rapporterar om att 25,3 procent av de arbetslösa inskrivna vid Arbetsförmedlingen 2011 var kodade som funktionshindrade (jfr Maravelias 2015). Psykiskt funktionshinder och specifika inlärningssvårigheter har stått för den största ökningen (Jacobsson och Seing 2013:10). Inom arbetsmarknadsforskningen har ett medikaliseringsspektiv använts för att förklara denna ökning av gruppen med funktionsnedsättningar. Flera forskare pekar således på att arbetslöshet i allt högre utsträckning tenderar att förklaras utifrån medicinska modeller som bygger på medicinsk professionskunskap (Seing 2011, se även Holmqvist 2006, Peralta Prieto 2006). En observation som gjorts i samband med denna utveckling är att arbetslöshet mer kommit att handla om ett avvikande beteende eller "sjukdomar" som främst återfinns bland individernas egenskaper. Även enligt Gustafsson (2014) tolkas svårigheter på arbetsmarknaden idag i medicinska och inte i strukturella eller sociala termer. Även Lövgren och Hamreby belyser i en översiktsartikel över arbetslivssituationen för unga med intellektuella funktionsnedsättningar att välfärdssystemen tenderar att lägga

”problemet” hos individerna. Det är också därför som individuella kvaliteter operationaliseras och mäts i statistiska undersökningar (Lövgren och Hamreby 2011:101). De menar istället att;

[...] the organization and structures, attitudes and treatment, are seldom operationalized and problematized irrespective of the welfare system in question (Ibid.).

Enligt Maravelias (2015) resonemang är det således den moderna arbetsmarknadens krav som disciplinerar och drar gränser för vad som är normalt. Ur detta perspektiv är det rationaliseringen av arbetsmarknaden som bidrar till att skapa grupper av människor som anses ha funktionsnedsättningar.

Sett till de forskningsperspektiv som presenterades ovan är det alltså möjligt att tala om återgång till den så kritiserade medicinska modellen, men nu med tendensen att fler personer inkluderas i gruppen med funktionsnedsättningar än de som tidigare beaktats (Jacobsson och Seing 2013). Jacobssons och Seings forskning belyser således ett viktigt problem när det gäller frågan om funktionshinder, nämligen att definitionen av begreppet påverkas av normer och antaganden om vilka egenskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden (Gustafsson 2014:37). Seing skriver;

Nya funktionshinder är därför inte primärt ett resultat av att nya sjukdomar upptäckts utan att bedömningskriterierna av arbetsförmåga förändrats för att hantera arbetsmarknadens krav (Seing 2011:49; jfr Holmqvist 2005).

Detta har i sin tur betydelse för stora delar av gruppen arbetslösa som blir definierade som avvikande i syfte att legitimera särskilda stödinsatser från till exempel Arbetsförmedlingen. Beroende på denna utveckling har också insatserna för personer med funktionsnedsättning stärkts på senare tid, även om stödformer existerat i någon form under en längre tid. Särskilda satsningar på arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funk-

tionsnedsättningar har dock visat sig ha positiva effekter, enligt flera studier.

Effekter av arbetsmarknadsutbildning

I en rapport från 2014 visar Johan Regné vid IFAU att deltagande i yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar har positiva effekter för personer med funktionsnedsättningar och deras arbetssituation (Regné 2014). Exempel på effekter är högre övergång till arbete, högre inkomster och minskat mottagande av försörjningsstöd. Regné pekar på att det innan denna studie inte fanns särskilt mycket kunskap om effekten av arbetsmarknadsutbildning för dessa personer. Drygt 200 000 personer deltog under de aktuella åren för studien (1999-2006) i arbetsmarknadsutbildning, varav 23 000 hade en funktionsnedsättning. Studien visar att effekterna av programdeltagandet var positiva på både lång och kort sikt, även om författaren inte genomfört en samhällsekonomisk analys av effekterna i relation till kostnaderna för programdeltagandet (Regné 2014:34). Särskilt tydlig var effekten för personer med lägre utbildningsnivå. Resultaten bör också ställas i relation till det allmänna konjunkturläget, och det finns indikationer på att de positiva effekterna är större när konjunkturläget är bättre.

I en annan studie från IFAU studerar forskarna Nikolay Angelov och Marcus Eliason effekterna av tre arbetsmarknadspolitiska insatser som riktas till arbetssökande med funktionsnedsättning. Dessa tre insatser utgörs av lönebidrag, skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA) och anställning hos Samhall (Angelov och Eliason 2014). Deltagandet i programmen jämförs sedan med dem som har blivit kodade som personer med funktionsnedsättningar och är berättigade till insatserna men som ännu inte deltagit. Utgångspunkten i studien är den kodning som Arbetsförmedlingen använder sig av och som är baserad på grad av arbetsförmåga.

Även i denna studie är det tydligt att de arbetsmarknadspolitiska programmen ger positiva effekter på deltagarnas förvärvs-

inkomst, disponibel inkomst och sysselsättning (Ibid. s. 25). Författarna påpekar att detta resultat givetvis är väntat eftersom programmen just stödjer deltagarna med inkomst och sysselsättning. Studien pekar dock på att deltagande i programmen kan ge inläsningseffekter, vilket är något som diskuterats i tidigare studier av subventionerade arbetsmarknadsinsatser (jfr Calmfors et al. 2004). Inläsningseffekter innebär att arbetssökandes möjligheter att få ett osubventionerat arbete minskar vid subventionerade anställningar, vilket sannolikt beror på att subventionerade anställningar signalerar lägre arbetsförmåga än för ordinarie anställningar (Angelov och Eliason 2014:4). Att deltagarna tenderar att bli inlåsta i subventionerade arbeten, kan enligt författarna bero på att de minskar sina ansträngningar att hitta ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. En annan orsak som nämns är att Arbetsförmedlingen eventuellt minskar sina ansträngningar att leta lämpliga arbeten till deltagarna när de väl får en subventionerad anställning (Ibid.).

Utöver inläsningseffekter pekar andra studier på flera problem med insatser för personer med funktionsnedsättningar. Ett problem som belyses av Gustafsson et al. (2014) är att de lönesubventioner som ofta används för dessa personer också tenderar att påverka deras möjligheter i arbetslivet. Lönesubventioner innebär ett statligt stöd till de arbetsgivare som anställer personer med funktionsnedsättningar och ges i relation till en bedömd arbetsförmåga. Risker är enligt författarna att arbetsgivare ser subventionen som en tillräcklig ersättning för en lägre arbetsförmåga, vilket riskerar att arbetsgivare i mindre utsträckning anstränger sig att anpassa eller matcha dessa personer till anställningar. Det faktum att subventionerna är knutna till bedömningen av arbetsförmåga är problematiskt då bedömningar av arbetsförmåga hos alla individer tenderar att fluktuera över tid beroende på situation och kontext (Ibid. s. 251). Ett annat problem som lyfts fram är att subventionssystemet skapar en ”andra klassens anställda” som får effekter på dessa personers framtida anställningsmöjligheter och karriärvägar (Ibid. s. 262).

Arbetsgivarnas betydelse för arbetslivsintegration

Vid sidan av studier av arbetsmarknadspolitiska program och insatser har forskningen också inriktats på att studera den betydelse arbetsgivare har för personer med funktionsnedsättningar och deras integration på arbetsmarknaden.

När väl en person med funktionsnedsättning erhållit ett arbete, oavsett om det är via en särskild insats eller genom rekrytering på den reguljära arbetsmarknaden, visar forskningen att attityder och bemötande på arbetsplatsen har stor betydelse för en hållbar anställning. I en artikel från 2014 konstaterar von Schrader, Malzer och Bruyère att arbetsgivare ofta medverkar till att personer med funktionsnedsättningar i högre grad är arbetslösa i jämförelse med befolkningen i allmänhet (von Schrader et al. 2014:238). Som exempel nämner de att arbetsgivare av flera orsaker kan tveka inför att anställa dessa personer – de kan ha allmänt negativa föreställningar om funktionsnedsättningar, mistro deras kapacitet eller ha uppfattningen att särskilt kostsamma anpassningar krävs för att anställa dessa personer (Ibid.; jfr Bruyère et al. 2000). Andra orsaker som nämns av Seing et al. (2012) är att arbetsgivarna ofta har svårigheter att hitta anpassade arbetsuppgifter för sjukskrivna anställda, vilket sannolikt även gäller för personer med funktionsnedsättningar. Anpassningarna kan gälla sådant som tillfälliga arbetsuppgifter, omplacering eller särskilda arbetstider och arbetsuppgifter. Skälet till detta relateras till det intensiva arbetslivet och dess krav på effektivitet (Seing et al. 2012).

I studien av von Schrader et al. (2014) undersöks förutsättningarna för personer med framförallt psykiska och mindre synliga funktionsnedsättningar att berätta för sina arbetsgivare om sin funktionsnedsättning.⁸ Resultaten av studien visar att re-

⁸ I en amerikansk kontext är dessa mindre synliga funktionsnedsättningar vanliga, då man räknar med att många krigsveteraner har förvärvat funktionsnedsättningar under sin tjänstgöring, ofta med problem som depression, PTSD eller andra trauman som påverkat deras mentala hälsa (von Schrader et al. 2014:238).

spondenterna uttryckte oro över konsekvenserna av att tala med sin arbetsgivare om sin funktionsnedsättning, bland annat var de rädda för att bli behandlade annorlunda när det gällde anställningsvillkor, interaktion på arbetsplatsen och karriärmöjligheter (Ibid. s. 252). Studien visade att 80 procent av respondenterna ändå valt att berätta för arbetsgivaren om sin funktionsnedsättning och av dem hade 25 procent upplevt långvariga negativa konsekvenser av detta val. Artikelförfattarna drar slutsatsen att det finns ett behov bland arbetsgivare att dels utbilda chefer och anställda för att undvika att stereotypa föreställningar om funktionsnedsättningar sprids, dels utveckla satsningar mot ökad inkludering av personer med funktionsnedsättningar (Ibid.).

I en studie från IFAU undersöktes arbetsgivares erfarenheter av att anställa personer med funktionsnedsättningar (Knutsson och Persson 2001). Knappt 14 procent hade de senaste fem åren övervägt att anställa och 9 procent hade anställt en arbetssökande med funktionsnedsättning (Ibid. s. 53). Bland de arbetsgivare som valde att anställa uppgav 34 procent att den anställda fungerade bättre än förväntat. Författarna till rapporten drar därför slutsatsen att det fanns en tendens att;

[...] överskatta funktionsnedsättningens inverkan på arbetsinsatsen och därmed den upplevda risken med att anställa en funktionshindrad (Ibid. s. 54).

Att få arbetsgivare överväger eller har övervägt att anställa personer med funktionsnedsättningar kan givetvis bero på flera faktorer. En orsak kan dock vara att arbetsgivare sällan är med som samverkanspart när det kommer till samverkan med syftet att få arbetslösa, personer med funktionsnedsättningar eller sjukskrivna tillbaka i arbete (Ståhl 2009). Oftast sker samverkan enbart mellan myndigheter och kommuner, och arbetsgivarna utelämnas. Vad detta beror på är inte helt entydigt, dock framhåller Ståhl två presumtiva förklaringar. För det första kan arbetsgivare vara ovilliga att ta den risk det innebär att anställa någon med hälsoproblem (Ibid. s 270). För det andra kan det

handla om att arbetsgivare, enkelt uttryckt, inte involveras i samverkan av offentliga organisationer sedan nedmonteringen av det samverkans- och inflytandesystem som tidigare existerade mellan stat, fackförbund och näringsliv (korporativism).

I en omfattande svensk studie av övergången mellan särskola och arbetsliv för ungdomar med funktionsnedsättningar tar Molin (2008) upp frågan om arbetsplatsens betydelse för lyckad arbetsintegration. I likhet med von Schrader et al. (2014) visar Molin på svårigheten för dessa personer att synliggöra och berätta om funktionsnedsättningarna för arbetsgivare och arbetskamrater (Molin 2008:158). Vid intervjuer med tjänstemän och formella stödpersoner som arbetar med ungdomar på väg från särskolan till arbetslivet berättar dessa att svårigheterna med att synliggöra en funktionsnedsättning kan bidra till att minska möjligheterna att behålla ett arbete på sikt (Ibid.). Vidare visar studien också att ett fungerande vardagsnära stöd på arbetsplatsen har stor betydelse för om en anställning blir framgångsrik. I praktiken innebär detta att en stödperson på arbetsplatsen, exempelvis en chef eller någon annan särskilt utsedd lämplig person, engageras i den anställde med funktionsnedsättning. I detta sammanhang betonas också att stödet behöver vara kontinuerligt och långsiktigt (Ibid. s. 178; jfr Jeppsson Grassman et al. 2003). Ytterligare en aspekt som framkommer i studien är att arbetsplatskulturen och arbetsplatsens storlek är betydelsefulla faktorer – en mindre arbetsplats kan ha fördelar framför en stor då det kan vara lättare att synliggöra dessa personers arbetsförmåga.⁹

Processer för integration och/eller marginalisering

I en studie av Tielman (2003) diskuteras vilka processer på en arbetsplats som skapar integration (normalisering) eller marginalisering (handikappning) av personer med funktionsnedsättningar. Rapporten bygger på kvalitativa studier av sex olika typer av arbetsplatser. Resultaten av studien är högst relevant och krä-

⁹ Min tolkning av ett citat från empirin i Molin (2008:172).

ver därför en något längre beskrivning. I det processperspektiv som anläggs sker handikappning eller normalisering i två moment, som baseras på prestationer på arbetsplatsen (Tielman 2003:54). Prestationer betraktas i studien som ett resultat av mötet mellan kroppen, miljön och de krav som ställs på prestationer (Ibid.). I det första momentet bedöms en persons prestationsnivå, vilket sker i relation till rådande prestationsnormer, till exempel vad normal arbetstakt är, samt vilket värde en prestation anses ha. Detta är således en social bedömning som kan påverkas av ett stort antal faktorer. I det andra momentet förklaras den bedömda prestationsnivån, som antingen kan ges handikappande eller normaliserande förklaringar (Ibid. s. 55). Låga prestationer kan således förklaras av dålig arbetsmiljö eller som svagheter hos individen.

Enligt studien är det ett antal olika prestationer som värderas på arbetsplatser; kvaliteten i utförandet av de formella arbetsuppgifterna, allsidigheten och möjligheten att ta olika slags arbetsuppgifter, att passa tider/kunna arbeta obekväma arbetstider, prestationernas status (i relation till andra prestationer), arbetsplatsens status (i relation till andra avdelningar) samt deltagandet i informellt umgänge (Ibid. s. 58-59).

Modellen är naturligtvis mer komplex än vad som beskrivits ovan, men studien gör det möjligt att bättre förstå hur förutsättningarna konstrueras när det gäller integration av personer med funktionsnedsättningar på arbetsplatser. Ett exempel från studien är hur en person som i huvudsak arbetar med kvalificerade arbetsuppgifter, men som har en funktionsnedsättning som begränsar utförandet av vad som uppfattas vara enklare arbetsuppgifter, betraktas som svag på arbetsplatsen. Utifrån de sociala bedömningsprocesser som sker på arbetsplatsen överskuggas således förmågan att arbeta med kvalificerade arbetsuppgifter av oförmågan att arbeta med de enklare (Ibid. s. 56). Funktionshinder tenderar därför att under vissa förutsättningar signalera och betraktas som individuell ”svaghet”, vilket enligt Tielmans processperspektiv innebär att en funktionsnedsättning etablerar en

handikappningsprocess snarare än en normalisering. Handikappningsprocessen kan antas påverka dessa personers förutsättningar i arbetslivet i en negativ riktning, i enlighet med vad som bland annat nämns av von Schrader et al. (2014).

Supported Employment som arbetsmarknadsmodell

I avhandlingen *Supported Employment* i en svensk kontext – förutsättningar när personer med funktionsnedsättningar når, får och behåller ett arbete studeras vilken betydelse *Supported Employment*-metodiken har för personer med funktionsnedsättningar när det gäller arbetslivsintegration (Gustafsson 2014). Metodiken har fått allt fler användare sedan den introducerades i Sverige på 1990-talet. Bland annat använder sig Arbetsförmedlingen av *Supported Employment* i det stöd som benämns Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS). Metoden utvecklades i USA på 1970-talet.

Enligt Gustafsson bygger metodiken på att särskilda stödpersoner arbetar nära och långsiktigt med personer med funktionsnedsättningar och arbetsgivare, där tanken är att skapa möjligheter för anställning och social inkludering på arbetsplatsen (Ibid. s. 23).¹⁰ Mer preciserat bygger *Supported Employment* på tanken att alla kan arbeta och att det är den enskildes möjligheter som skall tas tillvara, snarare än att fokusera på begränsningarna som en funktionsnedsättning kan innebära (Andersson 2010). Modellen bygger också på klientens vilja att arbeta, och att arbete inte är något som nås stegvis som i traditionell arbetsrehabilitering utan klienten skall direkt komma ut i arbete och träna på plats (Ibid.).

Gustafssons avhandling visar på ett flertal intressanta resultat. Betydelsefulla faktorer när arbetsgivare överväger att anställa personer med funktionsnedsättningar är dels att de har tidigare positiva erfarenheter av dessa personer, dels att den som är aktu-

¹⁰ *Supported Employment* är nära besläktad med metoden *Individual Placement and Support* (IPS) som vanligtvis används när det gäller psykiska funktionsnedsättningar (Gustafsson 2014).

ell för anställning bedöms som produktiv (Ibid. s. 77). Gustafsson betonar att arbetsgivarna således utgår från ett nyttoperspektiv när det gäller anställning av personer med funktionsnedsättningar. Ett annat resultat som framkommer i avhandlingen är att arbetsgivare anser att stödorganisationer som använder *Supported Employment*-metodikerna är framgångsrika genom att de stöttar arbetsgivarna på tre olika sätt; genom mäklare av ”osynlig” arbetskraft, som guide i ett okänt område och som problemlösare när väl en person med funktionsnedsättning anställts (Ibid. s. 78). Sammantaget innebar dessa roller att arbetsgivarna fick förtroende för stödorganisationen, minskade arbetsgivarnas transaktionskostnader samt ökade upplevelsen av säkerhet och kontroll (Ibid.). För det tredje visar studien vilken betydelse social inkludering på arbetsplatsen har för personer med funktionsnedsättning. Social inkludering delas i studien upp i dels den sociala rollen, det vill säga fysisk tillhörighet och erkännande på arbetsplatsen, dels den sociala tillhörigheten, som handlar om gemenskap och personligt värde bortom funktionsnedsättningen (Ibid. s. 80). När det gäller den sociala rollen visar studien att informanterna anser att det är viktigt att omgivningens förväntningar och behov är tydliga och konkreta, samtidigt som de som uppfattar sig själva som kompetenta också upplever att de blir erkända på arbetsplatsen. Omvänt, menar Gustafsson, kan;

[...] bristen på kompetens bli en barriär för utveckling i arbetet (Ibid. s. 79).

Vidare, för att de anställda med funktionsnedsättningar ska känna social tillhörighet behöver deras arbeten vara designade på så sätt att det skapas möjligheter för interaktion med arbetskamrater på arbetsplatsen, och inte som vissa informanter vittnar om, att de inte delar arbetsuppgifter med andra eller arbetar

åtskilda från den övriga personalen (Ibid. s. 80).¹¹ Här menar Gustafsson att *Supported Employment*-metodikerna genom bra matchning och tydliga inkluderingsstrategier kan vara framgångsrik.

Utvärderingar, projektrapporter och dokumentation

I detta avsnitt är avsikten att beskriva och diskutera ett urval av rapporter från kommunala och regionala projekt eller satsningar som syftar till att öka andelen anställda med funktionsnedsättningar i arbetslivet de senaste fem åren. Det är dock svårt att uppskatta hur många satsningar som gjorts i Sverige på området – många projekt har sannolikt inte utvärderats externt och det är heller inte säkert att dokumentationen kring dessa projekt har fått någon större spridning. Bedömningen är dock att detta urval speglar de mest relevanta och spridda rapporterna.

Att sänka trösklarna till arbetsmarknaden

En översiktlig och betydande rapport på temat utgörs av *Möjligheter och hinder att nå arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning* där 60 projekt som fått ekonomiskt stöd av Allmänna Arvsfonden mellan 1994–2012 utvärderas (Danermark och Bjarnason 2014). Allmänna Arvsfonden är uppbyggd av medel från avlidna personer som saknar arvingar och finansierar projekt för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Fonden företräds av Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen.

Projekten har alla haft som syfte att öka tillträdet till arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning, även om variationen varit stor. Mottagare av medel har främst varit frivilligorganisationer, men även landsting och kommuner har drivit projekt. Organisationerna har också haft olika syften och tidsra-

¹¹ Att värdera social roll och social tillhörighet är inte begränsat till personer med funktionsnedsättning, utan tillmäts givetvis stor betydelse för de allra flesta människor.

marna har varit varierande. Utvärderingen har syftat till att ge Arvsfonden en sammanhållen bild av hur projekten fallit ut, och man har koncentrerat utvärderingen till frågor som rör resursernas betydelse, möjligheter och hinder i projekten, målgruppens upplevelser av insatserna, i vilken utsträckning resursbesparingar kan göras med hjälp av projekterfarenheterna samt huruvida projekten påverkat möjligheter till arbete (Ibid. s. 11).

Arbetsmarknadsintegration för denna målgrupp är ett av åtta olika prioriterade områden som Arvsfonden stödjer. Detta speglar också den utveckling som skett på området på både europeisk och nationell nivå. Regeringen har bland annat föreslagit att öka samverkan mellan myndigheter för att förbättra möjligheterna för gruppen med funktionsnedsättningar (Ibid. s. 11, jfr Prop. 2007/08:1). Studier har också betonat betydelsen av samverkan som framgångsfaktor. Dock finns det enligt rapportens författare få studier som undersökt samverkan kring bredare grupper av personer med funktionsnedsättningar, och som dessutom involverar brukarorganisationer. De menar därför att utvärderingen är ett viktigt bidrag till kunskapen om vilka faktorer som hindrar respektive stödjer personer med funktionsnedsättningar att komma in på arbetsmarknaden (Danermark och Bjarnason 2014:11).

En övergripande observation i utvärderingen är att i projekten som studerats har fokus riktats mot att sänka trösklarna till arbetsmarknaden, och inte, som annars är vanligt förekommande, att hantera frågan om utanförskap som en individuell egenkap. Att sänka trösklarna till arbetsmarknaden handlar således om att utveckla anpassade krav utifrån de förutsättningar som personer med funktionsnedsättningar har. Detta innebär således att projekten riktat in sig på strukturella frågor och den roll det omgivande samhället har när det gäller att förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar på arbetsmarknaden (Ibid. s. 64). Utvärderingen visar att en stor del av de 60 projekten lyckats väl med att öka dessa möjligheter på arbetsmarknaden. Många av dem har också nått sina mål då flertalet deltagare har fått arbete, praktik eller utbildning. Utvärderingen

belyser också ett antal mekanismer som främjat respektive försvårat denna utveckling. Bland de främjande mekanismerna nämns; intern organisation och struktur, obundenhet gentemot externa aktörer, engagemang, målgruppskänedom, ämneskunskap om och erfarenhet av målgruppen, extern samverkan, förankring i målgruppen, brukarmedverkan samt ekonomiskt stöd (från Arvsfonden). Författarna betonar;

Det som projektägarna och projektledningen själva kan påverka i mycket stor utsträckning är i första hand att projekten förvaltas av kunniga personer i en stabil organisation (Ibid. s. 65).

De hindrande mekanismerna handlar om bristande intern organisation och kunskap, men även målgruppens utsatthet, omgivningens okunnighet och fördomar, samverkanssvårigheter samt bristande förankring i målgruppen för att nämna några (Ibid. s. 64-65). Ett annat hinder som nämns, paradoxalt nog, är att innovativa projekt hade större svårigheter att nå sina mål än andra projekt. Undersökningen visade att nya metoder tar tid att införa och att trögheten bland annat påverkas av maktstrukturer, okunnighet eller rigida organisationer (Ibid.).

Olika modeller, olika logiker

En annan utvärdering som inriktats mot den strukturella problematiken utfördes vid Malmö högskola 2010. Den var riktad mot svårigheter och hinder för samverkan och implementering av ett Finsamfinansierat.¹² *Supported Employmentprojekt* i Malmö (Andersson 2010). En problematisk faktor som utvärderingen belyser är att det i projektet förekommit svårigheter att kom-

¹² Finsam är en vardaglig term för att beteckna den finansiella samordningen som sker i samordningsförbund, där parterna utgörs av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och landsting/region. Samordningsförbund möjliggjordes genom lagen från 2004 om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Samordningsförbundens uppgift är i första hand att verka för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Se <http://www.finsam.se>

binera *Supported Employmentmetodiken* (SE/IPS) med traditionella modeller för arbetslivsinriktad rehabilitering. Här pekar Andersson på två olika logiker som kommer i konflikt; den traditionella modellen bygger på ett utarbetat regelverk där klienterna stegvis etablerar sig på en arbetsplats, medan SE/IPS bygger på en modell där klienten etableras på en arbetsplats utan föregående steg. För att SE/IPS skall kunna arbeta med klienter enligt modellen har det visat sig att frågan om arbetsplatsförsäkring för klienterna inneburit att man tvingats följa den traditionella modellen med Handlingsplanssamverkan via Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Genom Handlingsplanssamverkan har frågan om försäkring lösts men detta medförde paradoxalt nog att klienten istället förväntades följa den stegvisa modellen. Detta medförde att projektet inte längre kunde följa SE/IPS-modellen som var syftet med projektet från början (Ibid.).

Utvärderingen visar också att det funnits en samarbetsproblematik mellan arbetscoacher som arbetat enligt SE/IPS och handläggare på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (Ibid.). Framförallt pekar studien på att det i projektet funnits en frustration över att de senare inte varit tillräckligt inriktade på klienternas egna önskemål. Detta var dels en fråga om att handläggarna inte tog hänsyn till klienternas eller arbetscoachernas åsikter, dels en fråga om avsaknad av kunskap om SE/IPS. Vice versa tenderade handläggarna vid Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att anse att arbetscoacherna inte tog hänsyn till regelverken, samtidigt som de delvis var skeptiska till SE/IPS som modell. Här visar utvärderingen att det också funnits ett stort tvivel, såväl bland handläggarna som bland klienterna själva och deras familjer, på att klienterna klarar av att arbeta (Ibid.).

Strukturella utmaningar: samverkan, långsiktighet och tydliga roller

Ett omfattande samarbetsprojekt (*KomAn*) mellan Värmdö, Tyresö, Haninge och Nynäshamns kommuner, Arbetsförmed-

lingen och Försäkringskassan adresserade just frågan om samverkan och samarbete över organisationsgränser när det gäller stöd till personer med funktionsnedsättning för att de skall nå egen försörjning genom arbete eller studier (Europeiska Socialfonden 2013). Projektet *KomAn* som avslutades 2012 utgick från fyra olika insatser – mobiliseringskurser, anpassad vuxenutbildning, *Supported Employment* och socialt företagande. Målsättningen var att öka möjligheterna till egen försörjning för målgruppen men också att detta skulle ske på ett sätt som ökade deltagarnas självbestämmande och valfrihet gällande arbete och studier (Ibid.). Enligt slutrapporten till ESF-rådet, som också finansierade projektet, gav projektet goda sysselsättningseffekter. Exempelvis hade 229 av 906 deltagare i *KomAn* uppnått egen försörjning inom 18 månader. Dessutom pekar rapporten på att en stor del av personalen på de mottagande arbetsplatserna upplever att projektet förändrat deras synsätt på personer med funktionsnedsättning. De viktigaste lärdomarna av projektet är dock relaterade till frågan om samverkan. Genom att projektets parter etablerat en samsyn kring centrala frågor i projektet har resurserna kunnat användas mer effektivt, och deltagarna har kunnat få kvalificerad vägledning om insatserna. Samverkan, som skett på flera nivåer och mellan flera aktörer, har enligt rapporten därför resulterat i att deltagarna i projektet inte fallit mellan stolarna (Ibid.). En annan viktig lärdom som betonas är nödvändigheten av ett långvarigt stöd för målgruppen;

Stödet är för många också helt avgörande för att de ska kunna behålla den anställning de fått eller fullfölja studierna de påbörjat med stöd från *KomAn*. (Ibid.).

Ett liknande projekt i Partille kommun (*Projekt Arbetsliv*) betonar också att behovet av långvarigt och uppföljande stöd är stort för målgruppen (Europeiska Socialfonden 2008). Projektets slutrapport, också denna till ESF, kompletterar denna bild med att även belysa andra faktorer som på olika sätt gjort det svårare att nå målet att öka andelen personer med funktionsnedsättning i

arbetslivet. En sådan är arbetsgivarnas oro för att ta hela arbetsgivaransvaret, vilket baserar sig på tveksamheter till den ekonomiska stödformens framtida existens för den anställde med funktionsnedsättning. En annan svårighet som nämns i rapporten är deltagarnas och/eller deras anhörigas oro för att lämna en trygg tillvaro inom daglig verksamhet och en trygg inkomst från exempelvis Försäkringskassan (Ibid. s. 14-15). En viktig slutsats som dras i rapporten är dock att de flesta svårigheter som behövde hanteras inom projektet var relaterade till samspelet med det omgivande samhället;

[...] och inte med personernas funktionsnedsättningar i sig (Ibid., jfr Lövgren och Hamreby 2011:101).

Socialpsykiatriskt Kunskapscentrum i Västerbotten utvärderade 2009 *Supported Employmentverksamheten* i Umeå på uppdrag av kommunens samordningsförbund. SE-verksamheten har pågått sedan 2006 och utvärderingen syftade till att studera klienter med psykiska funktionsnedsättningar och hur deras situation förändrats efter att de deltagit i arbetsrehabilitering baserad på SE (Nygren et al. 2009). Ytterligare ett syfte var att kartlägga vilka hinder och möjligheter personalen upplevt i rehabiliteringsprocessen.

Utvärderingen pekar på en positiv förändring av klienternas arbetssituation samtidigt som klienterna själva upplever arbetsrehabiliteringen mycket positivt. När det gäller handledarnas perspektiv och bedömning av vilka faktorer som försvårar eller underlättar rehabiliteringen har fem områden berörts; klienten, de egna insatserna, vård- och stödsystemet, arbetsmarknaden samt arbetsplatsen (Ibid. s. 20). Hinder på klientnivån rör givetvis främst klienternas psykiska ohälsa. Faktorer som underlättar rehabiliteringen är dock sådant som rör förmågan till insikt, öppenhet och tillit till professionella nätverk, för att nämna några. När det gäller den egna verksamheten pekar utvärderarna på att för stor genomströmning av klienter hotar kvaliteten i arbetet

samtidigt som det är svårt att bedöma en klients närhet till arbetsmarknaden. Handledarna upplever också svårigheter med att identifiera vilka faktorer som påverkar klienternas arbetsituation. Här finns det flera omständigheter som kan korrelera, bland annat klientens hälsotillstånd, arbetsplatsens karaktär men även andra omgivningsfaktorer. Något som upplevts som positivt är samarbetet mellan aktörer som har tydliga roller. I ett vård- och stödsystemperspektiv framkommer det att hinder för rehabiliteringen främst utgörs av oklarheter kring de olika aktörernas roller, rutiner och regler. En annan fråga som diskuteras är hur arbetsförmåga skall bedömas, det vill säga om en person bara skall arbeta vissa timmar eller helt stå till arbetsmarknadens förfogande. Behovet av tydliga regler och riktlinjer för anställningsformer och ansvar är således något som upplevs vara mycket viktigt i sammanhanget. Dessutom betonar flera handledare att det är positivt med en tydlig kontaktperson inom psykiatrin. Slutligen visar utvärderingen på svårigheter att hitta arbetsplatser för arbetsträning som dessutom har framtida anställningsmöjligheter. Det verkar också råda konkurrens på arbetsmarknaden mellan olika former av verksamheter för arbetsrehabilitering, vilket upplevts som ett praktiskt hinder för SE-verksamheten. På arbetsplatsnivå är arbetsmiljön avgörande för rehabiliteringens framgång. Exempel på försvårande förhållanden är miljöer med hög arbetsbelastning, interna konflikter och otillräcklig handledning. Även arbetsuppgifterna i sig kan utgöra hinder i form av avsaknad av struktur, mycket/lite ensamarbete eller uppfattas som meningslösa eller för krävande. Det som av handledarna upplevts som positiva faktorer är arbetsplatser som har kunskaper om och en positiv inställning till arbetsrehabilitering. Just att arbetsplatsen måste vara involverad i rehabiliteringen är något som betonas i en rapport från *Forte* (Vingård 2015:12). Dock måste klienten få möjlighet att ”visa sig användbar” i verksamheten, det vill säga att verksamheten har ett behov av arbetskraft. Även möjligheten att kunna byta arbetsuppgifter

för ökad variation och sociala kontakter på arbetsplatsen har setts som en positiv faktor (Ibid. s. 22).

Från individuellt fokus till arbetsgivarnas behov av kompetens
 Vikten av att arbetsgivare är beredda att ta emot personer med funktionsnedsättningar är även något som betonas i en rapport publicerad av *Myndigheten för handikappolitisk samordning* (Handisam, idag *Myndigheten för delaktighet*). Myndigheten drev mellan 2009 och 2013 ett projekt i samverkan med Handikappförbunden, som representerar 37 funktionshinderorganisationer, med syfte att ge stöd till socialfondsprojekt (ESF) i hur de skall arbeta med tillgänglighet (Handisam 2013:7). Projektet ledde till ett antal intressanta resultat när det gäller frågan om arbetsgivarnas och arbetsplatsernas betydelse för utvecklingen av ett arbetsliv där alla kan delta oavsett funktionsförmåga (Ibid. s. 5). I rapporten pekar man bland annat på att det;

[...] starka fokus på individen som funnits [under programperioden] räcker inte. I en fungerande helhet måste mycket större utrymme ges för att förbereda arbetslivet och arbetsplatser på att se kompetensen i gruppen (Ibid. s. 13).

Vidare skriver de att en sådan förberedelse måste inkludera alla kategorier och nivåer på arbetsplatserna. En viktig iakttagelse rör den individuellt riktade och aktivitetsfokuserade modell (ALMP) som varit tongivande i de flesta arbetsmarknadsprojekt de senaste 20-25 åren, oavsett funktionsförmåga. Handisam skriver;

Utan inkluderande arbetsplatser hjälper det inte om vi rustar den enskilde arbetssökande. Vi riskerar bara en rundgång i systemet där den enskilde successivt bryts ner istället för tvärtom (Ibid.).

Ytterligare en observation handlar om att det krävs långsiktighet för att nå hållbara resultat när det gäller arbetet med ökad till-

gänghet och deltagande i arbetslivet för personer med funktionsnedsättningar (Ibid.).

Region Skåne har genomfört två olika ESF-projekt som syftat till att öka anställningen av personer med psykisk funktionsnedsättning i regionen. Det första projektet, *Vägen in*, handlade om att erbjuda denna målgrupp praktik och anställning, då gruppen har lägst sysselsättningsgrad i samhället (Gillberg 2015:4). Utvärderaren noterar i sammanhanget att arbetslöshetsproblematiken för personer med psykisk funktionsnedsättning kan betraktas som en bred fråga som rör kompetensförsörjning, rättigheter, lönsamhet, demokrati och samhällsekonomi (Gillberg 2015). Det andra projektet, *Förståelse öppnar nya dörrar*, riktades mot att kompetensutveckla regionens chefer och medarbetare i frågor kring psykisk funktionsnedsättning (Gillberg 2014).

Projektet *Vägen in* inriktades mot en bred målgrupp mellan 18-64 år med diagnoser som depression, Aspergers syndrom ADHD etc. Utöver syftet att ta fram praktikplatser var ett mål även att skapa ökad samverkan mellan aktörer som arbetar med rehabilitering. Ett skäl till detta var att man tidigt observerat att möjligheterna att få ett arbete påverkas av förmågan till samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunen (Gillberg 2015:7). I projektet expanderade frågan om samverkan till att även inkludera ideella aktörer och brukarorganisationer, vilket enligt projektledningen var något unikt. Liksom Finsamprojektet i Malmö har *Vägen in* använt en SE/IPS-modell.

Utvärderingen visar på viktiga resultat när det gäller frågor om samverkan, finansiering och organisering. När det gäller samverkan framkommer att det finns ett behov av aktörer som kan fungera som en länk över organisationsgränser mellan arbetssökande, myndigheter och arbetsgivare. Detta eftersom studien visar att det ofta finns brister i samordningen mellan aktörerna och att deltagare i projektet upplever att de hamnar mellan stolarna i dessa processer (Ibid. s. 27). Skälen till dessa brister hänförs till att det finns skillnader i aktörernas perspektiv, ar-

betssätt, regelverk, krav och prioriteringar som kan göra det komplicerat att samverka.

Utvärderaren menar att SE/IPS-modellen kräver en samsyn kring grundläggande faktorer för att modellen skall kunna användas effektivt. Även här (jfr Anderson 2010 ovan) visar studien att det funnits skepsis från såväl myndighets- och arbetsgi-varhåll som från de ideella brukarorganisationerna mot SE/IPS-modellens fokus på att direkt nå, få och behålla ett arbete för personer med psykisk funktionsnedsättning (Gillberg 2015:28). En fråga som uppkommer är därför hur man effektivt organiserar verksamheten för att skapa lämpliga praktik- och arbetsplatser – något som i projektet varit problematiskt och tidskrävande. Ytterligare en fråga som diskuteras är hur man finansierar en modell som har som grundläggande ambition att vara långsiktig. Här har studien visat att detta sannolikt kan bli ett problem om projektet skall omvandlas till ordinarie verksamhet (Ibid. s. 29). En viktig slutsats är att varaktiga förändringar kräver både centrala medel och långsiktig finansiering.

Även om det finns vinster med preventiva åtgärder menar utvärderaren också att dessa måste kommuniceras till beslutsfattare och arbetsgivare. Särskilt arbetsgivare var svåra att övertyga om att det gäller att se möjligheter istället för belastningar med att anställa personer med psykiska funktionsnedsättningar. Rapporten avslutas med frågan om hur man kombinerar ett strukturellt arbetssätt med individuell anpassning. Denna fråga skulle kunna sägas vara ett genomgående dilemma i flera av de studier som har diskuterats hittills.

Ytterligare utmaningar: Attityder, synsätt och värderingar

Det andra av de två ESF-projekten i Region Skåne, *Förståelse öppnar nya dörrar*, anknyter till *Vägen in* men är inriktat på en strukturell problematik avseende attityder, synsätt och värderingar kring personer med psykisk funktionsnedsättning (Gillberg 2014). Syftet med projektet var att påverka;

[...] värderingar och synsätt hos Region Skåne som arbetsgivare och dess anställda, för att främja icke-diskriminering och lika-behandling i förhållande till personer med psykisk funktionsnedsättning (Ibid. s. 4).

Projektet är att betrakta som ett försök att öka kunskapen och höja kompetensen rörande funktionsnedsättningar, eftersom det visat sig att gruppen ofta möts av skepsis, särskilt när det gäller arbetsförmåga. Mer precist var målgruppen, totalt ca 300 personer, främst anställda på HR-funktioner i regionen, men även chefer och personal som tar emot praktikanter från *Vägen in*. Resultatet av kompetensutvecklingsinsatsen blev dock 500 deltagare fördelat på 50 utbildningstillfällen.

Utvärderingen av projektet pekar på ett antal faktorer som är viktiga att beakta när det gäller framtida satsningar på målgruppen.¹³ Det framkommer dels att en breddning av rekryteringsprocessen är en viktig faktor i sammanhanget och att rekrytering genomförs på en kompetensbaserad icke-diskriminerande grund (särskilt vid chefstillsättningar), dels att frågornas status i organisationerna behöver förbättras och likställas med frågor som till exempel ekonomi (Ibid. s. 36). En annan observation utifrån materialet är behovet bland regionens arbetsgivare att framstå som attraktiva arbetsgivare. Detta kan uppnås genom att uppmärksamma frågor om psykisk arbetsmiljö, vilket kan leda till större möjligheter att attrahera rätt kompetens till organisationerna. Ytterligare en faktor som tas upp i utvärderingen är just frågan om långsiktighet och möjligheterna att skapa förutsättningar för personer med psykiska funktionsnedsättningar att behålla arbetet – och inte enbart fokusera på att målgruppen skall få ett arbete.

Ett liknande kompetensutvecklingsprojekt genomfördes i Stockholms läns landsting med syftet att få SLL som arbetsgivare att se personer med funktionsnedsättningar som en tillgång vid rekryteringar (SLL 2012). Handikapporganisationerna i Stock-

¹³ Se även projektdokumentationen från de två projekten: *Vår väg. Berättelser från Vägen in och Förståelse öppnar nya dörrar* (Region Skåne 2014).

holms län uppmärksammade landstingsstyrelsen på att SLL blivit allt sämre på att anställa personer med funktionsnedsättningar, vilket utmynnade i en satsning på att öka kunskapen om och förändra attityderna till funktionsnedsättningar bland chefer och anställda i organisationen (Ibid.). I denna satsning ingick att utveckla en utbildningsmodell för verksamheterna som även skulle spridas till andra arbetsgivarorganisationer samt utveckla ett webbaserat verktyg för spridning av kunskap bland alla SLL: s anställda. Resultaten av satsningen blev att 206 anställda utbildades, varav en stor del var chefer. Utvärderingen visade att satsningen på kunskap måste övergå till den reguljära verksamheten inom SLL genom att integrera frågan om funktionsnedsättningar i en bredare mångfaldsutbildning (en så kallad *Diversity*-utbildning).¹⁴ Samtidigt drogs slutsatsen att attitydförändringar när det gäller personer med funktionsnedsättningar är viktiga, men att målet är att nå beteendeförändringar. För att nå detta krävs andra insatser än utbildning (Ibid. s. 20).

I samband med lanseringen av en modell för fler arbeten till personer med funktionsnedsättningar i Linköpings kommun utvecklades även en vägledning för chefer i kommunen – *Se kraften och kompetensen hos personer med funktionsnedsättning* (Linköpings kommun 2013). Vägledningen betonar vikten av att ta hänsyn till jämställdhet och mångfald vid kommunens rekryteringar och på kommunens interna webbplats kan anställda till exempel göra olika värderingsövningar.

När det gäller just värderingar, attityder och diskriminering har en översiktsrapport, beställd av *Diskrimineringsombudsmannen* (DO), sammanfattat forskning om diskriminering vid rekrytering i arbetslivet. I rapporten berörs frågan om funktionsnedsättning och diskriminering, och resultatet av översikten pekar på att det i stort saknas forskning på området. En av slutsatserna i rapporten är att framtida forskning bland annat

¹⁴ Enligt en tjänsteman vid SLL har mångfaldsutbildning blivit ett obligatoriskt inslag i verksamheten för samtliga anställda, som en utveckling av satsningen från 2012.

bör prioritera området diskriminering av personer med funktionsnedsättningar (Diskrimineringsombudsmannen 2012:40).

Kommunernas kostnader för stödinsatser för personer med psykisk funktionsnedsättning

En annan översiktsrapport utfördes 2005 av Socialförvaltningen i Karlskoga kommun på uppdrag av Socialstyrelsen med syfte att kartlägga kommunernas sammanlagda kostnader för vård och stödinsatser för personer med psykisk funktionsnedsättning (Henriksen et al. 2005). Rapportens resultat var dock att det inte var möjligt att redovisa kommunernas samlade kostnader på nationell nivå. Ett skäl till dessa svårigheter var att informationen kring kommunernas kostnader var alldeles för osäker. Ett problem som diskuteras är att kommunerna organiserat stödinsatserna på skilda sätt samtidigt som begreppet psykisk funktionsnedsättning definieras olika i kommunerna. Även inom en kommuns olika förvaltningar fann studien att det fanns olikheter kring synen på begreppet (Ibid. s. 25). Exempelvis räknar vissa kommuner inte in neuropsykiatrisk funktionsnedsättning till denna kategori. Rapporten visar att hur begreppet definieras och vilket synsätt som används påverkar vilka åtgärder som erbjuds. Ett exempel som ges är att särskilt personer med både missbruk och psykisk funktionsnedsättning tenderar att uteslutas från vissa insatser. Ett fåtal kommuner hade också avsatt en särskild budget för arbetsmarknadsåtgärder för målgruppen med psykisk funktionsnedsättning (Ibid. s. 6).

Även om rapporten publicerades för tio år sedan speglar den de skillnader i synsätt som sannolikt fortfarande präglar arbetet i kommuner när det gäller personer med funktionsnedsättningar, och då särskilt de med psykiska sådana. Ytterligare en lärdom av rapporten är att det saknas tydlig samordning på nationell nivå vad gäller dessa frågor, vilket till viss del kan antas gälla även idag.

Handikappförbunden vägleder: Tre rådgivande underlag

Utöver utvärderingar och rapporter utförda av kommunala, regionala och statliga myndigheter och organisationer har Handikappförbunden sammanställt tre informationsunderlag som riktar sig till arbets sökande med funktionsnedsättningar, arbetsgivare och personer som arbetar med att stödja arbetssökande. Skriften *Nyckeln till arbete* (Handikappförbunden 2014a) är främst en vägledning till vilka rättigheter, möjligheter och stöd det finns för personer med funktionsnedsättningar när det gäller arbete och arbetsliv. Skriften *Våga visa vägen* (Handikappförbunden 2014b) riktar sig till arbetsgivare och belyser fördelarna med att anställa personer med funktionsnedsättningar genom att lyfta fram goda exempel på privata såväl som offentliga arbetsgivare. Särskilt betonas att anställningar av personer med funktionsnedsättningar inte är ett socialt åtagande (Ibid. s. 6). Istället är det en fråga om kompetensförsörjning som efter rätt anpassning kan visa sig vara lönsam för alla typer av verksamheter. Tonvikten läggs också, som flera av de rapporter som tagits upp tidigare visat, vid vikten av samverkan mellan kommuner, Arbetsförmedling, arbetsgivare och arbetssökande och då särskilt när det gäller introduktion och långsiktigt stöd. Ytterligare en fördel som lyfts fram är att anställningen av personer med funktionsnedsättningar kan avlasta verksamheterna genom att frigöra tid för de övriga anställda, även om den anställde inte kan utföra alla ordinarie arbetsuppgifter. *Rätt stöd till arbete* (Handikappförbunden 2014c) är det mest omfattande underlaget i serien och syftar till att lyfta fram framgångsrika arbetssätt i kommunernas stöd till arbete för personer med funktionsnedsättningar. Frågor som Handikappförbundet vill besvara med rapporten handlar om vilket stöd som ges till personer med funktionsnedsättningar, vad som varit avgörande för att få en anställning samt vilka arbetssätt som leder till att fler personer går från bidrag till egen försörjning (Ibid. s. 4). Detta utifrån en kartläggning av fem så kallade modellkommuner där arbetsmarknadsinsatserna för personer med funktionsnedsättning beskrivs. Utöver detta inter-

vjuades personer med funktionsnedsättning som deltagit i arbetslivsinriktade verksamheter eller fått stöd till anställning.

Undersökningen visar att kommunerna organiserat verksamheten för målgruppen på olika sätt. Ett flertal av kommunerna har använt sig av *Supported Employment-inspirerade* arbetsmodeller, men även andra modeller har använts, exempelvis *case-management* metodik (ett personligt ombud som koordinerar ett flertal insatser, jfr Socialstyrelsen 2011) eller Misa¹⁵ modell *individuellt stöd i arbete*.

Rapporten lyfter fram ett antal, enligt Handikappförbundens synsätt, positiva inslag i kommunernas arbete. Några av dessa är att det finns ”en gemensam ingång till allt stöd”, eller att ”arbetsförmågebedömning sker parallellt med anställning ute på arbetsplatser” och att insatserna ”ser till behovet och inte stödformen”. Andra positiva inslag som bör nämnas är ”användningen av sociala företag”, ”utbildning av all personal” samt ”samordning av resurser” och ”samverkan med närliggande kommuner” (Ibid. s. 13-29). Slutsatserna från intervjustudien av deltagare i kommunernas insatser visar att stöd till arbete för personer med funktionsnedsättningar ger dem möjlighet att vara medborgare som andra, med en lön som går att leva på. Detta kräver dock att en anställning innebär en förbättrad ekonomisk situation för den anställde med funktionsnedsättning, vilket inte alltid är fallet då anställning ofta kan medföra att flera bidrag riskerar att dras in. Vidare visar studien att det är viktigt med ett långsiktigt stöd från en och samma tjänsteman och att inte för många personer är inblandade. Detta är således en fråga om att etablera förtroende gentemot deltagaren. Andra slutsatser som nämns är att insatserna måste ta individuell hänsyn och att deltagarna måste få närma sig arbetsmarknaden i sin egen takt. Av denna anledning måste insatserna vara baserade på ett långsiktigt engagemang

¹⁵ Misa är en privat driven omsorgsverksamhet för personer med en kognitiv eller psykisk funktionsnedsättning; utvecklingsstörning, neuropsykiatrisk diagnos, autismdiagnos, förvärvad hjärnskada, psykisk och social ohälsa (www.misa.se), besökt 160301.

från kommunerna, vilket gör att kortsiktiga projekt bör undvikas. Slutligen belyser rapporten att för att kommunens arbete med målgruppen skall bli framgångsrikt så måste stödet kvarstå även efter det att själva anställningen påbörjats. Att behålla ett arbete har visat sig vara svårt, och flera av kommunerna har löst detta med hjälp av okonventionella metoder, som exempelvis innebär att arbetscoacher eller konsulenter går utanför ramarna och försöker hålla kontakten med deltagarna på längre sikt (Ibid. s. 57-61).

Rapporten avslutas med tio råd till kommunerna som är en sammanfattning av rapportens övergripande slutsatser – anpassa utbildningen, ha anställning som mål, vinn den arbetssökandes förtroende, gå utanför ramarna, odla kontakten med arbetsgivare, stöd den arbetssökande att berätta om sig själv, involvera familjen, rekrytera engagerad personal, samordna resurserna och utvärdera insatserna (Ibid. 62-63).

Vidgad arbetsmarknad i praktiken

Det här avsnittet av rapporten presenterar den empiriska delen av studien. Det är uppdelat i åtta underavsnitt som behandlar olika aspekter av de satsningar som studerats.

Fler vägar in – olika kommuner, olika arbetsätt

Den första aspekten handlar om att de fyra kommuner som studerats har organiserat satsningarna på personer med funktionsnedsättning på delvis olika sätt. För den fortsatta diskussionen av satsningarnas förutsättningar behöver kommunernas olika satsningar därför beskrivas övergripande. Avsnittet avslutas med en tabell för att ge en översikt över satsningarnas likheter och skillnader.

Eskilstuna – en pågående satsning

I Eskilstuna har en särskild satsning på personer med funktionsnedsättning beslutats av kommunpolitikerna och innebär att 150 arbetstillfällen skall beredas inom kommunens bolag och förvaltningar. Av dessa är 50 platser avsatta till personer med fysiska funktionsnedsättningar. Syftet med satsningen är att sätta tydlig press på kommunens olika verksamheter att anställa personer med funktionsnedsättningar som har så kallade LSS- och SoLbeslut. Det innebär beslut enligt *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*, LLS och *Socialtjänstlagen*, SoL. Antalet personer som skall anställas har baserats på ett antagande att ungefär en procent av befolkningen har en funktionsnedsättning

av något slag och 150 personer utgör en procent av det totala antalet anställda i kommunen.

Satsningen är endast en del i en bredare satsning som kallas *Fler jobb och fler i jobb*. Under detta paraply ingår det flera olika typer av riktade insatser, exempelvis till personer som har försörjningsstöd. Enligt HR-direktören är dessa satsningar att betrakta som arbetsmarknadspolitiska insatser, även om de syftar till att tillföra värde och kvalitetshöjning till verksamheterna.¹⁶

Eskilstuna kommun skiljer sig från de övriga kommunerna i studien eftersom de inte längre befinner sig i en planeringsfas när det gäller att öka andelen personer med funktionsnedsättning i arbetslivet. Eskilstuna inledde redan 2013 sin satsning och har sedan dess utvecklat och organiserat en modell för att förbättra förutsättningarna för målgruppen. I dagsläget är 22 personer anställda och målet är att resterande av de 150 skall anställas inom de närmaste två åren.

Det konkreta arbetet med att öka dessa personers andel i kommunens verksamheter lades på en särskild enhet under Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen, kallad IPS-enheten, som är en form av daglig verksamhet men extern och inriktad på anställning. Namnet kommer av den internationellt erkända och uppmärksammade arbetsmodellen för personer med psykiska funktionsnedsättningar och står för *Individual Placement and Support* och kan ses som en del i arbetssättet *Supported Employment* (Gustafsson 2014). Några grundförutsättningar vid användandet av IPS är att deltagarna själva skall kunna välja om de vill arbeta samt att modellen bygger på ett långsiktigt stöd.

Enheten startade som en liten traditionell enhet med inriktning på att etablera externa placeringar, exempelvis genom att ordna praktikplatser till personer med funktionsnedsättningar. I samband med ett chefsbyte erhöll enheten medel från Socialstyrelsen för att implementera IPS i verksamheten;

¹⁶ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

[...] Socialstyrelsen utlyste massa pengar som man kunde söka för att implementera det här [IPS] och det var 31 kommuner tror jag som sökte och fick. Och alla utom vi gjorde det i projektform. Så vi tog den här verksamheten och åkte allihop på utbildning.¹⁷

Implementeringen av IPS på enheten innebar att arbetet med målgruppen ändrades radikalt, enligt den före detta chefen för enheten. Eftersom arbetsmodellen bygger på att alla kan arbeta har enheten, efterhand den utvecklats, ökat andelen personer med funktionsnedsättning i arbete som tidigare hade en sysselsättning i kommunens dagliga verksamhet eller i externa placeringar. Antalet klienter var före IPS-implementeringen 76 personer, som efterhand växte till dagens 308.¹⁸ Enligt den tidigare chefen för IPS-enheten fanns det ett stort intresse att söka sig till IPS-enheten bland klienterna vid den interna dagliga verksamheten, när projektgruppen presenterade dessa möjligheter.¹⁹ Ungefär hälften av målgruppen har idag individuella placeringar, vilket är en stor förändring jämfört med tidigare förhållanden. Den före detta chefen för IPS-enheten beskriver arbetet:

Och vi ser att personer som man traditionellt sett inte tror kan vara ute [i anställning] fixar det alldeles utmärkt, och nästan bättre ibland för att där kan man anpassa precis efter deras behov, inte efter vad den här interna verksamheten tycker att man ska göra. [...] Här får man en arbetsplats dels som man vill komma till och sen går det att anpassa precis efter den personens funktionsnedsättning, inte efter en grupps uppskattade funktionsnedsättning eller vad man ska säga, med givna arbetsuppgifter. För traditionellt är det så att en daglig verksamhet

¹⁷ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹⁸ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹⁹ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

styrts mycket av arbetshandledare eller personalen på plats intressen.²⁰

När en klient beviljas bistånd enligt LSS eller SoL kan klienten antingen placeras i den interna dagliga verksamheten eller på IPS-enheten – här är det individens egen önskan att få ett arbete som avgör enligt flera informanter. Modellen innebär att varje klient som placeras på IPS-enheten tilldelas en så kallad arbets-specialist som i genomsnitt ansvarar för 17 klienter. För närvarande arbetar cirka 24 arbetspecialister på enheten. Arbets-specialisten upprättar sedan en individuell arbetsprofil och arbetar sedan för att hitta en arbetsplats att matcha med klienten.

IPS-enheten utgår inte från den funktionshinderkod som Arbetsförmedlingen använder, inte heller genomförs några arbetsförmågebedömningar. Utgångspunkten för IPS-enhetens personal är att alla kan jobba och att det enbart handlar om vilket stöd en person behöver.²¹ När en klient erhållit ett arbete avslutas dock inte arbets-specialistens arbete med klienten. Istället upprättas en plan för det fortsatta stödet, och principen är att klienten skall ha stöd så länge det behövs.²²

Arbets-sättet ställer höga krav på uppföljning och mätning av IPS-enhetens arbete. Detta arbete utförs främst av ett antal kvalitets-säkringssamordnare.

Att enhetens arbete har kunnat utvecklas bygger, enligt den tidigare chefen för enheten, främst på två faktorer. Dels innebär kommunens brukarpeng att enheten får ökad tilldelning av resurser vid ökat antal klienter, dels innebär arbets-sättet en ökad kostnadseffektivitet då externt anställda klienter är mindre kostnadskrävande än om de skulle delta i sysselsättning inom daglig verksamhet. Detta eftersom daglig verksamhet är betydligt mer personalkrävande (färre klienter per personal) och dessutom har

²⁰ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

²¹ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

²² Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

höga lokalkostnader.²³ Arbetssättet innebär således en form av decentralisering av den dagliga verksamheten, där kommunens övriga enheter på olika områden får ansvar för att erbjuda arbetsplatser för personer med funktionsnedsättningar.

Samtidigt har dock enhetens personal arbetat med att förankra arbetssättet i kommunen. En del av förankringen var att åka runt och berätta om satsningen för förvaltningsledningsgrupper och andra chefer i kommunen, bland annat genom att visa en film som IPS-enheten tagit fram kring deras arbete. I och med förankringsarbetet framkom också ett stort antal frågor och problem som enhetschefen var tvungen att hantera efter hand. När sedan verksamheten växte och arbetsspecialister anställdes har de fungerat som marknadsförare av satsningen eftersom en av deras arbetsuppgifter just är att arbeta mycket mot arbetsgivare.

Skövde – en bred satsning på flera målgrupper

Skövde har valt en bredare inriktning på sin satsning genom att utöver personer med funktionsnedsättningar även omfatta nyanlända flyktingar och långtidsarbetslösa personer. Skövde har inte som Eskilstuna valt att sätta upp några direkta kvantitativa mål för satsningen, främst eftersom det är svårt att formulera rimliga och verklighetsförankrade mål. HR-chefen berättar hur man sett på denna fråga;

[...] vi har inte känt att det har varit behov av det [kvantitativa mål] egentligen kan man säga. Vi har inte haft det med i diskussionen. Sen fick vi ju redovisat med Eskilstuna vad svårt det är att nå vissa. Det är svårt att se från en början vilken möjlighet det finns och vilket behov det finns förrän man är ute och ser nerifrån och upp.

Eftersom Skövde är tydliga med att betona att satsningen *Bredad kompetensförsörjning* är just en långsiktig satsning och ett arbetssätt, menar HR-chefen att tydligt satta mål signalerar pro-

²³ Ibid.

jekt snarare än långsiktig satsning. Ett problem är dock hur satsningen skall upprätthålla balansen mellan de tre målgrupperna när det inte finns några tydliga kvantitativa mål för respektive grupp. En risk är därför att någon grupp nedprioriteras om arbetsgivarna efterfrågar en viss grupp framför en annan, exempelvis högutbildade nyanlända. Det är också tydligt i citatet ovan att Skövde tagit lärdom av Eskilstuna kommuns erfarenheter när det gäller denna fråga. Vidare betonas också vikten av att låta medarbetarna i verksamheten formulera behovet av arbetskraft så att satsningen inte enbart baseras på chefernas uppfattningar om behov och liknande.

Satsningen har initierats genom Arbetsmarknadsavdelningen (AMA), som potentiellt sett har en mer autonom ställning i förhållande till andra enheter i kommunen. I Skövde ligger AMA direkt under kommunstyrelsen och tanken med denna konstruktion är att styra utifrån ett helhetsperspektiv i kommunen. AMA är också tydligare kopplad till den reguljära arbetsmarknaden.²⁴ Arbetsmarknadschefen berättar;

Nej, alltså vi jobbar sektorsövergripande. Det är ett av våra uppdrag. Så vi ligger inte i välfärdsorganisationen. Utan vi jobbar övergripande med de här frågorna. Så det är ingen specifik socialfråga eller specifik utbildningsfråga. [...] vi finansieras från kommunstyrelsen, vi finansieras från AF, vi finansieras från samordningsförbundet kan man säga.²⁵

En fördel med denna konstruktion är att enheten inte förknippas med andra sektorsers budget, vilket ger ökad handlingsfrihet. Detta ger också möjligheter att just arbeta sektorsövergripande med frågor som ligger mellan det statliga och det kommunala ansvaret.²⁶ Detta innebär också att AMA:s arbetsmarknadskon-sulenter kan användas för hela Skövde kommun.²⁷

²⁴ HR-chef, Skövde.

²⁵ Arbetsmarknadschef, Skövde.

²⁶ Ibid.

²⁷ HR-chef, Skövde.

Skövde har valt att inrätta tre interna styrorgan – en styrgrupp, en projektgrupp och en referensgrupp. Styrgruppen består av chefen för AMA och avdelningschefer som representerar de tre målgrupperna; vård och omsorg (funktionsnedsättning), socialtjänst (integration) och barn och utbildning. Utöver dessa personer tillhör även adjungerade chefer från HR och Arbetsförmedlingen styrgruppen. En tjänsteman från Arbetsförmedlingen ingår även i projektgruppen, som är mer operativt inriktad. AMA har därför en relativt tät koppling till Arbetsförmedlingen, eftersom de också delar lokaler.

Kommunorganisationen i Skövde visar också på fördelar när det gäller att förankra och sprida information om satsningen *Breddad kompetensförsörjning*. Exempelvis sitter HR-chefen i kommundirektörens ledningsgrupp, där även alla sektorchefer är representerade. HR-chefen har vidare ett antal HR-partners under sig som är kopplade till olika sektorer samtidigt som HR-chefen är medlem i styrgruppen för satsningen. Detta innebär stora möjligheter för styrgruppen att påverka och nå ut med information om satsningen via både sektorcheferna och lokala HR-partners, vilket skapar möjligheter att förankra satsningen lokalt ute i verksamheterna. HR-chefen förtydligar;

Det blir förankring kan man väl säga. För att det gäller ju att för att få [...] arbetssättet förankrat. Och få med cheferna och ledningen i att så här ska vi arbeta. Men det kan inte bara vara åt det hållet utan man måste också, när det är så långt gånget, då måste också arbetsgruppen involveras så att det inte blir bara uppifrån och ner att nu ska det här ut och ni ska ha 50 stycken och ni ska ha så.²⁸

Liksom i Eskilstuna arbetar även styrgruppen i Skövde mot att förankra satsningen både uppifrån och ner och nerifrån och upp.

²⁸ HR-chef, Skövde.

Karlskoga – med utgångspunkt i praktisk verksamhet

Karlskoga har inledningsvis fokuserat på att arbeta med klienter från den externa avdelningen vid kommunens dagliga verksamhet som har LSS-beslut. Målgruppen är främst personer med någon typ av intellektuell utvecklingsstörning. I likhet med Skövde har Karlskoga också undvikit att ange några kvantitativa mål för satsningen. Anledningen som anges är att man vill att pilotprojektet skall genomföras först och studera de resultat som detta ger. I ett senare skede när den politiska ledningen kontaktas öppnas dock möjligheterna för att ange ett mål för hur många personer som kan anställas i den kommunala verksamheten. Arbetsmarknadschefen menar att det emellertid inte är orimligt att erbjuda ca 30 platser även om vederbörande påpekar att antalet potentiella anställda är relaterat till vilken finansiering som avsätts i framtiden.²⁹

Liksom i Skövde är satsningen placerad vid Arbetsmarknadsenheten (AME). AME i Karlskoga kommun är placerad under Socialförvaltningen, men samarbetar med andra förvaltningar, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Den målgrupp som AME normalt arbetar med är personer som har missbruksbakgrund, långvarigt beroende av försörjningsstöd, någon form av psykisk funktionsnedsättning eller socialmedicinsk problematik.³⁰ Daglig verksamhet ligger således utanför AME. På AME i Karlskoga arbetar man också efter IPS och har fem utbildade IPS-coacher.

Till skillnad från Skövde och Eskilstuna har Karlskoga valt en annan strategi när det gäller organiseringen av satsningen *Breddad kompetensförsörjning i Karlskoga kommun*. Istället för att organisera satsningen centralt har Karlskoga valt att arbeta i liten skala med en lokal förankring av satsningen på ett utvalt vårdboende i Karlskoga. Ambitionen är således att främst förankra satsningen underifrån via professionerna och personalen genom att visa på goda exempel. Personalen på detta vårdboende har

²⁹ Arbetsmarknadschef, Karlskoga kommun.

³⁰ Ibid.

också lång erfarenhet av att ta emot personer från en mängd olika projekt som bedrivits i kommunen, såväl Fas 3 och Plusarbetare som språkpraktikanter.³¹

På AME i Karlskoga har man etablerat en styrgrupp där AME: s chef, en arbetshandledare vid daglig verksamhet, en enhetschef för ett vårdboende, ett lokalt skyddsombud, en facklig representant samt en lokal projektledare ingår.³² Den lokala projektledaren har tidigare arbetat som undersköterska under många år på det aktuella vårdboendet och har således erfarenhet av de arbetsuppgifter som förekommer där.

Satsningen är uppdelad i två delar. Den första fasen tar sin utgångspunkt i en befintlig individuell placering inom daglig verksamhet på ett vårdboende. Syftet är här att i projektgruppen arbeta för att denna person skall gå vidare till en anställning på boendet. I den andra fasen skall projektgruppen utveckla metoder för att skapa en tjänst på en annan avdelning på vårdboendet. Ambitionen är vidare att anställa fler personer på vårdboendet utifrån de lärdomar som dragits i projektets tidigare faser. Grundtanken är att anställningarna skall baseras på vilka behov av avlastning som finns på boendets olika avdelningar, och inte enbart se till individens behov som traditionella metoder för rehabilitering främst inriktats mot, men även IPS. Exempelvis är det projektledarens uppgift att kartlägga vilka arbetsuppgifter som kan bli aktuella vid vårdboendets olika avdelningar. Detta skall ske genom separata intervjuer med de anställda för att ta reda på vilka arbetsuppgifter de anser att de behöver avlastning med. Exempel på arbetsuppgifter som nämns av projektledaren är;

[att] hjälpa till i köket med olika arbetsuppgifter där. Hålla rent och ta undan disk och torka bord och servera mat och kaffe och fika och finnas där. Och sen finns det arbetsuppgifter i tvättstugan, till exempel. [...] det finns ganska många sådana här lö-

³¹ Enhetschef, Karlskoga kommun.

³² Projektplan ”Breddad kompetensförsörjning i Karlskoga kommun”, Karlskoga.

pande arbetsuppgifter man kan lägga på som underlättar för personalen.³³

På så sätt identifieras och utformas arbetsuppgifter på förhand som sedan kan utvecklas till tjänster som personer med funktionsnedsättningar kan söka.³⁴ Detta arbetssätt är också något som uppmuntras från fackförbundet Kommunals sida. Projektledaren påpekar att lämpliga arbetsuppgifter kan skilja sig mellan avdelningarna och, givetvis, mellan olika kommunala verksamheter. Olika avdelningar har olika värde tyngd, till exempel. Av denna anledning menar både enhetschefen och projektledaren att kartläggningen är viktig för att hitta arbetsuppgifter som är direkt relaterade till behoven på arbetsplatserna. Fördelen med denna strategi kan vara att personalen på de arbetsplatser där personer med funktionsnedsättningar anställs också är delaktiga i att ta fram lämpliga arbetsuppgifter samtidigt som de kan ges möjlighet att få kunskaper om målgruppen.

Satsningen syftar på längre sikt till att skapa ett underlag för den politiska ledningen som beskriver hur man kan arbeta för att öka andelen personer med intellektuella funktionsnedsättningar i arbete inom den kommunala verksamheten, och då på andra enheter inom exempelvis förskola och skola.³⁵ Av denna anledning har satsningen inte diskuterats i den centrala samverkansgruppen i kommunen.³⁶ Inte heller har personalavdelningen varit inblandade i någon större utsträckning. Det är dock tänkt att personalavdelningen skall vara med och stötta satsningen på sikt:

Vi kan väl säga så här att vi, mycket utav sån här verksamhet som ska bedrivas ute, och olika åtgärder och så, de ligger väldigt mycket ute i verksamhet. Det är väldigt sällan det drivs via oss på den centrala personalavdelningen. Utan vi är mer med och plockar fram statistik, vi hjälper facken, eller förvaltningarna,

³³ Projektledare, Breddad kompetensförsörjning, Karlskoga kommun.

³⁴ Enhetschef, Karlskoga kommun.

³⁵ Ibid.

³⁶ Representant, Kommunal, Karlskoga.

förhandlar med fackliga organisationer så man inte stöter på patrull. Men vi bedriver väldigt sällan sån här verksamhet.³⁷

Örebro – kompetensförsörjning i centrum

Syftet med Örebros satsning är att förbättra möjligheterna att säkra kompetensförsörjningen genom att skapa nya tjänster och på så sätt öka utrymmet för kvalificerade yrkesgrupper att arbeta med sina kärnuppgifter. De yrkesgrupper som enligt kommunen är i behov av avlastning är förskolelärare, barnskötare, lärare, sjuk- och undersköterskor. Ambitionen är således att utöka de grupper som anställda inom den kommunala verksamheten normalt rekryteras från. Ett av de första stegen som togs när satsningen initierades var att förankra satsningen både politiskt och i förvaltningsledningen. Dock har ingen förankring skett på lägre nivåer i kommunen. En områdeschef pekar på betydelsen av att just övertyga chefer i verksamheterna att det i framtiden föreligger ett kompetensförsörjningsproblem, annars kommer satsningen inte att vara möjlig att genomföra. Detta är en utmaning, menar denna chef, eftersom:

[...] ett problem är att man har sagt så länge att "det blir arbetskraftsbrist, det blir arbetskraftsbrist". Så inträffar det aldrig, och så kommer vi igen och säger nu då att snart så kommer ni inte ens att kunna anställa sjuksköterskor eller förskolelärare. Varför ska de tro på oss den här gången? Och tror de inte på oss då funkar det aldrig, tror jag.

Ansvar för satsningen är till skillnad från övriga kommuner placerat på Personalavdelningen. Personalavdelningens roll, förutom att leda satsningen, är att arbeta med att kartlägga behov av arbetskraft och utveckla tjänsterna samtidigt som de skall fungera som ett arbetsrättsligt stöd. Bland de kommuner som undersökts i denna studie har Örebro också det mest uttalade kompe-

³⁷ Personalchef, Karlskoga kommun.

tensförsörjningsperspektivet. Detta uttrycks tydligt av en områdeschef:

För det tycker jag är hela poängen, eller i alla fall har varit ingångspunkten för mig, att det här är för verksamheten. Det är inte för att göra en bra insats för deltagarna. Det blir en bra insats, men det är inte det som är huvudspåret.³⁸

En annan skillnad i relation till övriga kommuner är även att det i igångsättningsbeslutet från kommunstyrelsen finns ett uttalat mål att utreda om en del av satsningen kan utföras av aktörer inom den sociala ekonomin.³⁹ Vad detta innebär har inte klargjorts närmare.

Vidare har Örebro liksom Skövde valt en bredare målgrupp i den satsning som är under planering, och utöver personer med funktionsnedsättning vill man i Örebro även inkludera personer som har brister i det svenska språket. Det är en uttalad ambition att rekrytera deltagare till satsningen som står nära arbetsmarknaden, vilket är en avgränsning som inte uttalat förekommer bland de övriga kommunerna. Antalet tjänster som satsningen har som målsättning att skapa är ungefär 40 stycken, men dessa tjänster kommer att tillsättas löpande i olika steg. För att sätta detta antal i relation till storleken på gruppen med funktionsnedsättningar, uppskattar verksamhetschefen för funktionshinder att det idag är ca 600 personer sysselsatta inom 52 olika grupper inom daglig verksamhet.⁴⁰ Av dessa är ett femtiotal eventuellt aktuella i satsningen.

När det gäller organiseringen av satsningen har i inledningskedet en styrgrupp och en projektgrupp utsetts. Styrgruppen består av personaldirektören och ett antal förvaltningschefer, medan projektgruppen leds av en personalstrateg och består i övrigt av relevanta verksamhets- och områdeschefer samt ett

³⁸ Områdeschef, Örebro kommun.

³⁹ Igångsättningsbeslut för projekt ”Breddad kompetensförsörjning”, Kommunstyrelsen, Ks4/2016.

⁴⁰ Verksamhetschef, Örebro kommun.

antal delprojektledare. I detta skede ingår inga fackliga representanter i dessa grupper, däremot har projektledaren diskuterat satsningen på två centrala samverkansmöten tillsammans med ett flertal fackförbund. Ambitionen är också att organisera en facklig referensgrupp i satsningen. Samtliga fackförbund utom Kommunal ställer sig positiva till satsningen. Skälet till att Kommunal valt att inte medverka i satsningen är att de är överbelastade och att:

[...] det pågår så otroligt mycket andra aktiviteter och arbetsmarknadsprojekt, och stödåtgärder och allting samtidigt som de [kommunen] går 100 miljoner back. Så de tycker att det räcker nu.⁴¹

Detta innebär att satsningen i Örebro inte kan inrikta sig på de kommande bostadsområdena förskola och äldreomsorg eftersom Kommunal organiserar både barnskötare och undersköterskor.

Den satsning som planeras är tänkt att bestå av fyra olika steg. Steg ett handlar om att utforma en inledande halvårslång arbetsmarknadsåtgärd med anpassade krav, medan steg två innebär att en ny yrkeskategori utformas där satsningens deltagare anställs på ettårsavtal. I det tredje steget är tanken att lägga till validering och utbildning, för att i steg fyra göra deltagaren aktuell för en rekrytering till bristyrken på den reguljära offentliga arbetsmarknaden.⁴² Dessa steg skall föregås av en kartläggningsfas, där man undersöker behoven i verksamheterna samt utreder vilka personer som är aktuella som presumtiva deltagare.

Första [del]projektet handlar ju om försörjningen när det gäller att titta på arbetsuppgifter, arbetsplatser, själva arbetsdelningen. Och komma överens med facken om delarna, så vi vet vilka om-

⁴¹ Projektledare, Personalavdelningen, Örebro kommun.

⁴² Presentation SKL, Material gällande Örebros satsning, projektledare, Örebro kommun 2016-03-09.

råden och var någonstans i organisationen och så. Och sen har vi ju individ- och målgrupper, vilket stöd som de behöver då.⁴³

I denna fas diskuterar således projektledningen även med berörda fackförbund. Inom satsningen ryms även ett delprojekt som har till syfte att kompetensutveckla chefer och anställda i kommunens verksamheter när det gäller funktionsnedsättningar. Utbildningsinsatsen är ett sätt att öka kunskapen om och förändra attityderna till personer med funktionsnedsättningar på arbetsplatsnivå. I detta delprojekt är även ambitionen att ge fördjupad kunskap om kulturella och interkulturella frågor.⁴⁴

⁴³ Projektledare, Personalavdelningen, Örebro kommun.

⁴⁴ Presentation SKL, Material gällande Örebros satsning, projektledare, Örebro kommun 2016-03-09.

Kommunernas satsningar i sammanfattning

	Eskilstuna	Skövde	Karlskoga	Örebro
Politiskt beslut om satsningen	Ja	Ja	Nej	Ja
Projektägare	IPS-enheten	AMA	AME	Personalavdelningen
Inriktning, målgrupp	Personer med funktionsnedsättningar med LSS/SoL-beslut	Personer med funktionsnedsättningar, nyanlända och långtidsarbetslösa	Personer med funktionsnedsättningar – LSS, från individuell placering på daglig verksamhet	Personer med funktionsnedsättningar, personer som har brister i det svenska språket
Anställningsavtal	BEA	BEA år 1+2, AB år 3	AB-avtal	AB, BEA
Krav på utbildning	Ja/ Nej	Nej (Ja, för AB)	Nej	Nej (Ja, för AB)
Centraliserad HR-funktion	Nej	Ja	Ja	Ja
Områden med behov av kompetensförsörjning	Socialsekreterare, lärare	Förskolelärare och undersköterskor	Förskolelärare, socialsekreterare, undersköterskor och sjuksköterskor	Förskolelärare, barnskötare, lärare, sjuk- och undersköterskor
Rekrytering från daglig verksamhet	Ja	Tveksamt	Ja	Tveksamt
Stöd på arbetsplatsen	Långsiktigt stöd via arbetspecialist	Handledare	Stödpersoner, AME – Daglig verksamhet	Handledare
Finansiering	”LSS-peng”	Statliga bidrag (AF/FK) – Ordinarie budget	Statliga bidrag (AF/FK) – kommunala medel	KS, ESF, Statliga bidrag (AF/FK) – Ordinarie budget

Kompetensförsörjning, behov av arbetskraft och avlastning

Den andra aspekten sammanfaller med en avgörande utgångspunkt i SKL:s *Breddad rekrytering – tillvarata kompetensen hos personer med funktionsnedsättning*. Den handlar om att det finns ett stort rekryterings- och kompetensförsörjningsbehov inom välfärdssektorn de kommande tio åren. Särskilt gäller det områden som vård och omsorg samt skola och förskola. I detta avsnitt presenteras de olika kommunernas förhållningssätt till behovet av kompetens och arbetskraft.

Framtida personalbehov som drivkraft

Det är tydligt att det finns utmaningar när det gäller framtida personal- och kompetensförsörjning i samtliga kommuner. Vissa behov av arbetskraft är dock mer långsiktiga, och kan kopplas till stora pensionsavgångar de närmaste åren. I Karlskoga, till exempel, uppstår inte ett akut behov av undersköterskor på Socialförvaltningen förrän om två, tre år, enligt personalchefen.⁴⁵ Att det finns ett behov av mer personal i verksamheterna råder det inget tvivel om, enligt både arbetsmarknadschefen i Skövde och personalchefen i Karlskoga:

Det är så paradoxalt då, det finns ett underskott ekonomiskt men finns ett behov i verksamheten. Det speglar inte behovet. Det är det som är bekymret i dag, i svensk offentlig verksamhet. Att behovet är större än vad vi har ekonomi till egentligen. Och det visar äldreomsorgen, vi har jättebehov, fast vi kan ju inte tillfredsställa behovet med den ekonomi som finns. Så är det, krasst.⁴⁶

Och vi hade en diskussion här i början på januari. Då träffade vi alla fackliga organisationer. För att prata om de här extra tjänsterna som regeringen har fattat ett beslut om. Det här är ju ock-

⁴⁵ Personalchef, Karlskoga kommun.

⁴⁶ Arbetsmarknadschef, Skövde.

så folk som kan stå ganska långt ifrån arbetsmarknaden. Och där signaleras det ett väldigt tydligt behov från Vård och omsorg, att man gärna skulle vilja ha ett par händer till. Och man kan också ge exempel på enklare arbetsuppgifter, så det är jag övertygad om att det finns.⁴⁷

Flera kommuner har också haft svårigheter att rekrytera inom vissa yrkesgrupper. I Karlskoga nämns förskolelärare, socialsekreterare och sjuksköterskor som särskilt svåra att rekrytera. I Eskilstuna är det främst lärare och socionomer, men det finns indikationer på att det även börjar bli brist på undersköterskor.⁴⁸ Motsvarande gäller även i Skövde och Örebro som på senare tid haft svårt att få tag på personal när det gäller förskolelärare och undersköterskor. Detta är också något som bekräftas av en representant för Lärarförbundet i Skövde.⁴⁹ En orsak som anges av HR-chefen i Skövde är att konkurrensen mellan kommuner gör det svårare att rekrytera:

Förut har det varit ganska lätt att rekrytera förskolelärare. Men nu så är det inte alls lika mycket sökande till varje tjänst och vi har också gjort en prognos på kommande rekryteringsbehov på de kategorierna [...]. Och då ser man att både pensionsavgångarna ökar och sen när man tittar på historisk personalomsättning så är det ju undersköterskegruppen och det är förskolelärargruppen som sticker ut. [...] Och konkurrensen med andra kommuner är också hög, där jag ser att det på lönekartläggningen som vi har gjort i Skövde kommun så visade det att Skövde ligger lågt i jämförelse med andra kommuner. Och det gör också att vi har en konkurrenssituation som gör att vi måste jobba med lönen men med arbetsmiljö också. Vi vill ju inte minska antalet händer heller i vården eller i omsorgen av barnen. Och då måste man tänka på, vad har vi för personalstruktur?⁵⁰

⁴⁷ Personalchef, Karlskoga kommun.

⁴⁸ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

⁴⁹ Huvudskyddsombud, Lärarförbundet, Skövde.

⁵⁰ HR-chef, Skövde.

Det framkommer att något behöver göras för att få in kompetens i organisationen, och att en satsning som *Breddad kompetensförsörjning* i Skövde kan ge möjligheter att anställa personer som inte annars skulle ha varit aktuella att anställa. Projektledaren i Örebro menar att deras satsning är en del i det bemanningsstrategiska arbetet och ett sätt att anpassa sig till nya rekryteringsbehov. Satsningen kan därför ses som en modell för att strukturera och få kontroll över bemanningssituationen, menar projektledaren.⁵¹ Behovet finns inom en horisont på ca 10-15 år.

Behovet av kompetensförsörjning sätts även i relation till antalet arbetslösa i kommunerna. Här menar exempelvis HR-direktören i Eskilstuna att det idag råder en mismatch på den lokala arbetsmarknaden, det vill säga en diskrepans mellan arbetskraftsbehov och arbetskraftsutbud.⁵²

En faktor som tenderar att uppfattas som ett problem i allt större utsträckning är därför de höga krav på utbildning som flera av kommunerna själva har etablerat för ett flertal tjänster. Skövde, till exempel, har tidigare fattat ett politiskt beslut att fördelningen i förskolan mellan förskolelärare och barnskötare skall vara 75/25. Motsvarande för Karlskoga är en utveckling från en fördelning på 50/50 till 60/40, till dagens 70/30. I Karlskoga klarar man inte att nå upp till dessa beslutade krav, och i oktober 2014 var andelen förskolelärare 58 procent.⁵³ I Örebro, som ett annat exempel, är det inte ens möjligt att arbeta som timavlönad barnskötare utan formell utbildning.⁵⁴

Grunden till målen baserades i allmänhet på en tanke om att höja kvaliteten i verksamheten, och handlar delvis om ett sätt att öka professionaliseringen av yrkesgruppen. Målen att anställa huvudsakligen förskolelärare sattes utan att beakta andra aspekter av arbetsmarknaden, och HR-chefen i Skövde menar att beslutet togs innan bristen på förskolelärare blev synlig:

⁵¹ Projektledare, Personalavdelningen, Örebro kommun.

⁵² HR-direktör, Eskilstuna kommun.

⁵³ Personalchef, Karlskoga kommun.

⁵⁴ Projektledare, Personalavdelningen, Örebro kommun.

[...] som jag har hört, alltså av rektorerna, [...] att man pratar om att allt är en pedagogisk situation. Och den synen, det gör att man måste ha massor med förskolelärare och det kan ju vara bra. Men sen har man inte nog med förskolelärare, hur gör man då?⁵⁵

Det är tydligt att dessa krav har gjort det svårt att rekrytera personal till, bland annat, förskolan. Personalchefen i Karlskoga ser en begynnande inläsningseffekt när det gäller kraven och resonerar på ett liknande sätt som HR-chefen i Skövde:

Det är min personliga uppfattning, att det där är en inläsningseffekt för oss nu, så som samhället ser ut. När vi ställde de kraven, då var det inte konstigt då. Men nu har det ju ändrats, och då måste vi också kunna orka ta den där diskussionen, ska vi ha kvar de här sakerna? Annars tror inte jag att vi klarar våra framtida utmaningar när det gäller våra invånare och personalrekryteringar.⁵⁶

Kraven på utbildning bör också betraktas i relation till att det idag, trots kraven, anställs personal som saknar utbildning inom exempelvis barn- och utbildningsförvaltningen, menar en representant från Kommunal i Karlskoga. Detta eftersom det är vanligt att det sker inkonverteringar av personal utan utbildning som vikarierat så länge att de till slut måste erbjudas en tillsvidare-tjänst.⁵⁷ I detta sammanhang menar en verksamhetschef i Örebro att de höga kraven på utbildning många gånger begränsar enhetschefers möjligheter att anställa personer som de anser lämpliga, men som saknar formell utbildning:

Att man är så trött på det här att vi inte får anställa och bygga bra grupper, utan det är så mycket kriterier för vilka som får

⁵⁵ HR-chef, Skövde.

⁵⁶ Personalchef, Karlskoga kommun.

⁵⁷ Representant, Kommunal, Karlskoga.

komma in. Så, men jag har ju de här personerna som är bra, som jag vill anställa.⁵⁸

Ökad arbetsbelastning i kommunernas verksamheter

En iakttagelse i sammanhanget är att professionaliseringen inte inneburit en renodling av, till exempel, förskolelärnarnas kvalificerade arbetsuppgifter, snarare tvärtom. Fler och fler arbetsuppgifter har lagts på den offentliga sektorns professioner, och en sådan är den ökande administrationen och dokumentationen (jfr Forssell och Ivarsson Westerberg 2015). Här är både chefer och fackliga företrädare överens.⁵⁹ Mycket av den ökande belastningen handlar, enligt både fackliga företrädare och en avdelningschef tillika ledamot i satsningens styrgrupp i Skövde, om att myndigheter som exempelvis Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen på olika håll tenderar att ställa allt större krav på verksamheterna. Sammantaget skapar dessa oförenliga krav en dålig arbetsmiljö för personalen, vilket också gör att kärnverksamheten riskerar att tappas bort.⁶⁰ Samtidigt har bemanningen över tid minskat. En konsekvens av detta som tas upp av Kommunals företrädare i Skövde är att den högre belastningen på personalen kan generera stress och en ökad sjukfrånvaro.⁶¹ Detta bekräftas av data från Karlskoga där till exempel overtiden inom vissa yrken ökat, samtidigt som sjukfrånvaron ökat, och då särskilt inom Vård och omsorgsförvaltningen.⁶² Även i Örebro och Eskilstuna är dessa tendenser synliga, även om de skiljer sig åt mellan olika förvaltningar. HR-direktören i Eskilstuna berättar att indikationer på utvecklingen inom kommunen kom via de dialogmöten som sker mellan kommunens förvaltningar och kommunledningen:

⁵⁸ Verksamhetschef, Örebro kommun.

⁵⁹ Ordförande och vice ordförande, Kommunal, Skövde.

⁶⁰ Avdelningschef, Skövde.

⁶¹ Ordförande och vice ordförande, Kommunal, Skövde.

⁶² Personalchef, Karlskoga kommun.

Och då började jag få signaler om att det var svårt med kompetensförsörjningen. Vi fick en medarbetarenkät som sa arbetstakten har ökat, att den arbetsrelaterade utmattningen har ökat. Vi ser att sjukfrånvaron stiger.⁶³

Arbetsbelastningen kommenteras även av enhetschefen vid ett vårdboende i Karlskoga, som menar att boendet har mycket korttidsfrånvaro i kombination med en stressig arbetsmiljö samtidigt som klientgruppen ändrat karaktär på senare tid. På just detta boende har dock sjukfrånvaron minskat lite den senaste tiden. Några av orsakerna till arbetsbelastningen nämns av enhetschefen:

[...] över tid har det väl dragits ned ganska mycket i vården. Man la på städ, det var ett sätt att göra en besparing, nu fick vi 0,25 i ökning per boende [...]. Men det är en marginell ökning mot vad vi har dragit i andra änden. Och sen upplever jag väl att vi får ibland en del yngre med demenssjukdom, ganska svåra demenssjukdomar. Det kan vara mycket hot och våld, aggressioner. Ofta tycker väl jag att vi upplever att vi får personer med ganska mycket psykinslag också, och det är väl de som är absolut svårast för oss.⁶⁴

Fackliga representanter från Kommunal i Karlskoga instämmer i att arbetsbelastningen ökat. En orsak de beskriver är att vissa yrkesgrupper försvunnit från exempelvis vården och barnomsorgen, vars arbetsuppgifter dock övertagits av bland annat undersköterskor och barnskötare.

Ja, vi, undersköterskorna, är ju elektriker och kockar och städerskor och jag vet inte allt. Vi är ju inte bara undersköterskor.⁶⁵

⁶³ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

⁶⁴ Enhetschef, Karlskoga kommun.

⁶⁵ Representant, Kommunal, Karlskoga.

Men ja, det fanns personal som var anställda för att sköta de här uppgifterna. Och uppgifterna finns kvar i dag, men inte yrkesgrupperna.⁶⁶

Andra arbetsuppgifter som tillkommit kan härledas till ökande dokumentations- och administrationskrav. Enhetschefen vid boendet i Karlskoga påpekar att ökat kvalitetsarbete och dokumentation också innebär att personalen får mindre tid till de boende.⁶⁷ Administrationsarbetet handlar om att skriva in data i kvalitetsregister, göra egna scheman, fylla i risk- och fallrapporter, skriva genomförandeplaner och så vidare.⁶⁸

Allting ska ju dokumenteras och det är ju naturligtvis bra. Men förut så var det ju så att då fanns det personal som gjorde det. Då gjorde inte undersköterskorna det.⁶⁹

En verksamhetschef i Örebro fyller i resonemanget:

Det är slimmade organisationer rent personellt, men samtidigt så kanske det är ökade krav på dokumentation. [...] Det sväller vad de ska utföra. Och så slimmar man i andra ändan, att det blir färre. Men någonstans så tar det ju stopp. Någonstans går brytpunkten.⁷⁰

Den övriga arbetsbelastningen innebär också svårigheter att hinna med dokumentationen i slutet av arbetstiden. Detta leder till en hel del övertid för personalen. Detta gäller även inom barnomsorgen i Karlskoga, menar representanterna för Kommunal. Övertiden är svår att direkt observera eftersom den ofta är dold i organisationerna, enligt dem. Enhetschefen i Karlskoga påpekar vidare att arbetsbelastningen medför egentliga behov av att anställa fler och utöka personalstyrkan, men att det är budge-

⁶⁶ Skyddsombud, vårdboende, Karlskoga kommun.

⁶⁷ Enhetschef, Karlskoga kommun.

⁶⁸ Representant, Kommunal och skyddsombud, Karlskoga.

⁶⁹ Representant, Kommunal, Karlskoga.

⁷⁰ Verksamhetschef, Örebro kommun.

ten som sätter stopp. Motsvarande har iakttagits av en områdeschef i Örebro:

Jo, jag pratade med enhetschefer från både skola och äldreomsorg tidigare. [...] de uttryckte att de är intresserade och villiga av att anställa personer som inte har den kompetensen som behövs för att uppfylla lärarjobb eller förskolelärarjobb. Men det finns inte budget för dem.⁷¹

Samtidigt köper enheten i Karlskoga in relativt kostsamma vikarier från kommunens bemanningsenhet. Att som regel mer än undantag ta in extrapersonal indikerar att det finns ett stort behov av att utöka personalstyrkan, påpekar en representant från Kommunal.⁷²

Ytterligare ett problem med den höga arbetsbelastningen är att personalomsättningen blir hög. Detta har observerats i Eskilstuna och innebär att kostnaderna ökat för rekrytering samtidigt som kontinuitet, kvalitet och effektivitet minskar.⁷³

Detta pekar sammantaget mot att avlastning av personalen skulle kunna innebära något positivt för de anställda, menar personalchefen i Karlskoga:

Det är det här fysiska [som påverkar sjukfrånvaron]. Och det talar ju då för att man skulle kunna hitta arbetsuppgifter utifrån avlastning. Och då skulle det kunna gynna sjuktalen också, så att där skulle man kunna se kopplingar.⁷⁴

Avlastning genom ökad arbetsdelning som lösning

En av grundtankarna med satsningarna på en vidgad arbetsmarknad och breddad rekrytering har varit att identifiera områden i behov av avlastning i kommunernas verksamheter. Framförallt är denna ambition tydligast i Skövde, Karlskoga och Öre-

⁷¹ Områdeschef, Örebro kommun.

⁷² Representant, Kommunal, Karlskoga.

⁷³ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

⁷⁴ Personalchef, Karlskoga kommun.

bro. Eskilstunas satsning har i högre grad tagit sin utgångspunkt i det arbetsätt som utvecklats inom IPS-enheten där i första hand individens behov står i centrum. Satsningarna på att minska arbetsbelastningen och förbättra arbetsmiljön innebär sammantaget både möjligheter och tydliga incitament för enhetschefer att delta och samarbeta kring tjänster för personer med funktionsnedsättningar.⁷⁵

Utvecklingen som beskrivs ovan innebär alltså att arbetsuppgifter blir mer komplexa samtidigt som de praktiska arbetsuppgifterna kvarstår, vilket sannolikt leder till ökad arbetsbelastning. En avdelningschef i Skövde sätter denna utveckling i relation till satsningen på att öka andelen personer med funktionsnedsättning i arbetslivet:

Så vi har gjort samhället så avancerat så [...] att vi utestänger många. När jag började jobba inom äldreomsorgen, då kunde de här personerna jobba som vanligt, om du förstår hur jag menar. För systemet tillät det, det fanns lite luft. Arbetskamraterna kunde säga ”ja, men ta städ... du kan ta det så gör vi det här”. Men nu avkräver man samma nivå på alla. Och jag tror det är därför man får högre sjukskrivningar också.⁷⁶

Möjligheten att införa en tydligare arbetsdelning är därför välkommen bland många informanter i de studerade kommunerna.⁷⁷ Representanten från Lärarförbundet i Skövde kommenterar frågan om arbetsdelning på följande sätt:

Vi har ju liksom det tydligt i våra läroplansmål, vad som är mitt uppdrag [som förskolelärare] [...] Men vi gör ju ungefär samma saker [förskolelärare och barnskötare], fast vi har olika utbildning. Det efterfrågas ju mycket bland förskolelärarna, att man vill ha en tydlig arbetsfördelning.⁷⁸

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Avdelningschef, Skövde.

⁷⁷ HR-chef, Arbetsmarknadschef, Avdelningschef, Skövde; Personalchef, Karlskoga kommun, representanter för Kommunal, Karlskoga.

⁷⁸ Huvudskyddsombud, Lärarförbundet, Skövde.

Projektledaren för satsningen i Örebro menar att behovet av kompetensförsörjning kan bero på att de anställda inte arbetar med det som är deras kärnuppgifter:

Ja, för man gör fel saker. Det är vi ju ganska inne på i flera av våra yrkeskategorier, att man gör ju faktiskt fel saker. Om alla jobbar på toppen av sin kompetens så kanske vi inte har kompetensbrist på samma sätt i alla fall.⁷⁹

För att lösa rekryteringsbehoven på sikt menar därför flera informanter att ytterligare yrkeskategorier som kan avlasta de ordinarie personalgrupperna måste införas i kommunernas verksamheter, och på så vis nyttja de kvalificerade professionerna mer effektivt. I Örebros fall handlar det framförallt om att göra en kompetensväxling, det vill säga att enhetschefer anpassar sin verksamhet och avsätter medel till andra, mindre kvalificerade, befattningar.⁸⁰ Detta skiljer sig en del från övriga satsningar, särskilt Eskilstuna och Karlskoga, som snarare betonar att anställningarna skall utgöra ett stöd för den befintliga personalen, inte ersätta den.

I Eskilstuna, där satsningen på personer med funktionsnedsättningar har kommit längst bland de fyra kommunerna, går det att observera att avlastande tjänster kan fylla ett reellt behov i kommunens verksamheter. I undersökningen har en av enheterna i kommunen som anställt en person med funktionsnedsättning studerats. Anställningen vid denna enhet handlar om att sköta arbetsuppgifter som bland annat är kopplade till personalmatsalen, källsortering och att fylla på papper i skrivarna. Behovet av att få vissa arbetsuppgifter utförda har stått i centrum, berättar enhetschefen:

Vi såg att vi hade ett bekymmer där [i köket] och vi har haft såna här kökslistor och de [personalen] har tjänstgörarvecka

⁷⁹ Projektledare, Personalavdelningen, Örebro kommun.

⁸⁰ Ibid.

och sånt och det har inte riktigt funkat. Så vi såg att vi hade ett behov.⁸¹

Anställningen har enligt enhetschefen gett goda resultat när det gäller avlastning av den ordinarie personalen.

Jag tror bara att det ses som positivt [av personalen]. Det är ordning och reda i köket och det funkar, det är aldrig tomt i kökiatorn [...]. Men det märks när det funkar, eller snarare det, märks när det inte funkar. När NN inte är här, så blir det trassel direkt. [...] Alltså vi ser ett stort värde av att NN finns här, utöver att han gör arbetsuppgifter som inte skulle bli gjorda eller som skulle bli gjorda på ett sämre sätt om inte han var här. [...] Att vara med NN ger oss någonting som människor varje dag.⁸²

Även om arbetsplatsernas behov inte är den direkta utgångspunkten för IPS-enhetens arbete i Eskilstuna, arbetar arbetspecialisterna med matchning av klient och arbetsplats. I detta arbete ingår, enligt den tillförordnade chefen, att uppmärksamma och synliggöra behov av personal som arbetsgivare inte vet om:

Så att det gäller att hitta behoven. Alltså, man tittar efter personen, men sen hittar man behoven när man väl är på plats och gör arbetsplatsanalyser[...].⁸³

En arbetsspecialist berättar om avlastning som argument bakom behovskartläggningarna:

Vem är det som gör det här, eller är det personalen själva? Måste de ta övertid för att göra det där? För annars är det jättebra att

⁸¹ Enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun. Dock började man utveckla arbetet med att avlasta personalen redan före den specifika satsningen på 150 jobb. Detta skedde under andra förutsättningar med hjälp av mer traditionella arbetsplatsplaceringar. I och med den särskilda satsningen valde man att anställa en person.

⁸² Enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun.

⁸³ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

den här personen kan göra de här uppgifterna för att underlätta för din ordinarie personal.⁸⁴

I Karlskoga har man på personalavdelningen börjat undersöka möjligheterna för avlastning genom att närmare observera och kartlägga vilka arbetsuppgifter exempelvis en undersköterska utför samt vilka krav som ställs på arbetet. I detta ingår att identifiera de arbetsuppgifter som kan betecknas som mindre kvalificerade.⁸⁵ Motsvarande arbete genomförs även i Eskilstuna i ett pilotprojekt som går under namnet ”Tjänstedesign”, enligt HR-direktören:

[...] vi har två stora bristgrupper som vi jobbar väldigt aktivt med just nu. Och det är socialsekreterare och lärare. Och då tänker man, om man lägger en sån roll framför sig och tittar på vad är det mest kvalificerade som jag gör, och vad är det minst kvalificerade som jag gör? Och sen tittar de verksamheterna på ”okej, var går gränsen för att här krävs det en legitimation?” För att i båda de här yrkena krävs det ju legitimation. Och då funderar de förvaltningarna just nu på hur vi skulle kunna hitta någon annan som gör de här delarna, som är under det strecket.⁸⁶

Förhoppningen är att de satsningar som planeras skall medföra att exempelvis pedagoger och vårdpersonal hinner med att utföra sina kärnuppgifter. HR-chefen i Skövde och HR-direktören i Eskilstuna:

Jag tror att [...] var sak har sin tid och nu kanske det är tid att sänka ribban och kraven och få in en annan befattningsgrupp. Också med funktionsnedsatta [...] ”vad kan de bidra med?” Man ser mer deras kompetens, inte att du måste jobba 100 % och du måste liksom ... Normen är sju till fyra, annars så är det inte aktuellt.⁸⁷

⁸⁴ Arbetsspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

⁸⁵ Personalchef, Karlskoga kommun.

⁸⁶ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

⁸⁷ HR-chef, Skövde.

Och vi har inte råd heller, och det är väl rent krasst ekonomiskt, men vi har inte råd att socialsekreterare gör uppgifter som de egentligen inte ... det krävs inte en legitimerad socialsekreterare för att göra de här sakerna, utan det krävs en annan kompetens. Och då måste vi bli bättre på att utnyttja deras kompetens till rätt frågor. Och det var det genomgående temat när vi träffade socialsekreterare och lärare.⁸⁸

Nuvarande anställningsordning i kommunen utesluter många personer som inte kan arbeta heltid eller uppfylla alla krav som ställs, menar HR-chefen i Skövde. Idag är således kraven så höga att flera grupper på arbetsmarknaden inte är aktuella för anställning, trots behov av arbetskraft. Personalchefen i Karlskoga kommun berättar dessutom att det finns ett politiskt beslut att inte anställa vårdbiträden i verksamheterna, utan enbart undersköterskor.⁸⁹ En avdelningschef i Skövde menar att en möjlighet är att införa enklare tjänster som ett steg i en fortsatt karriär inom offentlig sektor, för exempelvis nyanlända eller personer med funktionsnedsättningar:

Och då kan ju ett sätt att prova, att få göra enkla arbetsuppgifter. Sen när jag kan svenska bättre så kanske jag vill läsa till undersköterska, för läser jag till undersköterska får jag bättre lön och ... så det kan ju finnas de positiva utvecklingsmöjligheterna också, det tycker jag är jättebra. Eller även inom dagis eller förskola.⁹⁰

Tjänster med mindre kvalificerade arbetsuppgifter skulle skapa möjligheter att utföra ett arbete utan att, exempelvis, tvingas leva upp till kraven på att genomföra dokumentationsarbete. Avdelningschefen betonar detta ytterligare:

För du ska ju läsa i tre år. Och du ska ju vara ganska duktig på svenska för att hänga med i utbildningen. Och sen ska du do-

⁸⁸ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

⁸⁹ Personalchef, Karlskoga kommun.

⁹⁰ Avdelningschef, Skövde.

kumentera och det är ganska stora krav på det också, så att det har ju också ökat, kraven på vad jag ska kunna, på de flesta jobb. Det finns nästan inga enkla jobb längre. Det är det som är problemet.⁹¹

Fackförbundet Kommunal i Skövde är dock något kritiska till att prata om ”enkla jobb”, istället menar de:

Det behöver inte vara enklare, det behöver det inte vara, men man behöver inte så mycket teoretisk kunskap för att utföra dem. Och det kan vara till exempel att sköta tvätt. I dag är det så här, om vi tvättar åt de gamla så har vi kanske inte längre tid att stryka kläderna. Och ja, vem ska laga dem om de går sönder? Alltså, det finns inte. [...] Det här att hålla ordning, göra fint. Duka, duka av. Ja, det finns många saker som skulle avlasta.⁹²

Skyddsombudet som sitter med i projektgruppen i Karlskoga menar att avlastningen skulle kunna innebära att tid gavs till undersköterskorna att prata med de boende och stödja dem. Idag ges inte mycket tid till direkt kontakt mellan personalen och de boende. Direkt kontakt är särskilt viktigt på det vårdboende där satsningen skall introduceras, eftersom man där arbetar med en bemötandemetod för personer med demenssjukdom som kallas validationsmetoden. Skyddsombudet förklarar:

[Metoden] har ju Karlskoga kommun arbetat med ett tag, och utbildat flera validationsarbetare. Undersköterskor då som har gått en särskild validationsutbildning. Och då, för att det ska fungera så måste det ju finnas tid att sitta ner med de som är oroliga. Ja, och det hinner vi ju inte, så det känns ju som att det har varit lite slöseri med pengar och resurser och utbilda alla de här när de ändå inte har tid att göra det de har fått extra utbildning för.⁹³

⁹¹ Ibid.

⁹² Ordförande och vice ordförande, Kommunal, Skövde.

⁹³ Skyddsombud, vårdboende, Karlskoga kommun.

Läraryrkesförbundet representerar också på möjligheterna med att identifiera arbetsuppgifter som inte ställer krav på högskoleutbildning inom förskolan. Idag delar förskolelärare och barnskötare på de praktiska arbetsuppgifterna:

För jag tänker mycket på förskolan är ju det här att torka bord, duka av, duka fram, hjälpa till vid av- och påklädning, att man börjar där. Alltså sätter sig och läser sagor, alltså att man säkert kan bredda det sen, men i början kanske det ska vara att man har en som är behjälplig.⁹⁴

Personalen uttrycker också missnöje med att inte få arbeta mer med vård och omsorgen kring de boende, menar både skyddsombudet och enhetschefen vid vårdboendet i Karlskoga. Vissa mer kvalificerade arbetsuppgifter tenderar också att skjutas över till yrkesgruppen sjuksköterskor parallellt med att mindre kvalificerade arbetsuppgifter läggs på undersköterskorna:

[...] det är ju många saker som ligger i vår utbildning som undersköterskor som vi inte gör i dag, som sjuksköterskorna tar över mer och mer. [...] För jag gör så mycket annat, som städ och tvätt och sånt. Som man egentligen inte behöver någon utbildning för att göra. Så mycket av det medicinska försvinner ju inom äldreomsorgen, för att det tar sjuksköterskorna över. [...] Så att vi har ju pratat lite om att kanske få tillbaka lite av vår kompetens egentligen.⁹⁵

Avlastning genom att nya tjänster där personer med funktionsnedsättningar anställs skulle kunna innebära att delar av kompetensen återgår till undersköterskorna som yrkesgrupp. Motsvarande avlastning inom en förskola skulle kunna innebära att förskolelärarna kan arbeta mer med det pedagogiska uppdraget utan att vara tvungna att samtidigt sköta de praktiska arbetsuppgifterna.

⁹⁴ Huvudskyddsombud, Läraryrkesförbundet, Skövde.

⁹⁵ Skyddsombud, vårdboende, Karlskoga kommun.

Möjliga konsekvenser av ökad arbetsdelning

Genom att införa tjänster med lägre utbildningskrav är tanken att de professionella yrkesgrupperna avlastas och får utföra mer av arbetsuppgifter de är utbildade för. Detta är något som Lärarförbundet i Skövde ser mycket positivt på – att minska belastningen uppfattas till och med som viktigare än lönefrågan.⁹⁶ Att lön hamnar långt ner på listan var också tydligt när Eskilstuna kommuns HR-chefer analyserade resultaten från projektet kring tjänstedesign för socialsekreterare och lärare.⁹⁷ Samtidigt kan andra konsekvenser på organisationsnivå genereras. Några av dessa nämns av Kommunals företrädare i Skövde:

Ja, för det är klart att om man lyckas få ner arbetspressen på våra medlemmar, så skulle det kunna delvis leda till minskad sjukfrånvaro. Och att man tycker att man trivs bättre på jobbet. Man kanske har mer meningsfulla arbetsuppgifter. Och då kan man tänka sig ... för sjukdom kostar ju ganska mycket i dag. Och det är klart, får man ut det och sen får positiv respons från dem som bor på ställena [pratar om äldreomsorgen], att de mår mycket bättre under den tiden som de finns där.⁹⁸

Möjligheten att minska på sjukfrånvaron nämns också av enhetschefen för vårdboendet i Karlskoga som en möjlig effekt av satsningen, vilket på sikt kan ersätta de kostnader som anställningarna för personer med funktionsnedsättning kommer att kosta enheten. I Karlskoga kalkylerar man med att en anställning kommer att belasta enheternas budget med ca 4000 kr per månad vid 75 % anställning och 80 % stöd från Arbetsförmedlingen.⁹⁹ Ett annat värde som också nämns är att kommunerna som arbetsplats blir mer attraktiv på detta sätt, och på sikt kan förutsättningarna för kompetensförsörjning förbättras.¹⁰⁰

⁹⁶ Huvudskyddsombud, Lärarförbundet, Skövde.

⁹⁷ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

⁹⁸ Ordförande och vice ordförande, Kommunal, Skövde.

⁹⁹ Enhetschef, Karlskoga kommun.

¹⁰⁰ Arbetsmarknadschef, Skövde.

I Örebro nämns även att anställningarna inom satsningarna har en lägre lönebild, vilket också gynnar verksamheterna. Projektledaren förklarar vidare:

[...] om man nu kallar det för arbetsdelning och tittar på de enklare arbetsuppgifterna är det en helt annan lönebild. Så det finns ju ett ekonomiskt incitament för verksamheterna också att faktiskt tänka in det här, för det blir ju billigare för dem. [...] Så är ju faktiskt den här yrkeskategorin mycket, mycket billigare än sjuksköterskorna eller lärarna eller vad det nu är. Så att det blir ju lite mer pengar kvar.¹⁰¹

Det är inte bara lönen som är lägre, de enheter som anställer personer med funktionsnedsättningar har också möjlighet att sänka kostnaderna ytterligare genom de bidrag Arbetsförmedlingen betalar ut för att ersätta en lägre arbetsförmåga.

Ökad arbetsdelning förutsätter tydlighet

Den tredje aspekten i studien betonas av informanterna i flera av kommunerna när de uttrycker behovet av att skapa tydligt avgränsade och strukturerade tjänster, när satsningarna på personer med funktionsnedsättningar introduceras i kommunens verksamheter. Det är också viktigt att personerna som anställs är införstådda med vilka arbetsuppgifter som skall utföras, det vill säga att förväntningarna på vad som ska utföras är tydligt beskrivna. Det får inte skapas några oklarheter kring anställningarna, menar en representant från Lärarförbundet i Skövde:

Som sagt tanken är ju god, men det ska vara en tydlighet i vad som förväntas av dem när de kommer ut, det tror jag är jätteviktigt. Och det är viktigt för verksamheten att den finns, då blir det inga oklarheter och det blir inga konstigheter liksom, utan det är det här, och sen att det kan utvecklas under vägen sen. Men grunden, liksom, tror jag är viktig att den är lagd.¹⁰²

¹⁰¹ Projektledare, Personalavdelningen, Örebro kommun.

¹⁰² Huvudskyddsombud, Lärarförbundet, Skövde.

Olika tjänster innebär också olika krav. Arbete bland personer på ett demensboende eller en förskola ställer exempelvis högre krav på social förmåga, menar en av avdelningscheferna i Skövde.¹⁰³

En viktig faktor att ta med i beräkningen när nya tjänster utformas är att inte flytta alla mindre kvalificerade arbetsuppgifter på en enhet till de nya tjänsterna. För många i den ordinarie personalen fyller sådana arbetsuppgifter en funktion som paus i en i övrigt stressig tillvaro. Exempelvis kan det upplevas som avkopplande att utföra något enkelt, som till exempel att kopiera papper. Arbetsmarknadschefen i Karlskoga understryker därför vikten av att förankra utformningen av de nya tjänsterna ordentligt lokalt på arbetsplatserna och lyssna på vad personalgrupperna anser.¹⁰⁴

Om tjänsterna för personer med funktionsnedsättningar inte är tydliga och väl kommunicerade finns risken att den ordinarie personalen missuppfattar vad som ingår i tjänsten. Ett exempel som Kommunal i Skövde nämner är risken att personalen uppfattar en person som anställd inom satsningen som överksam om vederbörande ägnar huvuddelen av sin tid till att prata med klienterna på ett äldreboende, även om detta är det som ingår i personens arbetsuppgifter.¹⁰⁵

Emellertid betonar enhetschefen i Karlskoga att det är viktigt att skapa utrymme för förändringar av en befintlig arbetsbeskrivning om förhållandena tillåter det.

Men det tror inte jag får vara fyrkantigt, det måste kunna ändras över tid lite, utifrån hur den personen ändå fungerar och klarar av. [...] Som NN, hon ville vara med lite i omvårdnadsarbetet, så hon har fått gått och fått lyftkörkort till exempel, så hon kan vara med som person nummer två i förflyttningar. Så det får nog vara väldigt individuellt, vad man ser att personer ... Åt vilka håll den vill utvecklas.¹⁰⁶

¹⁰³ Avdelningschef, Skövde.

¹⁰⁴ Arbetsmarknadschef, Karlskoga kommun.

¹⁰⁵ Ordförande och vice ordförande, Kommunal, Skövde.

¹⁰⁶ Enhetschef, Karlskoga kommun.

En tydlig arbetsbeskrivning är också en förutsättning för självständighet och minskar risken att den ordinarie personalen får använda tid till att ta hand om och arbetsleda den anställde. Detta skulle i sådana fall innebära ökad stress och merarbete istället för att uppfylla ett av syftena med satsningarna; avlastning. Den motsatta konsekvensen tas också upp av Lärarförbundets företrädare i Skövde, som menar att om en person fungerar väldigt bra finns möjligheten att den anställde används som vikarie:

Jag tror att det är viktigt just det här, alltså hur anställningen ser ut och att de inte blir nyttjade som vikarier, för det vi har haft en stor, eller har en stor, brist på är vikarier.¹⁰⁷

Här finns en farhåga att otydliga arbetsbeskrivningar riskerar att åsidosätta den ordinarie personalen, genom att man på enheterna medvetet minskar arbetsstyrkan och istället förlitar sig på subventionerade anställningar som givetvis är billigare för enheten. Denna oro finns också hos Kommunal i Karlskoga.¹⁰⁸ Ju mer arbetsuppgifterna liknar den ordinarie personalens desto större upplevs denna risk vara.¹⁰⁹

Ytterligare en faktor som lyfts fram av informanterna i studien är betydelsen av öppenhet och ärlighet med personernas funktionsnedsättning och bakgrunden till dessa. Detta för att undvika att personalen ställer för höga krav på de som anställs i satsningarna.¹¹⁰ Kommunal i Skövde påpekar också att det är viktigt att arbetsgivaren är tydlig med vad den tid som frigörs genom anställningarna skall användas till för den ordinarie personalen:

Det finns mycket att göra [...]... många av dem som jobbar ute i dag är ju trötta. Trötta och slitna. Och då skulle det kunna ligga nära till hands, om man inte strukturerar det här, vad ska vi använda tiden till, vilka aktiviteter ska vi ha istället då? Så skulle

¹⁰⁷ Huvudskyddsombud, Lärarförbundet, Skövde.

¹⁰⁸ Representant, Kommunal, Karlskoga.

¹⁰⁹ Huvudskyddsombud, Lärarförbundet, Skövde.

¹¹⁰ Avdelningschef, Huvudskyddsombud, Lärarförbundet, Skövde.

det kunna ligga nära till hands att ”ja, men då går jag undan och sätter mig lite istället och pustar”. Tyvärr så tror jag att det är så. Så jag tror att det vill till att man har bestämt att den här tiden som frigörs nu, den ska användas till detta och detta.¹¹¹

Det innebär stora krav på att arbetsgivaren måste engagera sig ordentligt när det gäller dessa satsningar och skapa både en struktur för arbetsinnehållet för de som anställs i satsningarna och för hur den ordinarie personalen skall arbeta när de får ett tillskott på personal.

Vidare visar studien att det råder en gemensam uppfattning bland kommunerna att en viktig förutsättning för de tjänster som skapas är att de förbehålls satsningarnas målgrupp/er. Målgruppen/erna skall således inte konkurrera om tjänsterna med andra kategorier av arbetslösa. Enligt arbetsmarknadschefen i Karlskoga har fackförbunden ibland protesterat mot satsningar som denna eftersom de inte innebär ”riktiga” arbeten. Ett skäl som anges till varför dessa tjänster kräver särskilda hänsyn är att målgruppen inte skulle komma ifråga för anställningarna om de utlystes enligt de normala reglerna för rekrytering i kommunerna. Arbetsmarknadschefen och enhetschefen i Karlskoga förklarar:

Ja, det är det man måste tydliggöra. Var du kommer ifrån. Att det är personer som kommer med en funktionsnedsättning helt enkelt, som vi pushar in i verksamheten för de har behov.¹¹²

Nej, [personalavdelningen är inte direkt involverade] i och med vi ska inte ha några i någon omplaceringsprocess som ska ha de här tjänsterna, utan de här är ju tjänster som är lysta till personer då som hör till LSS 3, daglig verksamhet. Och det var vi väldigt tydliga med Kommunal med, så det inte blir så där, ”ja, men vad bra, nu har vi assistenttjänster vi kan sätta, kanske en undersköterska som inte klarar vanliga arbetsuppgifter på”, så att det här är tjänster som är lysta till den här kategorin, annars kan det bli jättetokigt.¹¹³

¹¹¹ Ordförande och vice ordförande, Kommunal, Skövde.

¹¹² Arbetsmarknadschef, Karlskoga kommun.

¹¹³ Enhetschef, Karlskoga kommun.

Kommunal i Karlskoga menar att de grupper som idag engageras via AME och Arbetsförmedlingen har förändrats. En del av dessa är högutbildade men har slagits ut av bland annat stress. En representant för Kommunal utvecklar:

Vi har ju undersköterskor som alltså går på åtgärder som det heter, som alltså har varit i topp och som har haft specialanställningar i kommunen, [...] men som har slagits ut. Så de hamnar ju i de här grupperna också. Och de personerna har troligtvis så småningom lättare att ta sig ut igen. Men den här målgruppen [personer med funktionsnedsättningar] har inte samma förutsättningar. Så den behöver man ju värna på ett annat sätt [...].¹¹⁴

Behovet av att skapa tjänster som är förbehållna gruppen med funktionsnedsättningar talar för att satsningarna på dessa personer bör betraktas som särskilt riktade arbetsmarknadsåtgärder och inte som rena kompetensförsörjningsåtgärder.

Trygghet i anställningen – anställningsavtal, lön och vikten av helhetsperspektiv

Den fjärde aspekten rör frågor om trygghet i anställningen. Det handlar främst om formella villkor och konsekvenser av olika anställningsavtal. Men även om deltagarnas behov av långsiktig ekonomisk trygghet.

AB eller BEA?

I samband med utformningen av tjänster för personer med funktionsnedsättningar har även de formella anställningsvillkoren diskuterats i kommunerna. En sådan diskussion har rört frågan om vilken typ av anställningskontrakt som skall användas. Två möjliga avtal har legat till grund för diskussionerna, dels det avtal som är det ordinarie anställningsavtalet för anställda i kommunerna, kallat *Allmänna bestämmelser* (AB), dels ett så kallat

¹¹⁴ Representant, Kommunal, Karlskoga.

BEA-avtal, *Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser* (SKL 2013a, SKL 2013b). Den främsta skillnaden mellan dessa avtal är att inom BEA gäller inte lagen om anställningsskydd, LAS, samt att BEA täcker arbetsuppgifter som inte tillhör de ordinarie arbetsuppgifterna i en verksamhet. Lönen på BEA-avtalet motsvarar också lägstalönen för anställda inom Kommunals avtalsområde.

I Eskilstuna har man valt att använda BEA-anställningar eftersom man betraktar satsningen som en arbetsmarknadspolitisk insats. Ett annat skäl, som framhålls av HR-direktören, är att man från kommunens sida inte vill medverka till att sänka utbildningskraven för samtliga AB-anställda om satsningens deltagare skulle få ett AB-avtal. Det finns dock ingen motsättning mellan ambitionen att skapa långsiktiga anställningar och valet av avtalsform, eftersom det enligt HR-direktören är möjligt att ge tillsvidareanställningar på BEA-avtalet.¹¹⁵ För att göra anställningarna tillsvidare krävs det att de kombineras med den löne-subsvention från Arbetsförmedlingen som benämns OSA, *offentligt skyddad anställning*.¹¹⁶ Enligt den tillförordnade chefen vid IPS-enheten har vägen till denna modell varit kantad av omfattande diskussioner med bland annat HR och Arbetsförmedlingen, särskilt när det gällde att hitta en lämplig bidragsform. Dock berättar den tidigare chefen för kommunens IPS-enhet att tillsvidareanställningarna inte är lika trygga som för de som har anställning med det ordinarie AB-avtalet, men att man har försökt göra anställningarna så säkra som möjligt. Exempelvis gäller inte LAS för OSA-anställningar.¹¹⁷ De reella möjligheterna att säga upp personer med funktionsnedsättningar torde inte vara särskilt stora, menar den tidigare chefen för IPS-enheten.¹¹⁸ BEA-

¹¹⁵ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

¹¹⁶ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹¹⁷ Arbetsförmedlingen, Faktablad: Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare.

¹¹⁸ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

avtalet innebär att det enbart är på Kommunals avtalsområde som tjänsterna kan skapas.¹¹⁹

I studien av Eskilstuna framkommer att det finns ett egenvärde i att använda sig av anställningar istället för individuella placeringar och praktikplatser som traditionellt sett använts för personer med funktionsnedsättningar. Enligt en enhetschef som anställt en person med funktionsnedsättning, betyder själva anställningen mycket eftersom det är viktigt att allt blir så normaliserat som möjligt:

Och NN upplever att han har ett jobb, att han har en chef, det är det bästa han vet. Han har arbetskamrater, han blir ... Ja, han uppskattar verkligen det här att gå till jobbet och han vill verkligen göra ett bra jobb. [...] Det har varit mera som en åtgärd tidigare och han har känt det, han har inte varit anställd på arbetsplatsen. Utan har haft ett uppdrag genom en annan förvaltning så där. Sen får han lite mera pengar i plånboken nu och det gör inte ont på något sätt.¹²⁰

Det centrala är således att en anställning signalerar formell tillhörighet till organisationen och känsla av att vara en medarbetare bland andra. Detta lyfts också fram av en av Eskilstunas arbetspecialister:

[...] sysselsättning ger mycket mer än bara den ekonomiska delen, tänker jag. För det är många här som framför allt, de vill ha något att göra, känna sig delaktiga, känna sig behövda och hela den biten då.¹²¹

När det gäller Skövde arbetar man efter en tredelad modell. Anställningen år 1 innebär för alla deltagare en BEA-anställning på AMA men med placering på en enhet. Under år 2 görs en lägesbedömning om den anställde kan bedömas ha förutsättningar för en reguljär anställning. Om så är fallet kopplas vuxenutbild-

¹¹⁹ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹²⁰ Enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun.

¹²¹ Arbetspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

ning till anställningen under det andra året och anställningen flyttar till den aktuella enheten.¹²² Om det inte finns förutsättningar för en sådan anställning fortsätter den anställde att arbeta mot en anställning som så kallad serviceassistent med någon form av stöd från Arbetsförmedlingen. År 3 tar enheten över anställningen på AB-avtal, eventuellt med fortsatt stöd från Arbetsförmedlingen. Enheten måste då använda egna budgetmedel för anställningen utöver det stöd som ges. Att man valt att ha en tredelad anställningstrappa har till viss del att göra med hur budgetprocessen i kommunen fungerar. Redan år 2 måste enheten därför förbereda plats i budgeten för att ha möjlighet att anställa år 3.

Syftet med att använda BEA-avtalet är att få ner arbetslösheten genom att använda en tillfällig anställningsform, det vill säga en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, som går utöver enheternas ordinarie budget.¹²³ En annan faktor som nämns är att avtalsformen skapar en trygghet för enhetscheferna:

Det blir ju som en provanställning kan man säga, från båda parter. Och man blir inte fast på samma sätt som i en tillsvidareanställning.¹²⁴

Målsättningen är att inte ha några anställningar på BEA längre än två år. Sen måste sektorn bestämma sig, att den här personen tillhör organisationen.¹²⁵

För Kommunal i Skövde, som är den part som primärt kommer att öppna sitt avtalsområde för satsningens tjänster, innebär BEA-avtalet inget hinder så länge det rör sig om max två år med BEA-anställningar. Inte heller har det varit några uttalade konflikter om praktiska problem som behöver lösas, vilket sannolikt beror på att avtalsfrågan har samverkats centralt då HR-funktionen i kommunen är centraliserad.

¹²² Arbetsmarknadschef och HR-chef, Skövde.

¹²³ Arbetsmarknadschef, Skövde.

¹²⁴ HR-chef, Skövde.

¹²⁵ Arbetsmarknadschef, Skövde.

I Karlskoga har man inte kommit lika långt som Skövde när det gäller planeringen av de formella anställningsförhållandena. Det beror sannolikt på att man valt en annan modell för satsningen som bygger på ett lokalförankrat pilotprojekt där man till en början anställer ett fåtal personer. Kommunen har hittills främst arbetat med lönebidrag med tillsvidareanställning i grunden för gruppen med funktionsnedsättningar. Enhetschefen i Karlskoga menar att ambitionen är att anställa de aktuella personerna i satsningen på ett AB-avtal. Kommunal i Karlskoga nämner dock att beredskapsavtalet, BEA, kommer användas, vilket innebär att det i nuläget råder osäkerhet om avtalsformen. Kommunal föredrar dock AB-avtalet bland annat eftersom avtalet medger en högre lön.¹²⁶

Örebro har i sin fyrstegsmodell kopplat BEA till det första steget som är en sex månader lång arbetsmarknadsåtgärd. I steg två däremot är tanken att de ettåriga anställningarna skall ske utifrån ett reguljärt AB-avtal. Lönemässigt är det kommunens lägstanivå som diskuteras.

Ytterligare faktorer för att säkra trygghet i anställningarna

En viktig faktor som framkommit i studien är att ekonomisk trygghet för de klienter som erbjuds en anställning är avgörande för om de skall våga ta steget från daglig verksamhet till ett arbete med lön.¹²⁷ En grundtanke är att de som anställs också ökar den egna inkomsten, vilket skulle förbättra möjligheterna för ett självständigt liv. I Karlskoga, för att nämna ett exempel, erhåller de som har daglig verksamhet endast 44 kr per arbetsdag.¹²⁸ Till detta läggs andra ersättningar, såsom aktivitets- och sjukersättning. En anställning kan dock innebära att vissa ersättningar eller bidrag minskas eller dras in, vilket i sämsta fall kan innebära att en anställning ger mindre i inkomst än tidigare för en klient.

¹²⁶ Representant, Kommunal, Karlskoga.

¹²⁷ Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

¹²⁸ Ibid.

Det är därför viktigt att de som utformar och beslutar om anställningar också är insatta i klienternas ekonomiska situation som helhet.¹²⁹

En problematik som nämns av flera i studien är svårigheten att kombinera ersättning från Försäkringskassan med arbete eller stöd i arbete. Detta är särskilt påtagligt för personer som fyllt 30 år och som då erhåller sjukersättning – en gräns som kallas ”stupstocken” enligt en arbetshandledare i Karlskoga.¹³⁰ Om en person en gång uppvisat arbetsförmåga är det svårt att återfå sjukersättning om det visat sig att arbetet inte har fungerat, menar arbetsmarknadschefen i Karlskoga.¹³¹ Risken är istället att en person med en utredd funktionsnedsättning hänvisas till Arbetsförmedlingen. Flera informanter menar också att det är svårt för en person att få sin sak omprövad hos Försäkringskassan. Dessa problem kan ses som strukturella hinder som försvårar övergången mellan de stödformer Försäkringskassan tillhandahåller och anställning – men även tvärtom.

Det är också tydligt att dessa osäkra förhållanden påverkar klienternas anhöriga, eftersom deras synpunkter och bedömning har stor betydelse för om en person väljer att gå vidare med ett erbjudande om en anställning. Enligt flera informanter i studien har många med funktionsnedsättningar, och då särskilt intellektuella sådana, en nära relation till anhöriga. Anhörigas förhållningssätt till anställning är därför sannolikt avhängig den trygghet som anställningen innebär, särskilt i relation till andra centrala myndigheter som Försäkringskassan. Enhetschefen i Karlskoga understryker hur viktig denna trygghet är:

För det handlar om deras fortsatta inkomst sen, ifall det visar sig att det inte går efter ett visst antal år, då måste de ha något att

¹²⁹ Personalchef, Karlskoga kommun.

¹³⁰ Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

¹³¹ Arbetsmarknadschef, Karlskoga kommun.

falla tillbaka på. Eller få göra om bedömningen på något sätt eller hur man ska göra.¹³²

Ytterligare en källa till osäkerhet för personer med funktionsnedsättningar är hur eventuell långvarig frånvaro bedöms av arbetsgivaren. Vissa funktionsnedsättningar kan innebära att den anställde är frånvarande från arbetet under olika perioder. I studien har det dock inte framkommit att det existerar några tydliga regler eller lösningar på denna fråga. Det verkar således vara en fråga som tas upp till diskussion från fall till fall.

Behovet av gränsöverskridande samverkan

Ett flertal studier har visat att samordning mellan aktörer utgör en särskilt viktig fråga när det gäller att etablera nya modeller och arbetssätt för att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet (jfr Danermark och Bjarnason 2014; Ståhl 2009). Samordningsfrågan är därför den femte aspekten som skall diskuteras. Enligt forskningen är det också samordningen i kommunala och regionala projekt som tenderar att uppfattas som bristfällig och hindrande för arbetsmarknadsintegrationen för målgruppen. Forskningen visar dessutom att det är vanligt att det existerar en mångfald av projekt och satsningar i kommunerna när det gäller arbetsmarknadsfrågor. Denna observation görs även i föreliggande studie – ett stort antal aktörer är involverade på fältet och flera tenderar att bedriva sitt arbete utan större kontakt med andra aktörer.

För att exemplifiera finns det inom Skövde kommun flera aktörer som direkt eller indirekt arbetar med arbetsmarknadsintegration, arbetslivsrehabilitering och arbetsmarknadsutbildning för flera olika målgrupper. Några av dem som beskrivs i studien är utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen, omvårdnadssektorn, socialpsykiatrin, Arbetsförmedlingen, tekniska förvaltning-

¹³² Enhetschef, Karlskoga kommun.

en och arbetsmarknadsavdelningen. Arbetsmarknadschefen i Skövde ger sin syn på samordningsfrågan i kommunen:

Inom kommunal verksamhet så har vi inte brist på resurser, kan man säga, när det gäller hur vi ska jobba med personer med funktionsnedsättning [...]. Utan det är samordningen av insatser.¹³³

Det största problemet med avsaknaden av samordning i Skövde är att ingen aktör har en helhetsbild av det arbete som bedrivs, vilket gör det svårt att veta för både tjänstemän och klienter vilka resurser som finns att tillgå.¹³⁴

I studien är dessa förhållanden snarare regel än undantag och enligt den tillförordnade chefen vid IPS-enheten i Eskilstuna kan denna mångfald av aktörer också leda till konkurrens om arbetsplatser:

Det råder stor konkurrens om både praktikplatser och anpassade arbeten i någon form. Det är ju inte bara vi som jobbar med det, utan det är många andra aktörer.¹³⁵

Motsvarande problem kan också observeras i Örebro. Den satsning på extratjänster i välfärden, som är ett regeringsinitiativ, är på väg att initieras och har motsvarande målgrupp som satsningen på breddad kompetensförsörjning. Detta kan därför innebära att det uppstår motsättningar och konkurrens om arbetsplatser mellan de olika satsningarna även om informanterna hellre ser det som en kompletterande verksamhet.

I Karlskoga upplever man vissa samverkansproblem mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadschefen i Karlskoga menar att Arbetsförmedlingen kan vara tydligare med att arbeta mot långsiktiga anställningar för att minska risken att de omprövas, vilket kan få negativa följder för de anställda med

¹³³ Arbetsmarknadschef, Skövde.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

funktionsnedsättning. Här finns det sannolikt en ekonomisk konflikt mellan Arbetsförmedlingen och kommunen, och Arbetsmarknadschefen menar att:

[...] man [borde] vara mer alert från Arbetsförmedlingen och säga "jajamensan, vi är med". [...] Jag tror nog att man lokalt inte riktigt är med på tåget riktigt. Man tycker nog att kommunen ska kunna betala för de här sakerna.¹³⁶

Samverkansproblem mellan olika aktörer verkar inte gälla Eskilstuna kommun i samma utsträckning som de andra kommunerna. Mycket arbete har lagts ner på att etablera ett bra samarbete med relevanta aktörer som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, psykiatrin och socialtjänsten, men även med anhöriga och gode män. Den tillförordnade chefen för IPS-enheten i Eskilstuna förklarar:

Alltså, jag kan säga så där att jag tror att Eskilstuna är ett gott exempel på när det fungerar väl med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.[...] Eskilstunas storlek har ju så klart varit vår fördel. Mindre kommuner kan man ju se, i forskningen då, att det är mycket svårare och stora städer är också svårare.¹³⁷

Den samverkan som har etablerats mellan IPS-enheten och Arbetsförmedlingen är grundläggande för satsningens framgång, menar den tidigare chefen för IPS-enheten. En dag i veckan arbetar en arbetsförmedlare enbart med de klienter som är inskrivna vid IPS-enheten. Samtidigt har arbetsspecialisterna på förhand genomfört en kartläggning som arbetsförmedlaren sedan kan använda för att fatta beslut. Detta sparar mycket tid för klienterna, som annars kan behöva vänta flera månader på utredning. Chefen betonar att kartläggningen egentligen är Arbetsförmedlingens arbete, men:

¹³⁶ Arbetsmarknadschef, Karlskoga kommun.

¹³⁷ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

De har inte tid. [...] Så just det här att gå över gränserna och vara prestigelös där och kanske nästan lite naiv med brukaren i fokus hjälper.¹³⁸

Den tidigare chefen framhåller vikten av goda förutsättningar för informella kontakter mellan cheferna i de olika organisationerna för att åstadkomma en fungerande samverkan. Genom att cheferna känner varandra bra och inte drar skarpa gränser kring de verksamheter de leder ökar möjligheten att hitta nya lösningar som faktiskt fungerar, menar han.¹³⁹

Ett problem för personer med funktionsnedsättningar är just att de ofta hamnar mellan olika myndigheters regelverk. Denna problematik diskuteras i flera av studiens kommuner, och samverkan ses ofta som lösningen. Det kräver enligt arbetsmarknadschefen i Karlskoga att man från myndighetshåll funderar på ansvarsfrågan på ett nytt sätt:

[...] det finns en vilja ibland att frånhäva sig någon form utav ansvar, istället för att se att vi alla har ett ansvar. [...] Då måste man kliva ur sin roll och göra lite extra emellanåt. Det är aldrig svart eller vitt och de här personerna ligger oftast i ett gränsländ där det är svårt att säga vem som är ansvarig [...].¹⁴⁰

I Eskilstuna har man under 2016 flyttat över IPS-enheten från Vård- och omsorgsförvaltningen till Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen. Det kan komma att främja samverkan när det gäller arbetsmarknadsfrågorna i kommunen, menar en av arbetsspecialisterna:

Alla andra arbetsmarknadsinsatser och utbildningsinsatser ligger ju under den förvaltningen. Och sen är det vi som ligger på en annan förvaltning. Och förvaltningarna har ju också sekretess emellan sig. Så att det är bättre nu när vi byter över förvalt-

¹³⁸ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Arbetsmarknadschef, Karlskoga kommun.

ning, för då kan vi ha tätare samarbete med alla andra enheter som jobbar mot utbildning och arbete.¹⁴¹

Organiseringen av HR-funktionen

En aspekt som sannolikt har betydelse för satsningarnas resultat är hur personal- och HR-funktionen är organiserad. En tidigare studie av ett liknande arbetsmarknadsprojekt på Hisingen i Göteborgs stad visade att arbetet med att starta projektet gick trögt, vilket delvis kunde förklaras av tidskrävande byråkratisk tröghet i implementeringsfasen (Castillo 2014). En av orsakerna till denna tröghet var sannolikt att många frågor knutna till anställningarna i projektet var tvungna att samordnas och förhandlas av ett flertal lokala HR-chefer och fackliga företrädare i de olika stadsdelarna. I samtliga fall utom ett bland de undersökta kommunerna har personal- och HR-avdelningarna centraliserats – vissa kommuner genomförde dessa reformer för ett antal år sedan medan andra centraliserades relativt nyligen. En HR-chef i Skövde förklarar:

Och fördelen är att vi är en arbetsgivare nu, alltså Kommunstyrelsen är en arbetsgivare, och att vi [HR] har det mandatet att jobba mer övergripande lika över alla sektorer med personalfrågor. Förut har personalansvaret legat på respektive nämnd. Så är det inte längre utan från årsskiftet 2015 så är Kommunstyrelsen en arbetsgivare. Och vi har ett personalutskott, Arbetsgivarutskottet, som hanterar personalfrågor. Och de har ju ställt sig bakom hela konceptet med breddad kompetensförsörjning.¹⁴²

I Karlskoga och Skövde kommun centraliserades HR-funktionerna redan 2006 respektive 2008. Ambitionen med dessa reformer i Karlskoga och Skövde var bland annat att arbeta på samma sätt över alla sektorer. HR-chefen i Skövde påpekar också att centraliseringen innebar ett minskat personberoende och att

¹⁴¹ Arbetsspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹⁴² HR-chef, Skövde.

samordningen av personalfrågor i kommunen underlättats.¹⁴³ En centraliserad personalfunktion kan därför bidra till att undvika lokala konflikter och motstånd – och därigenom minska risken för långdragna byråkratiska processer när projekt skall genomföras.

I Eskilstuna är HR-funktionen fortfarande i hög grad decentraliserad med HR-chefer som arbetar ute i kommunens verksamheter. Mycket arbete har lagts ner, enligt HR-direktören, för att:

[...] stötta och stödja [HR-cheferna], och pusha på att de ska ta emot [personer från satsningen på 150 jobb för personer med funktionsnedsättningar].¹⁴⁴

Den tidigare chefen för IPS-enheten framhåller också vikten av att samverka centralt med HR kring anställningsavtalen i satsningen på att anställa personer med funktionsnedsättningar. Utan samarbetet med HR hade det varit svårt att utveckla satsningen, menar den tidigare chefen.

Motsättningar mellan olika synsätt

Ett skäl till varför samverkan kan vara problematisk i satsningar på personer med funktionsnedsättningar kan i studien, och forskningen, spåras till de motsättningar som råder mellan olika synsätt på hur gruppen skall stödjas. En sådan konfliktdimension är den mellan å ena sidan traditionell daglig verksamhet och å andra sidan nya modeller med målet att ge personer med funktionsnedsättningars förutsättningar att nå en anställning. I Eskilstuna har dessa tendenser observerats, även om det inte inneburit några större problem för IPS-enhetens arbete. Personal från intern daglig verksamhet har bland annat uttryckt missnöje med att deras klienter flyttat till den anställningsinriktade IPS-enheten samtidigt som det finns en misstro mot att vissa klienter

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

kan arbeta.¹⁴⁵ Ytterligare en faktor som har betydelse, men som inte direkt varit problematisk i Eskilstuna, är förekomsten av ett resursfördelningssystem baserat på en brukarpeng som finansierar verksamhet för personer med funktionsnedsättningar. Ett sådant system kan skapa incitament att konkurrera om resurser istället för att de olika verksamheterna ser till klienternas vilja och behov. Den tillförordnade chefen för IPS-enheten ger sin syn på motsättningar mellan den traditionella synen på rehabilitering, då främst inom psykiatrin, och IPS-enhetens arbetssätt:

Alltså, psykiatrin vill gärna att man är väl medicinerad, man har en bostad, man är självständig, man klarar sig hyfsat, sen kan vi börja snacka arbetsrehabilitering. När allting annat är färdigt. Det är bara det att de vi jobbar med, de kommer aldrig högst upp på trappsteget så att de får aldrig prata jobb.¹⁴⁶

IPS-enhetens grundtanke är istället att etablera personer på arbetsmarknaden för att på så sätt skapa motivation på andra områden av livet. Sådana skillnader i synsätt kan skapa problem om man inte diskuterar olikheterna och förutsättningarna som råder för olika aktörer, menar den tillförordnade chefen. Det behövs således etableras en struktur för samarbete.

Samverkan med fackliga organisationer

Samarbetet med fackliga organisationer framhålls som avgörande bland flera informanter i chefsposition. Utan detta samarbete anses det vara mycket svårt att genomföra satsningar av de slag som planeras i de studerade kommunerna. Flera chefer påpekar att de under processen stött på motstånd från fackförbunden, och då främst Kommunal:

¹⁴⁵ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹⁴⁶ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

Det har väl också att göra med att vi under många år hade ganska reda neddragningar av tjänster. Och då säger de ”nej, ni får inte ta in någon”. För det här gjorde någon för tio år sen. [...] För de tror att vi ska ta in åtgärder på grupper som inte har samma förmåga, och så ska vi dra ner på ordinarie. Men det är inte det det handlar om. Men de är rädda för det. Så där hamnar vi ofta i ganska tuffa diskussioner med de fackliga.¹⁴⁷

Enligt Kommunal i Karlskoga handlar det för deras del om att kommunen följer medbestämmandelagen och samverkansavtalet och att de får information om satsningarna. Enligt dem handlar det inte om att:

[...] utsätta personen [som anställs] för någonting. Absolut inte. Utan det handlar bara om att den anställda ska få så bra som möjligt, och det handlar inte om att peta bort någon. Alltså, det är inte det det handlar om. Utan här är det ju arbetsrättsligt att det ska gå rätt till. Att följa lagar och avtal.¹⁴⁸

Givetvis finns det olika intressen bland arbetsgivare och fackförbund som kan förklara förekomsten av samverkansproblem. Det finns bland flera företrädare för fackförbunden ett allmänt missnöje med alla olika förekommande projekt som initieras från kommunernas sida och som riktar sig mot olika grupper som står utanför arbetsmarknaden. Dessa projekt menar man är otillfredsställande substitut för riktiga anställningar, som det enligt fackförbunden finns ett behov av.

Rekrytering och matchning – individuell anpassning och arbetsmarknadens behov

Den sjätte aspekten handlar om att hitta former för rekrytering av personer med funktionsnedsättningar och samtidigt finna

¹⁴⁷ Personalchef, Karlskoga kommun.

¹⁴⁸ Kommunal, Karlskoga.

lämpliga och tillgängliga tjänster för dessa. Tidigare arbetssätt när det gäller personer med funktionsnedsättningar har främst handlat om att placera individer i daglig verksamhet eller på särskilt framtagna arbetsplatser, så kallad individuell placering, men utan anställning. I de satsningar som studeras här är ambitionen istället för placeringar att i högre grad använda sig av rekryteringsförfaranden som används på den reguljära arbetsmarknaden.

En modell för normaliserad rekrytering – Skövde

Skövde kommun har som ambition i sin satsning på breddad kompetensförsörjning att rekryteringen av deltagare skall gå till så ”normalt” som möjligt, det vill säga genom att enhetschefer vid utvalda arbetsplatser får träffa och intervjuar ett urval av lämpliga deltagare. Detta uppskattas även av de berörda fackförbunden. Ett ordinarie rekryteringsförfarande är också den största skillnaden mellan denna satsning och tidigare projekt – det handlar således om att deltagare i satsningen söker tjänster istället för att bli placerade, som mer traditionella modeller har inneburit. Svårigheten ligger i matchningen mellan deltagare och arbetsplats, menar Skövdes arbetsmarknadschef.¹⁴⁹ Här handlar det enligt HR-chefen om en genomtänkt plan för matchningen och att vara:

[...] väldigt lyhörd för vad personerna själva vill och att vi har professionella rekryterare som hanterar det gentemot chefer och grupp.¹⁵⁰

I Skövde skall rekrytering och matchning ske med hjälp av arbetsmarknadskonsulenter på AMA och HR-partners som har ansvar för olika sektorer i kommunen. Personer som behöver extra stöd i rekryterings- och matchningsprocessen skall också kunna få det via Arbetsförmedlingen. Just att enhetscheferna är

¹⁴⁹ Arbetsmarknadschef, Skövde.

¹⁵⁰ HR-chef, Skövde.

delaktiga i rekryteringen och får träffa personer aktuella i satsningen är en viktig förutsättning för att den skall bli framgångsrik, framhåller bland annat en avdelningschef.¹⁵¹ Tidigare placeringsmodell har skapat oro bland enhetschefer eftersom man inte haft kontroll över vem som skall komma till arbetsplatsen, med alla de osäkerhetsmoment detta inneburit.

I Skövde är det inte främst personer från den dagliga verksamheten som bedöms vara aktuella i satsningen. Avdelningschefen i Skövde menar att en ny målgrupp som inte har så mycket gemensamt med personer som normalt deltar i daglig verksamhet har tillkommit på senare år:

Men det kommer till en ny målgrupp, som inte vi är så vana vid. Och det är de här personerna då som inte kommer vilja söka gruppboendestöd, man kommer inte vilja ha servicelägenhet kanske heller. Utan man är inom autismspektrat. [...] Men de måste ha stöd utav oss, boendestöd då, utav personal, till att få ordning på det här, liksom strukturen på livet. Att de kommer upp, att de kommer iväg. Och att man får stöd i att kunna få ett riktigt jobb. För annars så kommer det bli en jättestor grupp som också kommer stå utanför arbetsmarknaden. [...] Och då kan jag tänka mig att många utav dem skulle säkert vara ypperliga för det här vi pratar om nu, den målgruppen. De andra har sin sysselsättning och det har vi koll på.¹⁵²

Rekrytering och kartläggning av klienter i liten skala – Karlskoga

Liksom i Skövde utgår satsningen på personer med funktionsnedsättningar i Karlskoga från Arbetsmarknadsenheten. Eftersom Karlskoga valt en mer lokalt förankrad och försöksbetonad modell att arbeta efter sker rekryteringen av deltagare till satsningen särskilt omsorgsfullt och i liten skala. Inledningsvis har en person som tidigare haft sin dagliga verksamhet förlagd till ett vårdboende blivit introducerad till satsningen, en så kallad extern individuell placering som grundas i ett LSS-beslut. Ambi-

¹⁵¹ Avdelningschef, Skövde.

¹⁵² Avdelningschef, Skövde.

tionen är att utveckla rekryteringsdelen efter hand och då fortsätta rekrytera personer med individuell placering från daglig verksamhet. En arbetshandledare anställd vid kommunens dagliga verksamhet är särskilt utsedd att ingå i satsningens projektgrupp då vederbörande arbetar med att utforma de individuella placeringarna. I dagsläget deltar ca 120 personer i kommunens dagliga verksamhet, som innehåller ett stort antal olika former av sysselsättningar anpassade till olika typer av funktionsnedsättningar, och av dessa har 14 personer en individuell placering på en arbetsplats. Enligt arbetshandledaren utgår arbetet med de individuella placeringarna delvis från tankarna inom Supported Employment:

Ja, det är lite det här med ISA, individuellt stöd i arbete, det är Misas variant av Supported Employment. Försöker ju jobba mycket utifrån det. Liksom att vi har hela tiden individuellt fokus och vi har aldrig några färdiga platser vi placerar dem på, när de kommer till oss. Utan det är utifrån varje person jag träffar och vad vi kommer överens om. Beroende på vad det är för person, hur de fungerar och så vidare. Så det är inte bara arbetsuppgifterna, utan det är så mycket runt omkring som måste stämma.¹⁵³

Arbetshandledaren har också varit på studiebesök i Eskilstuna för att studera deras IPS-arbete. Här är det tydligt att det finns möjligheter för idéer att spridas mellan kommunernas olika satsningar.

Arbets sättet som används i Karlskoga är också något som projektgruppen har för avsikt att fortsätta arbeta efter och även vidareutveckla med tydligare inriktning mot anställningar. Den verksamhet som hittills inriktats mot anställningar vid daglig verksamhet har inte varit framgångsrik, då få personer fått en anställning. Ännu färre har kunnat behålla anställningen.¹⁵⁴ En viktig skillnad mot tidigare är att den aktuella satsningen syftar

¹⁵³ Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

¹⁵⁴ Ibid.

till att utgå från arbetsplatsernas behov, och inte enbart individernas intressen. Karlskogas arbetsmarknadschef framhåller att denna utgångspunkt innebär att det då blir naturligt att träffa flera möjliga kandidater och rekrytera den person som är mest lämpad för arbetsuppgifterna.

Vad som varit positivt med arbetssättet med de individuella placeringarna är att de föregåtts av noggrann kartläggning, något som förbättrat förutsättningarna för klienterna på arbetsplatserna, menar enhetschefen för daglig verksamhet i Karlskoga.¹⁵⁵

Ja, vi ser ju det, vi har använt det här tre, fyra år nu och jag ser en klar skillnad på att de blir kvar på de arbetsplatser som vi hittar och där vi får igång dem. Och de är mer nöjda och trivs. Alltså det är mindre problem med ... Det är ofta personproblem, alltså att man ryker ihop med personalen, man missförstår saker och så vidare. Det är mycket med personkemin, det är superviktigt egentligen. [...] Jag tar reda på var de har varit tidigare och vad är det som inte har fungerat och så vidare. Det står i deras utredningar, men det är inte det som de själva upplever har varit problemet. Det är alltid någonting annat.¹⁵⁶

Den individuella anpassning som Karlskoga arbetar med upplevs inte vara den arbetsmodell som Arbetsförmedlingen lokalt arbetar med.¹⁵⁷ Flera av den dagliga verksamhetens klienter har också en historia av att ha varit placerade på återkommande arbetsplatser som Arbetsförmedlingen utsett för att prova arbetsförmågan, utan att en individuell anpassning skett.

Enhetschefen för daglig verksamhet påpekar att flera av deras klienter framstår som väldigt självgående och det händer att många undrar varför de deltar i daglig verksamhet istället för att vara ute i arbetslivet. Det är vanligt att det uppstår personproblem och konflikter mellan klientgruppen och ordinarie personal, som

¹⁵⁵ Enhetschef, Daglig verksamhet, Karlskoga.

¹⁵⁶ Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

¹⁵⁷ Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

grundar sig i funktionsnedsättningar som i hög grad är dolda. Vidare menar samma enhetschef att det är vanligt att man:

[...] inte ser allt arbete som arbetshandledaren har lagt ner för att få det att fungera. Och är inte [handledaren] på plats så fungerar det inte riktigt så som det gör annars. Så det tror jag kan vara en missuppfattning ibland, att man kan tro att vi behåller personer. Absolut inte, vi vill naturligtvis att de ska vidare. Men som sagt, det tar tid, om man ska göra ett bra jobb.¹⁵⁸

Just relationen till individerna upplevs som mycket viktig:

[Tidigare] byggde man inte upp någon relation med dem. Här blir det mer när man jobbar med kartläggning och intressen och allt det, då bygger jag upp en relation med personerna. Lär mig hur de fungerar och så vidare. Redan där har jag något så när bra koll på hur de kommer funka med personalen på arbetsplatsen. Det gäller också att matcha det.¹⁵⁹

Det är därför viktigt, enligt tjänstemännen på daglig verksamhet, att satsningen på personer med funktionsnedsättningar i Karlskoga bygger på långsiktiga trygga lösningar med möjlighet till fortsatt stöd även efter att en anställning har inletts. Idag finns inte detta uppdrag att ge klienterna denna form av långvarigt stöd. Ett önskemål är vidare att det skulle vara möjligt att snabbara än idag erbjuda de mer varaktiga trygghetsanställningarna för målgruppen. Ett varaktigt stöd är också något som diskuteras i projektgruppen i Karlskoga, även om mycket är oklart vid tillfället för intervjuerna.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Enhetschef, Daglig verksamhet, Karlskoga.

¹⁵⁹ Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

¹⁶⁰ Enhetschef, Daglig verksamhet, Karlskoga.

Reguljär rekrytering – Örebro

I Örebro är utgångspunkten att rekrytering av deltagare till satsningen skall ske genom de reguljära rekryteringsvägarna via Arbetsförmedlingen. Tjänsterna skall således lysas ut med hjälp av annonser, som kan vara riktade mot vissa grupper som är aktuella i satsningen. Projektledaren berättar hur de tänker sig rekryteringsförfarandet:

Och sen söker man. Precis som vanligt. Ja. Och sen de här som har svårigheter kanske att söka jobb, de får ju stöd att göra det då på något sätt så klart i det här första steget. Så att de inte försvinner på vägen, men de ska ju stå sig i konkurrensen där sen då.¹⁶¹

Projektledaren poängterar också att det är viktigt att fokus läggs vid vilken kompetens som behövs för de aktuella tjänsterna för att rikta rekryteringen rätt. Perspektivet som anläggs är av mer traditionellt snitt, vilket innebär att man i Örebro inriktar sig på att rusta deltagarna för arbetsmarknaden och göra dem rekryteringsbara i satsningens första steg.¹⁶² Informanterna i Örebro anser vidare att de olika grupperna i satsningen skall konkurrera gemensamt om de tjänster som kommer att erbjudas. De ser heller inte att rekrytering kommer att ske från daglig verksamhet i särskilt stor utsträckning. Den grupp inom daglig verksamhet som idag är externt placerad är mer aktuell som deltagare i satsningen. Här är det således mer en bedömning av lämpligheten som står i fokus för möjligheten att delta, och inte, som vi skall se nedan i Eskilstunamodellen, individernas egen önskan att arbeta. En verksamhetschef förklarar hur de resonerar:

För alla de har inte den förmågan. Utan de har sin dagliga verksamhet just för att det är det de behöver, men sen så mognar man ju olika långsamt. Och har man varit iväg ute på ett företag i fem år och tillgodogjort sig både kunskaper och börjar känna

¹⁶¹ Projektledare, Personalavdelningen, Örebro kommun.

¹⁶² Ibid.

sig trygg med vad det är att ha ett jobb och allt det här, då kan man närma sig det här [...].¹⁶³

En av informanterna menar att tjänsterna för personer med funktionsnedsättningar delvis behöver anpassas för att de skall ha möjligheten att få en anställning.¹⁶⁴ Här uttrycks också en oro för att det reguljära rekryteringsförfarandet kan vålla bekymmer för denna grupp:

Jag kan inte låta bli att säga att jag ändå känner en viss oro för hur det ska gå. Tänk om alla de här hamnar vid sidan av i alla fall.¹⁶⁵

Risken att personer med funktionsnedsättningar kan hamna utanför satsningen är således något som uppmärksammas inom projektgruppen. Samtidigt poängteras det att satsningen är en kompetensförsörjningsmodell och inte en arbetsmarknadsinsats. Informanterna i Örebro menar att de ännu inte kommit så långt när det gäller utformningen av rekryteringsdelen i satsningen.

En satsning utan rekrytering – Eskilstuna

Ett undantag från ambitionen att skapa normala rekryteringsvägar utgörs av Eskilstunas satsning, som innebär att personer med funktionsnedsättningar inte rekryteras till tjänster. Det är istället ett biståndsbeslut med inriktning mot arbete som möjliggör för personer att utifrån den egna viljan bli klienter vid IPS-enheten. Biståndshandläggarna vid Vård- och omsorgsförvaltningen beställer således insatsen av IPS-enheten. Arbetspecialisterna börjar därefter arbeta utifrån den information som följer med klienterna och skapar individuella arbetsprofiler. Huvudfokus för profilen utgörs av klientens intressen och man utgår därför inte från färdiga arbetsplatser, som är brukligt vid exempelvis Arbets-

¹⁶³ Verksamhetschef, Örebro kommun.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Verksamhetschef, Örebro kommun.

förmedlingen.¹⁶⁶ I nästa steg börjar arbetsspecialisterna söka efter lämpliga arbetsplatser, i nära samarbete med klienterna. Just denna process att hitta lämpliga arbetsplatser upplevs som tidskrävande och svår:

Men arbetsgivare har inte tid, de tycker att det är omständligt. De har förutfattade meningar om personer med funktionsnedsättningar. De kan dra till med ekonomi, fast det här egentligen inte kostar någonting om man inte blir anställd. Så att det är mycket arbetsgivarna som också förlänger vårt arbete hela tiden.¹⁶⁷

Processen att hitta en arbetsplats kan ta allt mellan tre veckor till tre fyra år. Ute på arbetsplatserna genomför arbetsspecialisterna en arbetsplatsanalys där man tar hänsyn till relevanta faktorer för klienterna. I detta ingår också att analysera resvägar och närheten till boendet. Utgångspunkten är enligt en av arbetsspecialisterna att:

[...] att brukarna som har en plats ska ju känna att den här platsen faktiskt ger någonting. Det ska ju vara ett värde för brukaren att vara där. Samtidigt som brukaren ska ju ses som en tillgång för arbetsgivaren.¹⁶⁸

Matchningen mellan en tjänst och en klient är därför något arbetsspecialisterna arbetar mycket med eftersom en bra matchning är en viktig förutsättning för långsiktiga anställningar. Enhetschefen i Eskilstuna som har anställt en person med funktionsnedsättning betonar betydelsen av en bra matchning samtidigt som arbetsgivaren och arbetsplatsen behöver anpassa sig till den anställdes förutsättningar:

Gör man en bra matchning, person mot arbetsuppgifter, så tror jag väl att det finns alla förutsättningar att det funkar överallt.

¹⁶⁶ Arbetspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Arbetspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

[...] Det här är ett samarbete på helt andra villkor än vi har varje dag. Ja, det är liten kunskapsfråga, att förstå hur, [...], men hur NN fungerar. Vi får gradvis anpassa oss till att agera utifrån hur NN fungerar. Och när vi har lärt oss det ja, men då funkar det oerhört bra. Så det är lite utmaning i att hitta det här. Men det är likadant egentligen med alla medarbetare, fast det är inte så där väldigt uttalat som det är med de andra som med NN.¹⁶⁹

Den grupp som upplevs som svårast att hitta lämpliga arbetsplatser till utgörs av de som inte har synliga funktionsnedsättningar, vilket också betonas av en tidigare studie (von Schrader et al. 2014). Arbetspecialisten förklarar vidare:

Ja, men bipolär, manodepressiv, schizofreni, för det syns inte utåt. Och samhället accepterar ju inte lika lätt, upplever jag, en person som ser fullt frisk ut, men som inte mår bra i psyket.¹⁷⁰

Hinder vid rekrytering och matchning

I studien nämns det av flera informanter att personalen vid dagliga verksamheter kan utgöra ett hinder när det gäller rekrytering av personer från daglig verksamhet till de olika satsningarna i kommunerna. Problematiken handlar sannolikt inte om en uttalad motvilja att hjälpa personer från daglig verksamhet att komma ut i arbetslivet. Snarare handlar det om att man anser att de dagliga verksamheterna fungerar bra och att personalen tar verksamheten för given. Enhetschefen vid daglig verksamhet i Karlskoga förklarar detta mer utförligt:

För det kan vara så att man bygger upp [dagliga] verksamheter och som fungerar riktigt bra och de här kuggarna som är i verksamheten har var och en sin del. Och då kanske man inte riktigt är klarsynt, eller hur ska jag uttrycka mig, och kan se att någon

¹⁶⁹ Enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun.

¹⁷⁰ Arbetspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

skulle kunna kliva vidare. Utan det fungerar ju väldigt bra som det är i dag.¹⁷¹

Det framkommer också kritik och synpunkter på hur gruppen som deltar i daglig verksamhet är sammansatt. I Skövde och Karlskoga finns det indikationer på att denna grupp förändrats de senaste åren och idag består av personer som i högre utsträckning kan klara av ett arbete men med en annan typ av stöd än det som ges vid daglig verksamhet. Även den forskning som finns på området stöder dessa observationer (jfr Holmqvist 2006; Jacobsson och Seing 2013), och pekar på att gruppen med funktionsnedsättningar ökat markant på senare tid samtidigt som den medikaliserats.

En fråga som också diskuterats är hur kommunerna, framförallt gäller detta Skövde och Örebro som har bredare satsningar än de övriga, skall hantera eventuell konkurrens mellan de målgrupper som satsningarna riktar sig till. Risken som nämns är att arbetsgivare prioriterar att anställa nyanlända framför personer med funktionsnedsättningar, särskilt i tider då integrationen av flyktingar ofta debatteras.

Ansvarsfördelning, personalens förhållningssätt och stöd på arbetsplatsen

Den sjunde aspekten handlar om arbetsplatsen och hur sådant som ansvarsfördelning organiseras, hur den ordinarie personalen bemöter personer med funktionsnedsättningar och vilket stöd som kommunen kan ge till den anställde. Bemötande på arbetsplatsen är en av flera frågor som lyfts fram i tidigare studier om denna grupp, och som riskerar att orsaka problem för de som anställs eller är på väg att anställas (jfr Castillo 2015). Även frågan om stöd i anställningen har tydligt betonats i flera studier och kan vara avgörande om en person med funktionsnedsätt-

¹⁷¹ Enhetschef, Daglig verksamhet, Karlskoga.

ning inte bara ska erhålla en anställning, utan även behålla den på längre sikt.

Organiseringen av ansvar

Fördelningen av ansvar mellan initiativtagarna till satsningarna och de enheter som anställer är en återkommande problematik i studien. För det första handlar det om var anställningarna placeras. Skövde planerar att placera anställningarna på AMA det första anställningsåret, medan man i Karlskoga istället strävar mot att placera anställningarna direkt ute på enheterna.¹⁷² I Eskilstuna är det de enskilda enheterna som anställer IPS-enhetens klienter. Placeringen medför olika förutsättningar för tjänsterna, vilket sammanfattas av Karlskogas personalchef:

Fördelarna med att ha en anställning ute i verksamhet, det är att man också har ansvar för den här medarbetaren. Och att den blir en del av den enheten, och den får en chef och arbetsmiljöfrågorna är lika. Fördelarna med att det ligger på en arbetsmarknadsenhet, tänker jag, det är ju det om man ska ha andra aktiviteter kopplat till den här individen.¹⁷³

Ansvar för de personer som anställs blir enligt detta resone-mang tydligare samtidigt som den formella tillhörigheten stärks för individen. Som tidigare diskuterats har just de formella villkoren en stor betydelse för de personer som anställs, eftersom det i högre grad innebär att anställningen blir normaliserad. En annan aspekt av att knyta ansvaret till de enheter som anställer har att göra med möjligheten att få en enhetschef att engagera sig. På sikt kan detta ha betydelse för möjligheterna att personer med funktionsnedsättningar får mer långsiktiga anställningar som i högre grad finansieras av enheternas budget.¹⁷⁴

¹⁷² Arbetsmarknadschef, Karlskoga kommun.

¹⁷³ Personalchef, Karlskoga kommun.

¹⁷⁴ HR-chef, Skövde kommun.

För det andra handlar det om i vilken utsträckning enheterna skall ta ansvar för de anställda. Detta är dels en fråga om arbetsbelastning, dels en fråga om kompetens att arbeta med målgrupper som har särskilda behov och förmågor. I vissa frågor, som till exempel arbetsmiljö, menar flera informanter att ansvaret ligger på enheterna och då särskilt cheferna. En avdelningschef i Skövde påpekar detta tydligt:

Det måste man ha. Alltså man måste ju se till liksom, arbetsmiljön har man ju ansvar för, för alla som är på min arbetsplats till exempel, och jag måste ju se till att man får information och får vara delaktig i olika saker, så arbetsplatserna får ett stort ansvar.¹⁷⁵

HR-chefen i Skövde förhåller sig på ett liknande sätt till frågan:

[...] det har varit problem förut när man har gått på BEA-avtalet och varit placerad, att chefen inte har känt att det här är mitt ansvar. Så därför så är det tydligt, det kommer att vara tydligt, att det här är chefens ansvar att få in den här personen i arbetslaget. Och ska ha samma förmåner på det sättet.¹⁷⁶

Samtidigt betonas vikten av att enheterna får stöd i detta arbete från kommunen och att ansvaret för stödet delas mellan enheterna och de som driver satsningen.

Arbetsplatsen och personalens roll

Tillgängligheten till arbetsplatsen är en central fråga, och kan handla om dels fysiska förutsättningar, dels attityder och kompetens bland personalen. Det framkommer tydligt i studien att de attityder som chefer och personal har till personer med funktionsnedsättningar kan verka hindrande för att målgruppen skall kunna etablera sig mer långsiktigt på arbetsmarknaden. En av de

¹⁷⁵ Avdelningschef, Skövde.

¹⁷⁶ HR-chef, Skövde.

största utmaningarna för satsningen i Eskilstuna var att förändra attityder och tankesätt bland personalen:

Det handlar om att ändra ett mindset i en hel kommun. Alltså vi ska anställa personer som vi vanligtvis ... som ingen förväntar sig ska ha ett jobb, utan de är någon annanstans. Ska de vara här hos oss? Ska de vara på ATP? På after work? Ja, men du vet, det blir mycket frågor som dyker upp.¹⁷⁷

Den tidigare chefen för IPS-enheten menar att det varit enbart några få fall där personalen varit ett hinder för anställning av en klient:

Jag vet att det har varit några [fall], men då har det inte kommit till anställning, där det har varit personalgrupper som har varit lite så här ”nej, men det går inte. Ska den där vara med på after work?”. Och då har vi valt att ta bort den personen därifrån, för det är ingen bra matchning. Miljön är fel. Och nu i det fallet är miljön arbetskamraterna, de är inte redo för det. Den chefen har någonting att jobba med vad det gäller värdegrund och så.¹⁷⁸

Arbetspecialisterna arbetar aktivt med att försöka förändra bilden av personer med funktionsnedsättningar. Enligt en arbetspecialist är det en viktig pedagogisk utmaning att få människor att arbeta med sina förutfattade meningar och fördomar. Arbetspecialisterna har också möjlighet att handleda arbetslag ute på arbetsplatser, om klienten medger detta.¹⁷⁹ Även om personalen är mycket positiv till att anställa personer med funktionsnedsättningar, menar den enhetschef som intervjuats i Eskilstuna att en viktig faktor kan vara att skapa tjänster med arbetsuppgifter som är synliga för personalen.

¹⁷⁷ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Arbetspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

Det är viktigt att NNs arbete syns. Att de andra i personalen ser att något arbete blir utfört och att det är betydelsefullt. Så att det inte är så att någon arbetar i arkivet som ingen ser.¹⁸⁰

Arbetshandledaren vid daglig verksamhet i Karlskoga betonar vikten av att personalen är involverade när det gäller anställningar av personer i satsningen.¹⁸¹ Personalen kan på detta sätt utgöra både ett hinder och en förutsättning:

Många gånger personalen på arbetsplatserna, det är kanske inte så många gånger arbetstagarna som man behöver förändra. [...] Och då är det jätteviktigt att man verkligen får personal som har förståelse och kan tänka annorlunda.¹⁸²

I den satsning som planeras i Karlskoga kan strategin att åstadkomma en lokal förankring ha betydelse för hur personalen hanterar personer med funktionsnedsättningar som anställs. Syftet med den lokala förankringen är, som nämnts ovan, att ta fram arbetsuppgifter utifrån de omständigheter som råder vid varje arbetsplats, men även att enskilt diskutera och fånga upp personalens attityder och förhållningssätt till att arbeta tillsammans med personer med funktionsnedsättningar. Kommunal i Karlskoga framhåller att det är ytterst viktigt att de personer som anställs får känna att de är en del av arbetsplatsen.¹⁸³ Enhetschefen vid vårdboendet beskriver projektgruppens tankar kring detta:

För när man pratar i grupp så där också, då kanske inte alla vill säga exakt hur man känner. Därför tror jag det är bra att fråga varje person [...]. Det kan vara att man känner en rädsla för att, till och med och börja med ”kommer det bli en arbetsbelastning för oss? För det här är en person som kanske behöver stöttning,

¹⁸⁰ Enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun.

¹⁸¹ Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

¹⁸² Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

¹⁸³ Representant, Kommunal, Karlskoga.

extra mycket stöttning, och måste vi prata på ett annat sätt i gruppen, måste vi tänka oss för?”, det är sånt som man behöver diskutera.¹⁸⁴

En utmaning för satsningarna är därför om någon i personalen ställer sig kritisk till att arbeta med personer som har funktionsnedsättningar. Ett sätt att motarbeta sådana risker är att arbeta med personalens attityder och kunskaper och skapa ett öppet klimat, menar enhetschefen i Karlskoga. Generell information om funktionsnedsättningar och utbildning kan vara ett sätt. I Örebro menar man att det är helt avgörande att man genomför en ordentlig utbildningsinsats bland chefer och personal i kommunen:

Så det är ju där man behöver de här förberedande [insatserna] för arbetsgivare, med information och kunskap och goda exempel. Och ja, få veta att man faktiskt kan få stöttning och hjälp om man tar steget och anställer någon som inte kanske funkar exakt likadant som vi andra på arbetsplatsen. Men att se att det kan berika mer än att det försämrar.¹⁸⁵

Former för stöd i anställningen

I kommunerna som studerats diskuteras frågan om hur stödet till de personer som anställs skall utformas. En vanlig uppfattning bland kommunerna är att någon form av handledarskap är en lämplig metod för att stödja personerna när de väl är ute på arbetsplatserna.

I Eskilstuna ges stödet till klienterna framförallt genom den tilldelade arbetspecialisten vid IPS-enheten. Eftersom stödet ges via en för arbetsgivaren extern organisation har arbetsspecialisterna ett relativt stort handlingsutrymme när det gäller det stöd som ges. Den tidigare chefen för IPS-enheten berättar:

[...] en arbetsspecialist gör väldigt mycket, den konkurrerar aldrig med någon annan profession. Så ofta blir det väldigt smidigt

¹⁸⁴ Enhetschef, Karlskoga kommun.

¹⁸⁵ Verksamhetschef, Örebro kommun.

när en arbetsspecialist jobbar mot ett boende för den gör mycket av det som boendet inte kan. Eller som psykiatrin inte kan, de kan inte vara ute och hjälpa någon med missbruksproblematik och leta arbete, så de blev jätteglada [...]. Man är som en case manager i ordets klassiska bemärkelse, men med fokus arbete. Så det är mycket som måste fixas runt omkring brukarna också innan kanske arbete är aktuellt.¹⁸⁶

Det är således tydligt att arbetsspecialisterna fyller behovet av att hantera klienter som kan sägas ha ”hamnat mellan stolarna” i relation till exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommun och landsting. De kan därför sägas utgöra en viktig samordningsfunktion när det gäller att förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att etablera sig på arbetsmarknaden. En arbetsspecialist berättar:

Ofta är det mycket annat som vi räddar med också. Vi har ju fokus på sysselsättning men ... Till exempel skapa en struktur i vardagen, som det kan det stå i beslutet, det kanske också innebär att brukaren inte förstår när det är dag och natt, kanske inte kan ta sig upp på morgonen, kanske inte kan ta hand om sin ekonomi så att de har inga pengar att köpa busskort för att komma till jobbet. Kanske inte tar sina mediciner som de ska.¹⁸⁷

Själva möjligheten att arbetsspecialisterna kan erbjuda stöd även efter anställning bygger på ett politiskt beslut. Detta eftersom bistånd enligt LSS upphör om en person får anställning, enligt den tillförordnade chefen för IPS-enheten:

Så vi fick lite draghjälp, tänker jag, av politiken. Och det första vi började diskutera, det var ”vi kan inte hjälpa de här personerna ut på arbetsmarknaden och ge ett jobb, om vi inte får stanna kvar efteråt”. [...] Alltså vi kräver bistånd för daglig verksamhet och sysselsättning och det avslutas per automatik när en person

¹⁸⁶ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, före detta chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

¹⁸⁷ Arbetsspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

får anställning, för då har behovet upphört säger man. Så det var första dialogen vi hade med politiken, att vi behöver få fortsätta jobba med dem [...]. Så då fick vi till stöd vid anställning.¹⁸⁸

Konstruktionen innebar således att stödet kan ges på längre sikt till klienterna.

Stödet behöver också anpassas individuellt till personerna som anställs och de förutsättningar som råder på arbetsplatserna. Även om arbetsspecialisterna är det huvudsakliga stödet i anställningarna, finns det även behov av lokala handledare på arbetsplatserna. Chefen för den enhet i Eskilstuna som studerats här har tagit på sig handledarskapet för den person de anställt. Arbetsspecialisten och den anställde träffas en gång i veckan och utöver det sker avstämningar tillsammans med andra inblandade aktörer. Dock menar enhetschefen att anställningen kräver en hel del resurser:

Det tar ju mycket tid. Jag märker redan nu, när jag har både chefsrollen och handledarrollen, att det tar ganska mycket tid.¹⁸⁹

Främst är det möten och den interaktion den anställde har behov av som kräver mycket resurser och en stor insats. Enhetschefen betonar betydelsen av att ha en särskild utsedd arbetsspecialist för att få anställningen att fungera.

Det jag ser, att det funkar väldigt bra att ha [arbetsspecialisten] som kontaktperson. Det gör att det blir lättare att vara arbetsgivare här, det skulle inte funka om vi hade hela ansvaret. Men [arbetsspecialisten] har en bra samordning, både med boendet och sjuksköterska och så där. Och sen har [arbetsspecialisten] en väldigt bra kontakt med NN, så att är det problem som vi inte har fångat upp här, så fångar [arbetsspecialisten] upp det på deras måndagsmöten och så.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Tillförordnad chef, IPS-enheten Eskilstuna kommun.

¹⁸⁹ Enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun.

¹⁹⁰ Ibid.

Trots arbetet som läggs ner menar enhetschefen att anställningen fyller ett viktigt behov och att det aldrig har varit så bra ordning på arbetsplatsen som det är nu, men att man måste vara medveten om det arbete som krävs för att få det att fungera.

Nej, det är en hel del kring det och det är därför det är viktigt med människosynen när man går in i det. Så att man förstår att det är mer än bara en arbetsuppgift det här. Men att vi har ett ansvar i kommunen.¹⁹¹

I Skövde är inte frågan om handledarskap helt utredd, även om man arbetar med tanken att stödja enheterna genom särskilt utsedda handläggare och arbetskonsulenter på AMA. Ambitionen är här att dessa skall delta på arbetsplatsträffar och prata med arbetsgrupperna i verksamheterna. HR-chefen menar att även HR-personal kan vara ett stöd för enheterna.¹⁹² Detta baseras dock på att både arbetskonsulenter och HR-personal ges möjlighet att avsätta tid för detta arbete.

I Karlskoga däremot är särskilt utsedda handledare på arbetsplatserna inte möjligt, anser projektledaren och enhetschefen, eftersom personalen arbetar mycket oregelbundna tider. Istället diskuteras det att låta projektledaren och arbetshandledaren vid daglig verksamhet ta ansvar för handledning och stöd. En fråga som uppmärksammas i detta sammanhang är att det finns en risk att ansvaret för anställningarna belastar verksamheten. Ett sätt att hantera denna risk är att lyfta fram möjligheten till faktisk avlastning, föreslår personalchefen i Karlskoga:

Och det är därför det är viktigt att komma ut och prata med dem för att belysa möjligheterna i det, tänker jag. Så att vi inte får en ingång att det blir en belastning att få någon. Och då tror jag de ser möjligheter, för då kopplar man ihop det i en helhet utifrån medarbetarnas arbetsmiljö, och då kan man också tänka

¹⁹¹ Enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun.

¹⁹² HR-chef, Skövde.

sig att vara beredd att vara handledare, för då får man avlastning samtidigt.¹⁹³

HR-chefen i Skövde menar också att stödet till enheterna kan vara en reell utmaning för satsningen:

Och sen tror jag att belastningen på enhetscheferna generellt sett i verksamheten gör att man kanske tycker att det blir en ökad belastning att ta emot en person. Och då gör det att man kanske inte ser att den här personen kommer att underlätta på sikt, men det innebär en viss introduktion och en intervjuprocess och en rekryteringsprocess som kan vara en belastning i sig. Det kan också vara en utmaning att cheferna ska känna att det här är en möjliggörare. Det kan vara en utmaning.¹⁹⁴

Företrädare för Kommunal i Skövde och Karlskoga framhåller också att det är en befogad risk att ansvaret kommer att ligga på deras medlemmar att handleda de personer som anställs. De är medvetna om att det kan bli så i ett inledningsskede, men, menar skyddsombudet i Karlskoga:

[...] sen får det ju inte bli att den här personen behöver så pass mycket hjälp och stöttning för att klara sina uppgifter att det blir något som vi måste hjälpa den med då. För då blir det ju inte en resurs för oss, utan en extra vårdtyngd i stället.¹⁹⁵

Här menar Kommunal att det är viktigt att de personer som anställs tydligt vet vem de skall vända sig till. Samtidigt är Kommunal i både Skövde och Karlskoga kritiska till att det inte finns lokal kompetens att stödja de anställda personerna ute i verksamheterna:

Nej, det finns egentligen inte. Det kan vi nog utgå ifrån att det inte gör. Utan det måste man nog titta noga på. Och även om

¹⁹³ Personalchef, Karlskoga kommun.

¹⁹⁴ HR-chef, Skövde.

¹⁹⁵ Skyddsombud, vårdboende, Karlskoga.

man utser någon som kanske inte har hela kompetensen, var kan den få stöd i så fall? För det är så här, att kompetens i förvaltningen, i Sektor vård och omsorg finns ju. Men kanske inte på ett äldreboende.¹⁹⁶

Nej, man har ju lite med sig i undersköterskeutbildningen, men någon särskild kompetens har vi ju inte så. Men det har ju pratats om att vi behöver ju ha någon form av utbildning. Och det har ju NN, chefen, varit tydlig med från början att vi ska få.¹⁹⁷

I Örebro diskuterar man behovet av en central stödfunktion som kan placeras antingen på personalavdelningen eller på arbetsmarknadsenheten. En verksamhetschef menar att detta är en förutsättning för att lösa de eventuella problem som kan uppkomma:

[...] vi behöver jobba in en funktion, så att det inte bara är ett projekt utan en funktion över tid, som finns som ett så här bollplank och reträttplats för kanske båda arbetsgivaren, eller chefen nu då, inom kommunen i det här fallet och personen som har blivit anställd. [...] Jag vet inte, men jag tänker att funktionen behöver finnas, som inte bara försvinner för att det här projektet tar slut efter tre år. För det har vi gjort för många gånger.¹⁹⁸

Läraryrket i Skövde menar att man i skolorna redan har viss erfarenhet av att arbeta med barn som har olika typer av funktionsnedsättningar och att personalen har förmåga att bemöta personer med funktionsnedsättningar. Dock understryker Läraryrket vikten av att handledare utses och att tid för handledning avsätts. Anställningarna får inte heller innebära att handledaren är direkt behjälplig under hela arbetstiden, utan grundförutsättningen måste vara att arbetet kan utföras relativt självständigt.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Ordförande och vice ordförande, Kommunal, Skövde.

¹⁹⁷ Skyddsombud, Karlskoga.

¹⁹⁸ Verksamhetschef, Örebro kommun.

¹⁹⁹ Huvudskyddsombud, Läraryrket, Skövde.

En ytterligare problematik när det gäller behovet av stöd för deltagarna i satsningarna lyfts fram av Kommunal i Karlskoga.²⁰⁰ De menar att arbetsplatserna i sig kan vara mycket krävande, även för personer som inte har några funktionsnedsättningar och har utbildning för yrket. Ett sådant exempel är just det vårdboende där satsningen i Karlskoga skall initieras, där boende med olika typer av demens kräver mycket omsorg. Enligt enhetschefen, projektledaren och skyddsombudet på boendet är det en tuff arbetsmiljö, och det händer att personalen blir utsatt för hot och våld. Matchningen är därför helt avgörande för att minska riskerna att de som anställs i satsningarna blir en extra arbetsbelastning för den ordinarie personalen.

En strategi för att hantera risken att satsningen belastar verksamheten i Skövde är att på förhand arbeta med tydlig information till enheterna och lansera satsningens koncept på ett bra sätt. Ett första steg som beskrivs är erbjuda de utsedda handledarna en gemensam utbildning när det gäller stöd till personer med funktionsnedsättningar. Förhoppningen är att detta skulle kunna utformas som ett karriärsteg för handledarna i och med att de får extra ansvar.²⁰¹ En avdelningschef i Skövde betonar dock att mottagandet av personer med funktionsnedsättning bygger på att man också är beredd att göra en social insats. Detta kan antas öka acceptansen för att ett visst merarbete läggs på det ordinarie arbetet. En annan strategi som föreslås i Skövde är att utveckla modeller för kompetensöverföringar mellan olika grupper av anställda och professioner i kommunen. Detta, menar man, kan vara framgångsrikt då kompetensen att stödja personer med funktionsnedsättningar finns i kommunen, men spridd på olika förvaltningar och enheter.²⁰²

²⁰⁰ Representant, Kommunal och skyddsombud, vårdboende, Karlskoga.

²⁰¹ HR-chef, Skövde.

²⁰² Arbetsmarknadschef, Skövde.

Att skapa långsiktiga anställningar

Den åttonde och sista aspekten tar fasta på att de satsningar som studerats haft som övergripande ambition att skapa långsiktigt hållbara anställningar för personer med funktionsnedsättningar. I studien är det i allra högsta grad tydligt att finansieringen av anställningarna i de fyra kommunerna är en avgörande fråga när det gäller möjligheterna att skapa långsiktiga satsningar. De satsningar och försök till satsningar som undersökts i denna studie utgår samtliga från att en viss del av anställningskostnaden täcks av de bidragsformer som Arbetsförmedlingen riktar till personer med funktionsnedsättningar. Emellertid täcker inte dessa statliga bidrag hela kostnaden för anställningen, eftersom bidraget står i relation till vilken arbetsförmåga Arbetsförmedlingen bedömer att en person har. Under 2016 är storleken på Arbetsförmedlingens bidrag upp till maximalt 16 700 kr per månad, oavsett vilken lön arbetstagaren har.²⁰³ Kommunerna måste således skjuta till medel för att täcka den resterande lönekostnaden. Vissa av de bidrag som Arbetsförmedlingen erbjuder är också begränsade i tid. Till exempel omprövas en OSA-anställning årligen, medan bidragsformer, bland annat lönebidrag, innebär att ersättningen minskas gradvis över tid.²⁰⁴ Utöver denna kostnad för anställningen tillkommer exempelvis även kostnader för de stödinsatser som diskuterats av de ansvariga för respektive kommuns satsning.

Finansiering av insatser – ett hinder för långsiktiga anställningar

Flera informanter, exempelvis enhetschefer, har erfarenhet av att de på olika sätt varit inblandade i arbetsmarknadsprojekt och betonar vikten av att skapa förutsättningar för långsiktig finansiering. De pekar också på att många av dessa projekt fungerat mycket bra så länge någon form av ekonomisk ersättning täckt anställningen, men att när projekttiden tagit slut har det inte

²⁰³ Arbetsförmedlingen, Faktablad OSA och Lönebidrag.

²⁰⁴ Ibid.

varit möjligt att på enhetsnivå finansiera anställningarna.²⁰⁵ För att undvika att satsningarna bara blir till kortsiktiga projekt krävs att arbetsformer utvecklas som gör att de kan bli en del av den ordinarie verksamheten. Flera informanter i studien betonar betydelsen av långsiktig finansiering om satsningarna skall bli framgångsrika:

För så länge det finns pengar är det inga problem med projekt, men sen tar pengarna slut och hur får man det permanent och löser det då?²⁰⁶

Ja, men annars är det ingen vits med det. Så då sänker vi talen på det här området tillfälligt och sen så ökar talen igen. [...] Då har vi mångfald några år, och sen har vi det inte några år till för vi har inga pengar. Nej. Nej, där måste man nog hitta mer långsiktiga lösningar tror jag.²⁰⁷

Så länge man får bidragen, så länge de finns så är det inga problem. Det märkte vi bland annat med de här personerna som jag pratade om som har lönebidrag, som har funktionshinder. För några år sen kom [kommunen] på "oj, pengarna räcker inte, för nu får vi inte fullt lönebidrag eller vad det var."²⁰⁸

Alltså jag vet hur dåligt det funkar med projekt när projektpengarna tar slut.[...] Så jag är väldigt restriktiv mot projekt om jag inte ser att jag kan implementera dem.²⁰⁹

Samverkan mellan våra myndigheter fungerar ju oftast väldigt väl under projekttiden, och sen när projektet är slut så bara springer alla hem igen.²¹⁰

Det är således tydligt att ekonomin utgör ett orosmoment för de som är involverade i att organisera satsningarna. Varken Skövde, Karlskoga eller Örebro kommun har någon tydlig lösning på

²⁰⁵ Avdelningschef, Skövde.

²⁰⁶ Enhetschef, Karlskoga kommun.

²⁰⁷ Personalchef, Karlskoga kommun.

²⁰⁸ Representant, Kommunal, Karlskoga.

²⁰⁹ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

²¹⁰ Verksamhetschef, Örebro kommun.

problematiken – satsningarna vilar därför på hoppet om att finansieringen kommer att lösa sig på sikt (jfr Brunsson 2006).

I Skövde hoppas man att kostnaderna för anställningarna kan övergå till de enskilda verksamheternas budget. En strategi som Skövde kommun använder sig av för att försöka skapa långsiktighet är därför att stegvis anpassa satsningen till budgetarbetet i kommunen. Arbetsmarknadschefen berättar:

[Anställningen] finns ju inte budgeterad. Så därför har vi satt första året på ett BEA-avtal, då får vi även en inskolnings- och prövningsperiod kan man säga, för den här personen. Och det är därefter som vi tar ställning om [personen] går att rekrytera in och utbildas mot jobbet. Då är det den vägen mot ett AB-avtal här som är år två då. Och så är tre. För då hinner man samtidigt bedöma om den här personen är en person som vi ska få in i vår verksamhet, då måste man lägga budget för detta redan då. Så är tanken, eftersom vi har en sådan lång budgetprocess i kommunen.²¹¹

Anställningen på BEA-avtal är tänkt att finansieras utifrån de stöd som Arbetsförmedlingen erbjuder för personer med funktionsnedsättningar. Övergången från BEA till ett AB-avtal med tillsvidareanställning är inte helt klar när det gäller Skövdes satsning, vilket skapar utrymme för osäkerhet. För att möjliggöra en sådan övergång till ordinarie verksamhet krävs sannolikt organisatoriska förändringar. Exempelvis gäller detta synen på utbildning för olika tjänster – utan utbildning saknas de förutsättningar som krävs för att en projektanställd person skall kunna övergå i en ordinarie tjänst som täcks av en enhets vanliga budget. Arbetsmarknadschefen berättar vidare:

Ja, alltså, det beror lite på. Vem ska betala? Det tror jag ändå att det beror lite på. Om hux flux Sektor vård och omsorg ska betala, då, hela lönen. Ja, då tror jag att det blir ett bekymmer. [...]

²¹¹ Arbetsmarknadschef, Skövde (citatet är något redigerat av författaren).

Ja, men då handlar det inte om avtalet, utan då handlar det om att det inte finns pengar över huvud taget.²¹²

I Karlskoga saknas också medel för satsningen i enheternas budget, vilket delvis beror på att satsningen inte presenterats för den politiska ledningen i kommunen ännu. Ett politiskt beslut skulle kunna innebära att resurser fördelades till satsningen på att anställa personer med funktionsnedsättningar i kommunens verksamheter. Kommunal i Karlskoga betraktar därför satsningen lite som ett experiment, som innebär en risk att satsningen inte kan bli långsiktig om ett negativt beslut om resurstilldelning fattas.²¹³ Detta resonemang styrks av arbetsmarknadschefen i Skövde som menar att enhetschefernas budgetar är starkt begränsade idag och att kommunens ekonomi snarare indikerar att neddragningar av personal egentligen måste ske. En avdelningschef i Skövde utvecklar resonemanget:

För ibland kan det bli så här att, man säger så här ”ja, men nu frigör ni ju tid till annat, då kan du väl ha råd att betala för den här personen på din enhet”. Men så funkar det ju inte, för jag måste ha händer och armar till de som har högre kompetens. [...] [En projektanställd person med funktionsnedsättning] gör väldig nytta, och gör nytta på ett socialt sätt för arbetsplatsen och för brukarna indirekt, men kan inte bli en egen finansierad rad [i enhetens budget].²¹⁴

Det är det här som är, ja att man måste på något vis, arbetsmarknadspolitiskt tänka till. Att någonstans kostar de här personerna pengar, det är bara att man får se det mer som en plånbok. Nu flyttar vi det mellan olika plånböcker, men kostar gör de ju, oavsett.²¹⁵

I Eskilstuna är det inte enbart en stramare budget som hotar långsiktigheten, även det stora antalet parallella satsningar på att

²¹² Ibid.

²¹³ Representant, Kommunal, Karlskoga.

²¹⁴ Avdelningschef, Skövde.

²¹⁵ Ibid.

få grupper som står utanför arbetsmarknaden i arbete kan innebära påfrestningar för de kommunala verksamheterna.²¹⁶

Fackförbundet Kommunals representanter i Skövde betonar behovet av att utveckla tydliga målsättningar för satsningarna. Detta skulle innebära att de positiva konsekvenserna kan utvärderas och sedan sättas i relation till finansieringsfrågan. En företrädare för Kommunal menar:

Det är därför jag också tycker att det är viktigt att man talar om vad man vill ha ut utav det här, för att får man ut det och märker att kvalitén blir märkbart mycket bättre, så kanske man tycker att det är värt, och då får kommunen omprioritera i sin budget i så fall.²¹⁷

Enhetschefen i Karlskoga ser vissa möjligheter att anställningarna kan bli långsiktiga även om satsningen inte ges ekonomiska resurser från kommunpolitikerna:

[...] säg att det inte blir politikerbeslut så kanske jag får mandat ändå ifrån min chef, för jag har visat på att vi har fått ner sjukfrånvaro och så, så kanske jag ändå kan hålla det inom min budget, och få permanenta det så.²¹⁸

Om satsningarna misslyckas med att skapa långsiktiga anställningar pekar flera informanter i studien på att detta innebär att personer med funktionsnedsättningar utsätts för påfrestningar som kan vara till men för en redan utsatt grupp. Kommunal i Karlskoga:

Och det stärker ju inte personerna heller att få vara inne ett halvår och sen kastas ut till vargarna igen, och sen så, ja, är man inne. Det gör ju inte gott för självkänslan och inte för självför-

²¹⁶ HR-direktör, Eskilstuna kommun.

²¹⁷ Ordförande och vice ordförande, Kommunal, Skövde.

²¹⁸ Enhetschef, Karlskoga kommun.

troendet och drivet att ta sig någon vart. Alla har ju någonting de kan bidra med.²¹⁹

Osäkra former för anställningsstöd

Att säkra långsiktig finansiering för satsningarna handlar inte enbart om att kommunerna fördelar tillräckliga resurser. Något som också framkommer i studien är den osäkerhet som råder när det gäller det anställningsstöd som framförallt Arbetsförmedlingen erbjuder.

Flera informanter betonar att det är svårt att förutse och beräkna vilka kostnader en anställning för en person med funktionsnedsättning kan innebära för en arbetsgivare. Av denna anledning visar studien att det finns ett behov av tydlighet när det gäller de stödformer som finns. Enhetschefer behöver också känna sig trygga med att de kan lita på att stödformerna för personer med funktionsnedsättningar fungerar på längre sikt. Chefer på olika nivåer behöver kunna förutse hur kostnaderna för tjänster som tillkommer utöver den ordinarie personalgruppen finansieras. Här spelar Arbetsförmedlingen en central roll enligt de tjänstemän som intervjuats eftersom det är Arbetsförmedlingens stödformer som till stor del ligger till grund för de anställningar som planeras. Det råder i dagsläget oklarheter kring vilka stödformer som kan användas och hur de fungerar. Skövdes HR-chef utvecklar sin syn på problematiken:

[...] när man ser de här olika finansieringsmodellerna som finns, matriserna och sen att man knyter upp sig. Ungdomar mellan 20 till 24 år eller vad det nu kan vara. Exakt. Inom vård och omsorg. Exakt. På pappret står det där, men sen kan det öppna sig. Jobbar man inom den sektorn men med vaktmästertjänster, då går det ändå att få in dem. Och det vet man ju inte om man bara läser pappret. [...] Men det är ett hinder när det inte är tydligt eller väldigt många olika modeller, både från föregående regering och nuvarande.²²⁰

²¹⁹ Representant, Kommunal, Karlskoga.

²²⁰ HR-chef, Skövde.

Arbetshandledaren vid daglig verksamhet i Karlskoga betonar att denna problematik utgör ett klart hinder vid eventuella anställningar:

Och det är många gånger därför en del arbetsgivare inte vågar ta steget till att anställa personen. De vill gärna veta vad det kommer att kosta oss. Ja, det ska komma in någon extern konsult och titta på var nivån ska hamna [...]. Och ändå så är det personer vi jobbar med som inte har någon arbetsförmåga. Man tycker initialt att det borde bli 80 procentig bidragsnivå.²²¹

När beslutet fattades om att anställa 150 personer med funktionsnedsättning i Eskilstuna tilldelades inte verksamheterna särskilda medel för detta. Istället ingår det i förvaltningarnas verksamhetsplaner att anställa ett visst antal personer per enhet. Anställningarna i Eskilstunas satsning bygger alltså även de på att de arbetsgivare som anställer också beviljas bidrag från Arbetsförmedlingen, som till exempel OSA-stöd. Utan detta bidrag, menar en enhetschef i Eskilstuna, skulle det vara svårt att behålla de anställda med funktionsnedsättning:

Bygger man det på bidragssystem så här, så är det, förutsättningen är ju att man fortsätter att få bidragen. Det skulle vara svårt att köra det som en ren tjänst idag.²²²

Även om det som i Eskilstuna är möjligt för arbetsgivarna att själva välja hur mycket arbetstid de kan erbjuda personer som inkluderas i satsningen skapar detta problem när en anställning övervägs. Den tillförordnade chefen för IPS-enheten menar att en påtaglig svårighet är att övertyga arbetsgivare att ta kostnaden för att anställa en person med funktionsnedsättning:

150 jobb kostar ju, du betalar för den personen precis som vilken anställd som helst. Sen får du kompensation från Arbets-

²²¹ Arbetshandledare ansvarig för individuella placeringar inom daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

²²² Enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun.

förmedlingen i 99,9 % av fallen. Men det tas ändå pengar från din budget.²²³

Ökad tydlighet kring de faktiska kostnaderna skulle således underlätta att få arbetsgivare att överväga att anställa personer med funktionsnedsättningar i högre grad.

Ett sätt att hantera denna övergång är att låta pensionsavgångar ersättas med tjänsterna i satsningen. Detta är också en av utgångspunkterna för satsningen i Örebro. HR-chefen i Skövde menar att:

Det är ju så att den här personen gör ju ett jobb. Så det kan ju vara så att man inte rekryterar in en annan utan den här fyller en avgång, pensionsavgång eller föräldraledighet.²²⁴

Detta diskuteras även av personalchefen i Karlskoga som en strategi, som dock har uppenbara risker:

Men sen äger ju chefen sin egen budget, och det klart återinsätter man inte en tjänst, ja, då har man ju lite extra pengar. Men då borde man också ha ett gäng missnöjda medarbetare som pratar om arbetsbelastning.²²⁵

I det planeringsstadium som satsningarna befinner sig är det svårt för de ansvariga att uppskatta kostnaderna för anställningarna, dels på grund av att det är svårt att förutse vilken grad av stöd som Arbetsförmedlingen kan ge, dels att det är svårt att uppskatta andra kostnader som satsningarna kan medföra. Detta är något som måste utvärderas efterhand, menar flera informanter.

Vikten av att skapa en organisation

Sammantaget har studien visat att en uppenbar riskfaktor för satsningens långsiktiga ambitioner är den finansieringsosäkerhet

²²³ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

²²⁴ HR-chef, Skövde.

²²⁵ Personalchef, Karlskoga kommun.

som verkar råda i de kommunala verksamheterna när det gäller projekt och satsningar av denna karaktär. Långsiktighet handlar emellertid om fler faktorer än enbart finansiering. Utifrån intervjuerna med tjänstemännen i Eskilstuna är det tydligt att även organiseringen av satsningarna kan ha betydelse för deras permanens.

I Eskilstuna har man tydligt arbetat för att skapa ordinarie verksamhet istället för projekt när det gäller kommunens satsning på personer med funktionsnedsättning. Den tillförordnade chefen vid IPS-enheten i Eskilstuna ger sitt perspektiv:

Men vi hade hela tiden en plan för att, hur jobbar vi när projektpengarna är slut, vi kan inte sluta jobba med den här målgruppen bara för att pengarna tar slut. Vi måste jobba in det i befintlig verksamhet på en gång. Så jag försöker att inte kalla saker projekt, för att det kan ge signaler om att det tar slut en dag.²²⁶

Dessa ambitioner ligger sannolikt till grund för att en särskild enhet utvecklades, IPS-enheten, i Eskilstuna. Enheten är att betrakta som en fristående organisation med ett tydligt uppdrag gentemot omgivningen. Mycket talar för att satsningens framgång delvis ligger i att verksamheten redan från början etablerades som en ordinarie verksamhet och inte som ett projekt. Om inte en stabil organisation etableras finns det sannolikt risk att de övriga kommunernas satsningar hamnar i vad som kan kallas en ”projektfälla”.

IPS-enheten har etablerat en tydlig identitet vilket innebär att enheten också har blivit relativt känd i kommunen, menar en av arbetsspecialisterna.²²⁷ Detta särskiljer enheten från andra organisationer i kommunen men även från andra mer löst organiserade satsningar. Enheten har med andra ord förankrats på flera nivåer i kommunen, från de lokala verksamheterna till den politiska ledningen. Enheten har också möjlighet att erhålla egna

²²⁶ Tillförordnad chef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

²²⁷ Arbetsspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

resurser, och då främst genom det pengssystem som kommunen använder sig av för daglig verksamhet. Skapandet av tydliga tjänster på enheten, som arbetsspecialister och kvalitetssäkrings-samordnare, bidrar också till att skapa stabilitet i organisationen. Organisationen som sådan har också ett uttalat formellt arbets-sätt som bygger på ett internt regelverk med särskilda arbetsruti-ner. Det innebär att kvalitetssäkrings-samordnare arbetar med att följa upp arbetet, kontrollera och utveckla verksamheten. Samti-digt menar den tidigare chefen för IPS-enheten att han arbetat för att göra enheten mindre personbunden:

Man ska försöka bygga organisationer som inte är personbund-na, men på något sätt är det alltid så till viss del. [...] Men det gäller att försöka bygga in det i organisationen som en naturlig del. Det är det som gör att de kan finnas långsiktigt för förr eller senare byts ju alla ut.²²⁸

Det finns fördelar med kontinuitet bland de anställda, exempel-vis har den person som var chef när enheten etablerades sedan dess blivit chef för den förvaltning enheten idag är placerad under. Detta är sannolikt en viktig förändring eftersom detta gör att den kunskap som utvecklades inom IPS-enheten också stan-nar inom förvaltningen.

Samtliga aspekter av IPS-enhetens organisation som tagits upp ovan utgör element i vanligt förekommande definitioner av formella organisationer inom organisationsforskningen (se exempelvis Ahrne 1990; Ahrne och Brunsson 2011). Begrepp som kan relateras till organisationers grundläggande former är såle-des identitet, resurstillgång, tillhörighet (medlemskap), regler, hierarki, intern övervakning och kontroll, sanktionsmöjligheter samt utbytarhet. Vi kan anta att ju fler av dessa element kom-munernas satsningar baseras på, desto större är möjligheten att satsningarna blir stabila och långsiktiga. Dock uppvisar inte övriga satsningar i studien samma grad av organisering som i

²²⁸ Chef, Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, fd chef för IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

Eskilstuna. En förklaring är givetvis att satsningarna är på väg att etableras och ännu inte fått färdiga organisatoriska former. Det är möjligt att skönja embryon till flera av de nämnda elementen i Skövde, Karlskoga och Örebro. Möjligheten att etablera satsningarna inom ramen för befintliga enheter i kommunerna är ett sätt att skapa permanens i de fall då inte särskilda organisationer skapas.

Kontinuerligt stöd och politisk förankring som grund för långsiktighet

En annan viktig organisatorisk del i det långsiktiga arbetet vid IPS-enheten i Eskilstuna är att arbetsspecialisterna kontinuerligt träffar sina klienter. Vissa träffas en gång i veckan, andra mer sällan. Samtidigt kan arbetsspecialisterna stämma av med arbetsgivaren. En viktig faktor är att klienterna känner tillit till sin arbetsspecialist och är villig att kommunicera kring eventuella bekymmer och problem.

Vi vill ju inte jobba så att vi hittar en plats, vi lämnar vår brukare och sen säger vi "hej då", utan vi finns ju där och stöttar och det är trevligt och relationsbyggande att man faktiskt visar sitt ansikte, så att man får den här bilden också.²²⁹

Ytterligare ett sätt som framkommit för att öka satsningarnas långsiktighet är att tidigt skapa delaktighet bland de ordinarie medarbetarna. Det handlar också om att förmedla att satsningen innebär ett långsiktigt åtagande.

Även politisk förankring har sannolikt betydelse för skapandet av långsiktiga satsningar. Samtliga kommuner utom Karlskoga har åstadkommit detta på olika sätt. I Karlskoga har man istället valt att först organisera satsningen i liten skala för att skapa ett gott exempel. Om satsningen fungerar enligt målsättningarna är avsikten därefter att kontakta politiken. Personalchefen i Karlskoga poängterar dock:

²²⁹ Arbetsspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

[...] om det ska omfatta hela kommunen, då kan man inte begära att det bara blir Socialförvaltningens ansvar, och inte ens Arbetsmarknadsenheten. Då måste vi hjälpa till allihopa. Då tror jag det kan bära sig över tid.²³⁰

²³⁰ Personalchef, Karlskoga kommun.

Slutsatser och viktiga lärdomar

I detta avslutande avsnitt presenteras några av de viktigaste slutsatserna från rapportens två delar. För det första har rapporten presenterat en bild av det samhällsvetenskapliga kunskapsläget vad gäller gruppen med funktionsnedsättningar och deras situation i arbetslivet. Ambitionen har varit att ta fram ett urval av såväl forskningslitteratur som offentliga nationella, regionala och lokala utvärderingar och rapporter på ett sätt som gör denna kunskap praktiskt användbar. För det andra har rapporten diskuterat de möjligheter, förutsättningar och hinder som präglat den inledande processen att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet i fyra utvalda kommuner.

Kunskapsläget sammanfattat

I den forskning som har presenterats är det tydligt att definitionerna av och perspektiven på begreppen funktionshinder och funktionsnedsättningar varierar. Inom den samhällsvetenskapliga forskningen tenderar mer socialt orienterade och konstruktionistiska perspektiv dominera på senare år. När det gäller centrala aktörer inom den offentliga sektorn, som exempelvis Arbetsförmedlingen, belyser ett flertal forskningsstudier att dessa aktörer istället bidrar med ett medicinskt perspektiv på arbetslöshet och personer med funktionsnedsättningar. Ett medicinskt perspektiv fokuserar i högre grad än det konstruktionistiska på individens egenskaper och mindre på omgivningen och andra organisatoriska aspekter av funktionsnedsättningar.

Det är tydligt utifrån forskningen på området att sysselsättningsgraden för personer med funktionsnedsättningar är klart

lägre än för den övriga befolkningen, och detta gäller även i ett internationellt perspektiv. Generellt sett har gruppen också lägre lön, sämre karriärvägar och större risk att bli av med sitt arbete. En tendens på senare år är dock att målsättningen i flera länder, inklusive Sverige, har varit att öka andelen förvärvsarbete inom gruppen med funktionsnedsättningar. Målsättningen kan också betraktas som en del i en allmänt sett tydligare inriktning mot en aktiveringspolitik för alla grupper som står utanför arbetsmarknaden. Insatserna för personer med funktionsnedsättningar har också stärkts på senare tid, och effekterna av till exempel arbetsmarknadsutbildningar och arbetsmarknadspolitiska insatser har betraktats som positiva i flera studier. Studierna har emellertid visat på att det finns vissa risker för inlåsningseffekter när det gäller insatserna för målgruppen.

Även om det finns olika arbetsmarknadsinsatser för personer med funktionsnedsättningar som ökar deras möjlighet att få en anställning, visar forskningen att det finns hinder och problem för denna grupp, såväl när det gäller att finna en anställning som när de väl fått en anställning. Det är tydligt att arbetsgivare har svårt att hitta anpassade arbetsuppgifter till personer med funktionsnedsättningar, delvis på grund av de krav som de upplever att verksamheten ställer på de anställda i form av prestationer. Det finns också indikationer på att arbetsgivare inte involveras i den samverkan som sker mellan offentliga organisationer, vilket kan antas minska benägenheten att anställa personer med funktionsnedsättningar. Attityder och bemötande på arbetsplatsen har stor betydelse för en hållbar anställning, och mycket tyder på att negativa föreställningar och förhållningssätt till personer med funktionsnedsättningar är vanliga. Personer med funktionsnedsättningar riskerar i högre grad att marginaliseras och betraktas som handikappade utifrån sociala bedömningsprocesser på arbetsplatser, där deras prestationer värderas och kategoriseras utifrån oförmågor snarare än förmågor. Forskningen som är inriktad på just dynamiken på arbetsplatser betonar därför att vardagsnära stöd på arbetsplatsen har stor betydelse för om en

anställning blir framgångsrik. Här spelar stödpersoner, som kan erbjuda ett kontinuerligt och långsiktigt stöd, en viktig roll. En arbetsmodell som fått allt större betydelse på senare år är därför *Supported Employment/IPS*, vars grundidé är att arbeta med långsiktigt stöd till personer med funktionsnedsättningar.

Utifrån de projekt som bedrivits i regioner och kommuner för att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet kan ett antal konkreta lärdomar dras. Vissa av dessa ligger i linje med forskningen på området, medan vissa lyfter fram andra aspekter. Det rådande perspektivet i de rapporter och utvärderingar som behandlats i denna studie handlar till stor del om försök att anpassa arbetsmarknadens krav och reducera de strukturella hinder som kan identifieras för målgruppen. Att fokusera på anpassade arbetsmarknadskrav innebär en perspektivändring i förhållande till det traditionella synsättet där funktionsnedsättningar i hög grad betraktades, och betraktas, som en individuell egenskap. Några av de strukturella hinder som diskuterats handlar om de olika logiker som finns inbyggda i de satsningar och det arbete som bedrivs av olika aktörer på fältet. Flera rapporter pekar på att det existerar konflikter och motsättningar mellan nya och traditionella modeller och perspektiv på arbetslivsintegration, exempelvis mellan metoder som SE/IPS och Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbetssätt. Här finns det också fog att anta att synsätten och konfliktdimensionerna skiljer sig mellan olika kommuner och regioner, vilket troligen beror på att det saknas en tydlig samordning på nationell nivå vad gäller dessa frågor. En konsekvens av detta som kan observeras i materialet är att ansvarsfrågan tenderar att skjutas mellan olika aktörer, till exempel mellan kommuner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Sannolikt beror detta delvis på ekonomiska faktorer – kommuner kan spara in resurser genom att öka andelen personer som erhåller bidrag från staten, istället för att kommunen betalar för daglig verksamhet eller försörjningsstöd för denna grupp.

Motsättningarna mellan olika logiker är relaterad till frågan om samverkan, som i princip samtliga studier lyfter fram som avgörande när det gäller satsningarnas framgång. Lyckad samverkan tenderar att förbättra chanserna att satsningarna dessutom blir långsiktiga och hållbara, vilket är värden som betonas starkt i flertalet studier. Anledningen är den att det under lång tid etablerats projekt och satsningar för att gruppen skall nå arbete, utan att man i någon större utsträckning utvecklat arbets sätt som inneburit att målgruppen också kunnat behålla anställningen. Det är dock inte enbart samverkan som kan bidra till långsiktighet, även förekomsten av en stabil organisation, tydliga roller och regler samt kompetent personal som kan ge klienterna stöd på lång sikt även när de erhållit en anställning har visat sig vara viktiga.

En iakttagelse i de projekt som betraktats är att det skett en förändring vad gäller inriktningen på de satsningar på deltagande i arbetslivet för personer med funktionsnedsättningar som genomförts. I allt högre grad har arbetsmarknadens behov betonats istället för det starka fokus på individen som tidigare funnits. Det skall dock nämnas att individuell anpassning fortfarande utgör en viktig fråga, men detta sker i högre grad i relation till omgivningen. Detta kan sannolikt förklaras av en ökad medvetenhet om omgivningens betydelse för denna grupps situation i arbetslivet, det vill säga att man tagit fasta på vad många forskningsstudier har lyft fram som betydelsefullt. Att studera och påverka arbetsgivare och arbetsplatsprocesser har därför fått relativt stort utrymme i de satsningar som beaktats här. Dels har det handlat om att öka kompetensen bland chefer och personal när det gäller rekrytering, dels att påverka värderingar och attityder till personer med funktionsnedsättningar med hjälp av olika utbildningar. Mycket av detta känns igen från forskningen, som också understryker betydelsen av attitydförändring och bemötande på arbetsplatsen. Det bör dock påpekas att det kan vara svårt att observera i vilken grad utbildningar egentligen är effektiva på lång sikt.

Flera rapporter har pekat på att arbetsgivarna spelar en central roll när det gäller satsningarnas resultat, där bland annat kunskaper om och en positiv inställning till personer med funktionsnedsättningar varit betydelsefulla. Samtidigt har reella hinder identifierats som ofta har att göra med att arbetsgivare känner oro inför att ta arbetsgivaransvar för gruppen, delvis på grund av att man upplever stödformerna som osäkra. Ytterligare en faktor som betonats är att anställningarna måste bygga på ett egentligt behov av arbetskraft, och inte enbart på socialt ansvars-tagande.

Avslutningsvis är det tydligt att det finns ett flertal faktorer som behöver beaktas när målsättningen är att öka andelen personer med funktionsnedsättning i arbetslivet. Vad som framstår som absolut viktigast utifrån både forskningen och de offentliga rapporterna är behovet av att anpassa kraven och långsiktigt arbeta med de strukturella hinder som idag existerar för målgruppen. I denna strävan ingår således att ta omgivningens betydelse på allvar när det gäller målgruppens arbetsmarknadsintegration. En omständighet som inte bör underskattas är att utvecklingen går mot ett alltmer intensivt arbetsliv med ökad psykosocial stress och decentraliserad ansvarsfördelning. För personer med funktionsnedsättningar är denna utveckling sannolikt inte gynnsam. Att enbart fokusera på de enskilda individerna och rusta dessa för arbetsmarknaden verkar uppenbarligen vara en återvändsgränd. Det är också tydligt att behovet av att utveckla gynnsamma förutsättningar för samverkan på nationell nivå är stort, då spridning och olika inriktningar på regionala och lokala projekt är mycket stor. En ytterligare aspekt är att det verkar finnas behov av att involvera arbetsgivare i de projekt som initieras, eftersom dessa sällan är delaktiga i den samverkan som ändå sker mellan kommuner och statliga myndigheter.

Även om ambitionerna är höga i de projekt som uppmärksammas i denna rapport är det mycket svårt att veta huruvida satsningarna varit framgångsrika efter att projekten avslutats - projektiderna är relativt korta, ca 3–4 år, och det finns betydan-

de variationer i angreppssätt mellan aktörerna. Säkerligen har flera av dessa lärdomar integrerats i de organisationer som till vardags arbetar för att förbättra förutsättningarna för personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet.²³¹ Trots att ett stort antal projekt genomförts på området verkar ändå frågan om ett långsiktigt hållbart arbetsliv för personer med funktionsnedsättningar kvarstå. För att förstå hur detta problem fortsätter att reproduceras behövs sannolikt studier som inriktar sig på att ytterligare undersöka de organisatoriska och strukturella förutsättningarna för de satsningar som genomförts och som planeras i den offentliga sektorn i framtiden.

Förutsättningar, möjligheter och hinder – sju sammanfattande punkter

Flera av de svårigheter som lyfts fram inom forskningen och som diskuterats ovan går tydligt att observera i studien av de fyra kommunernas försök att etablera satsningar på personer med funktionsnedsättningar och deras arbetsmarknadsintegration. Här är de sammanfattade i sju punkter.

Olika utgångspunkter i kommunerna

För det första visar studien att satsningarna är relativt olika i sina tänkta utföranden, även om huvuddelen av kommunerna har tagit fasta på ett antal gemensamma idéer kring behovsorienterade arbetsmarknadsintegrerande modeller, där tanken om arbetsdelning är central. Eskilstuna skiljer sig dock från de övriga kommunerna på flera sätt, vilket knappast är överraskande eftersom satsningen inleddes tidigare och utifrån andra förutsättningar än i de andra kommunerna inom SKL:s nätverk. Två

²³¹ Se exempelvis en rapport skriven på uppdrag av Region Skåne där erfarenheter från olika regioners satsningar på flera sätt tagits in i den ordinarie verksamheten, exempelvis har lärdomar tagits in i chefsutbildningar (Region Skåne 2014b).

kommuner har valt att satsa på fler grupper som står långt från arbetsmarknaden än enbart personer med funktionsnedsättningar. En kommun har valt att organisera satsningen utifrån den lokala arbetsplatsen som utgångspunkt (lokal förankring), medan övriga främst inlett satsningarna från en högre hierarkisk nivå (top-down). Samtliga kommuner har organiserat satsningarna med bas i förvaltningar som på sätt och vis står utanför den ordinarie linjen, förutom Örebro där istället personalavdelningen leder satsningen. De formella anställningsförhållandena som diskuteras är dock relativt lika mellan kommunerna. BEA-avtalet är det som åtminstone i ett första skede skall användas, men kommunerna strävar efter att på olika sätt få dessa att övergå till reguljära AB-avtal.

Behov av kompetensförsörjning

För det andra upplever samtliga kommuner att det föreligger ett kompetensförsörjningsbehov i deras verksamheter. En faktor som har betydelse i kompetensförsörjningsperspektivet är att kommunerna i stor utsträckning etablerat höga kompetenskrav för anställning inom exempelvis förskola och äldreomsorg, krav som de dock sällan klarar av att uppnå. Samtidigt kan också en ökad arbetsbelastning i verksamheterna observeras, parallellt med ökande sjukfrånvaro och en stressigare arbetsituation. Mot bakgrund av dessa förhållanden visar studien att införandet av tjänster som kan avlasta ordinarie personal är ett välkommet inslag. Kommunerna i studien diskuterar därför hur de kan anpassa kraven till verksamheternas behov och samtidigt utforma tjänster som personer med funktionsnedsättningar kan utföra. Kartläggning av de kommunala verksamheternas behov av arbetskraft med lägre formella krav är därför något som i princip samtliga kommuner avser att arbeta med. I Eskilstuna, som redan har anställt ett antal ur denna grupp, finns det indikationer på att dessa anställningar rent konkret avlastat och förbättrat arbetsmiljön för den ordinarie personalen. Något som också framkommer i studien är vikten av att tydligt specificera inne-

hållet i de tjänster som skapas, i syfte att undvika oklarheter i arbetsdelningen men också att minska riskerna för att chefer använder de nya tjänsterna som ersättning för den ordinarie personalen. Ytterligare en aspekt av tydligt specificerade tjänster är att de förbehålls gruppen med funktionsnedsättningar så att denna inte utkonkurreras av andra arbetslösa grupper.

Långsiktighet som mål

För det tredje är långsiktighet ett klart uttryckt värde bland samtliga kommuner, trots att många informanter i studien har praktiska erfarenheter av att satsningar av denna karaktär trots allt tenderar att vara kortlivade. Kommunerna har olika strategier för att försöka etablera satsningar som på längre sikt skall kunna säkerställa att personer med funktionsnedsättningar kan behålla en anställning, även efter det att projektmedlen för satsningarna tagit slut. De handlar i allmänhet om att efter hand överföra anställningarna till de anställande enheternas budget, i kombination med anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. En uppenbar problematik är emellertid att enskilda enheter har en begränsad budget, som i vissa kommuner dessutom nyligen har belagts med betydande sparkrav. Det är således högst osäkert huruvida anställningarna och deras stödfunktioner kan bli långvariga om inte ytterligare resurser tillförs. Parallellt pågår det i kommunerna flera liknande satsningar och projekt som konkurrerar om såväl resurser som arbetsplatser. På samma gång utgör anställningsstöd en stor osäkerhet i satsningarna. Detta eftersom regelverken är svårtillgängliga och oförutsägbara samt eftersom stöden vanligtvis är tänkta att på sikt avta då de inte tar hänsyn till permanenta funktionsnedsättningar. Ytterligare en aspekt av långsiktigheten i anställningarna är att säkerställa en flexibilitet för att i olika faser av livet kunna kombinera anställningsstöd och exempelvis sjukersättning från Försäkringskassan, utan att den anställde förlorar sin inkomst. De osäkra stödformerna har också konsekvenser för arbetsgivarnas benägenhet att anställa,

enligt flera kommundienstämman, eftersom kostnaderna är svåra att beräkna på förhand.

Olika synsätt på personer med funktionsnedsättningar

För det fjärde visar studien att det finns spänningar mellan de traditionella formerna för sysselsättning av personer med funktionsnedsättningar, daglig verksamhet, och de idéer som innebär att gruppen skall ges möjlighet att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden. Några informanter menar att stora grupper från den dagliga verksamheten är lämpliga att anställa på den reguljära arbetsmarknaden, med rätt stöd. Samtidigt finns det bland flera aktörer i kommunerna en viss skepsis till att rekrytera personer från daglig verksamhet till anställningar. Det finns därför en tendens i studien att målgruppen för satsningarna i allra högsta grad blir begränsade till grupper som befinner sig närmast arbetsmarknaden. Ofta är det personer som har lättare funktionsnedsättningar inom autismspektrumet. Detta medför sannolikt konsekvensen att personer som har svårare funktionsnedsättningar inte inkluderas, vilket innebär att räckvidden för satsningarna blir starkt begränsad. En förklaring kan vara den utgångspunkt som finns i samtliga, utom Eskilstunas: att rekrytering sker utifrån en bedömd lämplighet att arbeta, och inte som i Eskilstuna enbart viljan att arbeta bland personer med LSS-beslut. Detta kan sägas vara ett dilemma som kan innebära att satsningarna inte kan nå några särskilt högt ställda mål – det vill säga i någon högre utsträckning öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet. För de kommuner som valt att inkludera flera målgrupper i sina satsningar tillkommer ytterligare en problematik. Det finns en påtaglig risk att övriga målgrupper, som personer med brister i svenska språket eller långtidsarbetslösa, av arbetsgivare uppfattas vara mer konkurrenskraftiga och attraktiva att anställa än personer med funktionsnedsättningar. Detta skulle vidare minska möjligheterna för de senare att erhålla en anställning.

Former för samverkan

En femte central faktor i studien är utformningen av de samverkansformer som krävs för att genomföra satsningarna i praktiken. Denna studie, men även ett flertal andra, har visat att gruppen med funktionsnedsättningar tenderar att hamna mellan olika myndigheters regelverk. Det är också av denna anledning samverkan, och då särskilt mellan Arbetsförmedlingen och HR- och personalavdelningar, lyfts fram som avgörande för satsningarnas framgång. Här framkommer att samverkan kräver mycket arbete och vilja från de inblandade aktörerna, och det varierar i vilken utsträckning informanterna uppfattar samverkan som tillfredställande i kommunerna. Att kunna gå utanför de formella ramarna och ta ansvar för frågor som kanske inte alltid tillhör aktörens arbetsuppgifter, framhålls som särskilt viktiga faktorer för att förbättra samverkan.

Attityder och fördomar

För det sjätte visar studien att frågan om attityder och fördomar gentemot personer med funktionsnedsättningar är en befintlig problematik även i de satsningar som studerats här. Detta gäller då särskilt förhållningssätt som personal vid de tilltänkta arbetsplatserna har i relation till gruppen. Här har kommunerna olika tillvägagångssätt för att förändra bilden av personer med funktionsnedsättningar – dels arbetar man med att utforma olika utbildningsinsatser för chefer och personalgrupper, dels försöker man utveckla olika initiativ där personalen involveras inför anställningarna.

Löpande vardagsnära stöd

För det sjunde visar studien att en signifikant fråga i satsningarna är hur det vardagsnära stödet skall utformas för de personer som anställs. Samtliga kommuner diskuterar frågan om stöd, och då ofta som handledning i någon form. Formerna sträcker sig från de anställda arbetsspecialisterna i Eskilstuna till planerna

på att engagera lokalt utsedda handledare bland den ordinarie personalen vid enheterna. I relation till det omfattande arbete som arbetsspecialisterna menar att de utför, kan dock ett par av kommunernas ambitioner när det gäller stödet på flera sätt anses underskatta de behov som gruppen har. Detta gäller de kommuner som har för avsikt att utse handledare i personalgrupperna. Argumenten som framförs i studien är dels att det saknas egentligt utrymme i verksamheterna för handledare, dels att personalen ofta saknar relevant utbildning och kompetens för uppgiften.

Fyra utmaningar inför framtiden

Sammantaget har studien belyst ett antal viktiga faktorer och områden som behöver hanteras inom ramen för det fortsatta arbetet med de fyra kommunernas satsningar. Några av dessa faktorer utgörs av mer komplexa utmaningar som även i den tidigare forskningen pekats ut som särskilt viktiga, och förtjänar därför en utvecklad diskussion. En sådan fråga rör hur man kan förstå satsningar av den typ som här studeras. Utgångspunkten har i samtliga fall, utom Eskilstuna, varit att satsningarna handlar om att lösa den offentliga sektorns framtida kompetensförsörjningsproblem genom att vidga arbetsmarknaden mot nya målgrupper som står utanför arbetsmarknaden. Dock kan denna utgångspunkt problematiseras utifrån denna studies resultat. En annan fråga handlar om hur man kan förstå och analysera de organisatoriska problem som existerar när det gäller att etablera långsiktiga satsningar. En tredje fråga handlar om vilken typ av tjänstemän som kan främja ansträngningarna att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet. För det fjärde, är det också av intresse att lyfta frågan om vilka ekonomiska besparingar satsningarna kan innebära för kommunerna.

Kompetensförsörjning eller arbetsmarknadsåtgärd?

Kompetensförsörjning utgör en grundläggande målsättning för de satsningar som har studerats, vilket bygger på SKL:s bedöm-

ningar av det framtida behovet av arbetskraft inom den offentliga sektorn i Sverige (SKL 2015). Studien visar dels att kommunerna upplever svårigheter att rekrytera kvalificerad personal, dels att arbetsbelastningen är hög för befintlig personal. I kompetensförsörjningsperspektivet finns således en föreställning om att en vidgad arbetsmarknad kan medföra att kvalificerad personal får möjlighet att använda sin kompetens på rätt sätt, då mindre kvalificerade arbetsuppgifter kan flyttas till nya typer av tjänster. Flera av kommunerna, men särskilt Örebro, har betonat att det är behoven av arbetskraft som är den styrande faktorn i satsningarna på att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i den kommunala verksamheten. Utifrån studiens resultat är det dock möjligt att observera en motsättning mellan en mer instrumentell HR-strategi om kompetensförsörjning och behovet av särskilda arbetsmarknadsåtgärder för att inkludera denna grupp. En alltför snäv tolkning av kompetensförsörjningsmålet kan innebära att personer med funktionsnedsättningar sällan eller aldrig blir aktuella för anställning då andra grupper kan bedömas kräva mindre stöd och vara enklare att hantera på arbetsplatserna. Det kan också innebära att vissa personer med funktionsnedsättningar, exempelvis ur gruppen med neuropsykiatriska diagnoser, får företräde till tjänster. Paradoxalt nog kan ett snävt kompetensförsörjningsperspektiv således innebära att förutsättningarna att erhålla ett arbete för denna grupp försämras. En faktor som kan ha betydelse i sammanhanget är var satsningen är placerad i den kommunala organisationen – i Örebro är den placerad på personalavdelningen, vilket kan förstärka betoningen på kompetensförsörjning.

Det i studien som talar mot det rena kompetensförsörjningsperspektivet är att flera kommuner bedömt att gruppen är i behov av särskilt utformade tjänster som är förbehållna personer med funktionsnedsättningar. Ett snävt kompetensförsörjningsperspektiv tenderar således att underskatta behovet av särskilda tjänster. Tidigare studier har också visat att gruppen under lång tid utkonkurrerats av andra grupper som också står långt från

arbetsmarknaden. Eskilstunas satsning visar tydligt hur mycket arbete det krävs, genom omfattande kartläggningar och stödverksamheter, för att få personer med funktionsnedsättningar att erhålla och behålla ett arbete. En viktig slutsats i studien är därför att behovet av kompetensförsörjning behöver kombineras med särskilda arbetsmarknadsåtgärder för att målgruppen inte skall missgynnas. I detta ligger också utmaningen i att kombinera individuell anpassning av tjänster med behovet av arbetskraft i de kommunala verksamheterna.

Att flytta ansvaret till arbetsplatsen – möjligheter och problem

En anledning för kommunerna att anställa personer med funktionsnedsättningar är de ekonomiska besparingar detta kan leda till. Det är tydligt att ett skifte från sysselsättning till arbete innebär minskade kostnader för daglig verksamhet om fler personer med funktionsnedsättningar etablerar sig på arbetsmarknaden. Det är helt enkelt mindre kostsamt att anställa denna grupp med hjälp av statliga anställningsstöd än att sysselsätta dem i en relativt personaltät och lokalkrävande daglig verksamhet. Satsningarna på arbete innebär också att kommunerna förflyttar ansvaret för denna grupp från daglig verksamhet till de organisationer där klienterna skall erbjudas anställning.

Något som bör tas på allvar i detta sammanhang är de farhågor kring ökad arbetsbelastning som fackförbunden lyfter fram. Det är tämligen tydligt i studien att de som leder satsningarna inte har några bestämda lösningar på hur stödet skall utformas på de arbetsplatser som anställer personer med funktionsnedsättningar. En risk är därför att satsningarna enbart innebär att kostnaderna för stöd förflyttas till de kommunala enheter som anställer. Mer tid kan komma att krävas av chefer och ordinarie personal för vardagliga stödinsatser, som kan innebära att syftet med satsningarna – att öka utrymmet att den kvalificerade personalen får använda sin kompetens rätt – kan motverkas. Ett sätt att undvika dessa risker är att satsningarna baseras på ett externt organiserat och varaktigt stöd.

I slutänden behöver satsningarna alltså inte innebära några direkta besparingar om kostnadsperspektivet vidgas till att även innefatta andra inblandade aktörer. Det torde därför finnas mer relevanta skäl än de ekonomiska att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbetslivet.

Organisatoriska förutsättningar och långsiktiga mål

En tendens inom kommunal verksamhet är att det är svårt att få projekt att övergå till ordinarie verksamhet och etablera satsningar som fungerar på längre sikt. Denna problematik har diskuterats i relation till de satsningar som studerats i denna rapport, men resonemangen rörande denna tendens går även att finna i kunskapsöversikten. Erfarenheter från dessa källor säger oss att det är mycket vanligt förekommande att olika politiska satsningar och andra projekt aldrig blir något annat än begränsade försök, även om målen är högt satta. Givetvis finns det också projekt som har som syfte att utreda eller genomföra avgränsade uppgifter utan ambition att de skall vara beständiga. I denna studie vill dock kommunerna åstadkomma mer permanenta verksamheter där personer med funktionsnedsättningar, bland andra, ges möjlighet till anställningar med olika typer av stöd. En viktig fråga är därför vad det är som gör det så svårt att skapa varaktighet. Varaktighet är något som tydligt kan relateras till organisationernas domän och därför kan grundläggande organisationsteori sannolikt vara till hjälp för att förstå denna problematik.

Till att börja med bör vi analytiskt skilja på begreppen projekt och organisation. Ett projekt kan definieras som en ”målriktad verksamhet vilken är väl avgränsad i tid och rum från annan verksamhet” och är i hög grad ett institutionaliserat arbetssätt i många organisationer (Blomberg 2013). Projekt är med andra ord en samordningsform som ofta etableras inom ramen för, eller mellan, organisationer. I många organisationer framhålls projektformen som överlägsen andra samordningsformer. Ur ett kritiskt perspektiv kan projektformen sannolikt öka anpass-

ningsförmågan, skapa flexibilitet och vara effektivare, men samtidigt finns risken att organisationens resurser urvattnas och att kontinuitet, stabilitet och långsiktighet blir kraftigt försvagade (Ibid. s. 66).

En formell organisation skiljer sig givetvis mycket från ett projekt och handlar om betydligt mer komplex verksamhet. En grundläggande förståelse av organisationer är att de är sociala enheter som syftar till att vara beständiga över tid. Mer specifikt bygger de på en registrerad tillhörighet och medlemskap, möjlighet att ansamla resurser, tydlig organisatorisk identitet, kontroll och medlemmarnas utbytbarhet (Ahrne 1990). Medlemmar i denna kontext är då, till exempel, anställda tjänstemän. Till dessa kan vi lägga element som regler, hierarki och sanktionsmöjligheter – organisationer baseras på formella regler som innebär att de kan besluta om vilka som skall få vara medlemmar, vad som krävs av medlemmarna, samt att de kan övervaka att regler efterföljs och besluta om att belöna eller bestraffa medlemmar som följer respektive inte följer reglerna. På detta sätt kan vi förstå organisationer som avgränsade verksamheter:

Organizations cannot partially hold together. They have to define their areas of authority, otherwise they will be dissolved into the environment (Ibid. s. 45).

Om vi översätter de studerade kommunernas ambition att skapa långsiktiga satsningar till en organisationsteoretisk vokabulär, kan detta mål ses som försök att skapa formella organisationer av satsningarna. På samma gång kan vi betrakta tidigare projekt och satsningar, vilka aldrig utmynnade i någon mer permanent verksamhet, som misslyckade organiseringsförsök. Det som händer med många satsningar är det som nämns i citatet ovan – en verksamhet skapas tillfälligt för att sedan upplösas.

Betraktas satsningarna i denna studie utifrån detta organisationsperspektiv är det tydligt att flera av ovanstående element inte går att återfinna eller är svagt utvecklade i satsningarna. I initieringsskedet är det naturligtvis svårt att observera graden av

organisation, dock finns det indikationer på att vissa aspekter sannolikt kommer att vara problematiska i det fortsatta arbetet med satsningarna. En sådan aspekt är den sekundära tillhörighet initiativtagarna har i relation till satsningarna. Projektgrupperna utgörs av en blandning av personer med andra primära organisatoriska tillhörigheter, antingen de är arbetsmarknadschefer, HR-chefer eller chefer för särskilda verksamhetsområden. Om dessa personer inte organisatoriskt knyts till satsningarna kan det vara svårt att skapa kontinuitet och långsiktighet. Inte heller har kommunerna utvecklat någon tydlig identitet för satsningarna – inga avskilda enheter har etablerats utan enbart projektgrupper, även om dessa har olika projektnamn, exempelvis *Breddad kompetensförsörjning*. Satsningarna är dessutom placerade inom existerande organisationer och enheter som redan arbetar med varierande frågor. Risken är därför att satsningarna måste anpassa sig till andra krav i organisationerna, vilket på sikt kan innebära att kontinuiteten påverkas negativt. Få satsningar har tydligt utarbetade regelverk för de aktiviteter som skall organiseras, vilket också gör hierarkin relativt otydlig. De regelverk satsningarna är beroende av är dessutom utfärdade av andra organisationer, som exempelvis Arbetsförmedlingens regler för anställningsstöd. Det innebär att kommunerna saknar kontroll över de resurser och tilldelningen av dessa, vilket behövs för att anställningarna i satsningarna skall kunna garanteras på längre sikt. Detta pekar på att det inte är målsättningar i första hand, utan resursanvändning som avgör agerandet i organisationer. Substitutet för avsaknaden av kontroll utgörs därför av samverkan som strategi för att hantera osäkerhet i omgivningen. Det kan förklara varför samverkan är ett så prioriterat område i alla de studerade kommunernas satsningar. En avslutande aspekt som också är viktig att nämna är osäkerheten kring utbytbarheten för de som driver kommunernas satsningar. I studien finns det indikationer på att det är vissa nyckelpersoner som är pådrivande, oavsett om de kan betraktas som eldsjälar eller tjänstemannaentreprenörer. En viktig fråga är därför i vilken grad sats-

ningarnas existens påverkas av dessa nyckelpersoners närvaro och vad som händer när dessa lämnar sina positioner.

Många av iakttagelserna ovan gäller emellertid inte för Eskilstunas satsning. Studien visar att Eskilstuna på ett mer eller mindre medvetet sätt arbetat med att etablera en organisatorisk form för satsningen. IPS-enheten har en tydlig identitet, anställda på olika hierarkiska positioner, omfattande arbetsrutiner och riktlinjer och har nyttjat möjligheterna att erhålla resurser genom kommunens pengsystem för LSS-verksamheter. De är dock fortfarande beroende av externa organisationers stöd för själva anställningarna i satsningen – även här handlar det om att samverka tillsammans med berörda myndigheter. Även om det är väl tidigt att slå fast att Eskilstunas satsning har varit framgångsrik, indikerar ovanstående organisering att det finns en grund för framtida stabilitet och kontinuitet.

Sannolikt behöver inte samtliga organisationselement som diskuterats ovan vara uppfyllda för att de övriga satsningarna skall ha möjlighet att bli varaktiga. Det kan räcka med att satsningarna är partiellt organiserade, det vill säga att några av de mest fundamentala elementen är på plats (Ahrne & Brunsson 2011:11).

Från intern daglig verksamhet till arbete – nya krav på kommunens tjänstemän?

Sysselsättningen för personer med funktionsnedsättningar har traditionellt bedrivits i form av intern daglig verksamhet, tillsammans med vissa kompletterande inslag av externa placeringar. Samtliga kommuner i denna studie har också bedrivit sådana verksamheter, om än i olika utsträckning. Vid dessa dagliga verksamheter har det heller inte funnits någon uttalad tanke om att klienterna skall arbeta på den reguljära arbetsmarknaden, vilket sannolikt också präglat organisationen och sammansättningen av personalgrupperna vid dessa enheter. En viktig iakttagelse i studien är emellertid att ambitionen att öka andelen per-

soner med funktionsnedsättningar i arbete också ökar komplexiteten för de kommunala organisationerna och ställer nya krav på de tjänstemän som arbetar med målgruppen.

Statsvetaren Helena Olofsdotter Stensöta (2013) har utvecklat en typologi över fyra tjänstemannatyper i svensk förvaltning som kan vara till hjälp att analysera vilka nya krav som skiftet mot arbete kan innebära för de kommunala tjänstemännen. Den första är *administratören*, en teknokrat med starkt fokus på regelverk, den andra är *rättighetsivraren*, en modern byråkrat som utgår från regelverk men tar hänsyn till reglernas ändamål, den tredje, *entreprenören* är till skillnad från de två tidigare klientorienterad men intresset ligger främst vid att bedriva verksamheten (Ibid. s. 201). Den fjärde och sista kategorin är *hjälparen*, en klientorienterad tjänsteman som i motsats till övriga typer ser klienten som ett subjekt. Viktiga egenskaper är här att lyssna på klienten, vara ett stöd och ha ett omhändertagande perspektiv på arbetet.

Enligt studien finns det mycket som pekar på att arbetet med att öka andelen personer med funktionsnedsättningar i arbete kan försvåras av tjänstemän som hör till de två första typerna. Förekomsten av rigida regelverk och den snäva tolkningen av dessa utgör enligt studien stora hinder för långsiktighet och trygghet för de anställningar som planeras. Rigida regelverk och svagt ansvarstagande bland berörda parter upplevs också vara en av förklaringarna till varför gruppen hamnar mellan olika myndigheters regelverk. Det behov av samverkan över organisationsgränser som många informanter efterfrågar gynnas sannolikt inte heller av ett distanserat förhållningssätt till klienterna. Distansering och regelorientering var dock inte problematiska förhållningssätt för kommunerna så länge inte andra ambitioner för målgruppen formulerades än att de sysselsattes inom olika interna verksamheter.

Med målet att få personer med funktionsnedsättningar i arbete förändras dock rollen för de tjänstemän som arbetar med denna grupp. För detta arbete är sannolikt kategorin *hjälpare* mer relevant. Som framkommit av studien innebär tjänsteman-

narollen ett mer utåtriktat arbete, vilket innebär att tjänstemännen i högre grad än tidigare behöver hantera och interagera med omgivningen när de skall utforma tjänster för personer med funktionsnedsättningar. Arbetsspecialisterna i Eskilstuna, exempelvis, hanterar med andra ord inte enbart sina klienter utan även andra aktörer som är relaterade till klienternas position och möjligheter på arbetsmarknaden. Samverkan med andra kommunala enheter och myndigheter är av förklarliga skäl därför ett område som får stor betydelse. Personer med funktionsnedsättningar har ofta också komplexa diagnoser som inbegriper relationer med flera aktörer, som till exempel, psykiatri och boenden. Detta ställer krav på flexibilitet för tjänstemannen när det gäller relationen till regelverk och offentliga aktörer. En *hjälpare* behöver därför kunna hantera flera aspekter av problematiken och skapa möjligheter – som en medlare mellan olika aktörer – och hjälpa till att utforma individanpassade men samtidigt behovsrelaterade arbetsuppgifter i de kommunala verksamheterna om målen med satsningarna skall uppnås. I studien är det arbetspecialisterna i Eskilstuna som kommer närmast denna kategori av tjänstemän. En förklaring kan givetvis vara att den särskilda modell som används också betonar okonventionella lösningar och ställer klienten i fokus.

Avslutande kommentarer

Den här rapporten har haft som ambition att ta ett större grepp kring frågan om personer med funktionsnedsättningar och deras position på arbetsmarknaden. Kunskapsöversikten lade en grund för en förståelse av de utmaningar som är förknippade med denna grupp och deras möjligheter att erhålla ett arbete. Exempelvis lyftes de stora skillnader som existerar mellan svenska kommuners arbete med gruppen fram, samt att det ofta förekommer motsättningar mellan olika modeller för arbetsmarknadsintegration. Den tidigare forskningen på området betonade också svårigheterna att etablera långsiktiga satsningar på gruppen.

pen med funktionsnedsättningar, utmaningarna med arbetsmarknadens höga krav och arbetsplatsernas attityder och fördomar gentemot gruppen, problemen med finansieringsosäkerheten samt behoven av vardagsnära stöd i anställningarna och samverkan mellan relevanta aktörer på området.

Motsvarade problematik har också gått att observera i den empiriska studien av satsningarna på deras arbetsmarknadsintegration i Eskilstuna, Skövde, Karlskoga och Örebro kommun. Sammanlagt sju olika områden har diskuterats i relation till de utvalda kommunernas satsningar. Utöver detta har även målet med kompetensförsörjning problematiserats i en vidare utsträckning, liksom utmaningarna med att förflytta ansvaret för gruppen med funktionsnedsättningar från daglig verksamhet till de kommunala enheter som antas skapa utrymme för nya anställningar. En av de absolut viktigaste frågorna, den kring satsningarnas organisering, har också belysts i en fördjupad diskussion. I relation till satsningarnas organisering har även frågan om nya krav på de tjänstemän som arbetar med gruppen med funktionsnedsättningar inom satsningarna lyfts.

Som tidigare nämnts kan naturligtvis inga slutsatser dras om satsningarnas resultat. Förhoppningen är istället att de insikter rapporten erbjuder kan fungera som utgångspunkter för vidare studier inom området samt som ett praktiskt stöd i det fortsatta arbetet med satsningarna i de fyra kommunerna. En ytterligare förhoppning är att rapporten även kan bidra till och vara ett stöd för andra kommuners satsningar på gruppen med funktionsnedsättningar.

Referenser

- Ahrne, G & Brunsson, N (2011): "Organization outside organizations: The significance of partial organization". *Organization*, vol. 18, no. 1, 2011
- Ahrne, G (1990): *Agency and Organization. Towards an organizational theory of society*, London: Sage.
- Allvin, M. (red.) (2006): *Gränslöst arbete. Socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet*, Malmö: Liber.
- Andersson, M. (2010): *Utvärdering: Supported Employment (SE)*. Delrapport, 2010-01-28, Malmö högskola/Finsam i Malmö.
- Angelov, N. och Eliason, M. (2014): *Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder*, Rapport 2014:24, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU.
- Arbetsförmedlingen (2015): *Arbetsförmedlingens föreskrifter om kod för uppgifter om hälsa och funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*; Grundföreskrift AFFS 2015:1.
- Barnes, C. och Mercer, G. (1997): "Breaking the Mould? An introduction to doing disability research", i *Doing Disability Research*, Colin Barnes and Geof Mercer (red.), Leeds, The Disability Press.
- Bergeskog, A. (2001): *Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse*, Rapport 2001:11, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU.
- Blomberg, J (2013): *Projektorganisationen – kritiska analyser av projektprat och praktik*, Malmö: Liber.
- Brunsson, N (2006): *Mechanisms of Hope – Maintaining the Dream of the Rational Organization*, Malmö: Liber
- Bruyere, S M; Krause, J S; Lancaster, J A; McGill, J K; Ogle, R; Stafford, B; Dodgen, D; Krewman, D (2000): "Employment

- and Disability Policy: the role of the psychologist”, *Rehabilitation Psychology*. 45(3):312-313.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2004): ”The Effects of Active Labour Market Policies in Sweden: What Is the Evidence?”, i J. Agell, M.J. Keen och A.J. Weichenreider (red.), *Labor Market Institutions and Public Regulation*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Castillo, D (2014): *Dela på jobben? En studie av ”Kompletterande arbetsliv” som arbetsmarknadsmodell*, Förvaltningsakademins skriftserie, 4, Huddinge: Södertörns högskola.
- Coleridge, P. (2005): ”Disabled people and ’employment’ in the majority world: Policies and realities”, i A. Roulstone & C. Barnes (red.), *Working futures? Disabled people, policy and social inclusion*. Bristol: Policy Press.
- Contreras, D. G., Ruiz-Tagle, J., Garces, P., & Azocar, I. (2006): *Socio-economic impact of disability in Latin America: Chile and Uruguay*. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Danermark, B och Bjarnason, S (2014): *Möjligheter och hinder att nå arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning*, Utvärderingsrapport, Arvsfonden.
- Diskrimineringsombudsmannen (2012): *Forskningsöversikt om rekrytering i arbetslivet. Forskning som publicerats vid svenska universitet och högskolor sedan år 2000*, Oxford Research AB.
- Emmett, T. (2006): ”Disability, poverty, gender and race”, i B. Watermeyer, L. Swartz, T. Lorenzo, M. Schneider och M. Priestly (red.), *Disability and social change: A South African agenda*, Cape Town: HSRC Press.
- Europeiska socialfonden (2008): *Slutrapport genomförande, Projekt Arbetsliv*, diarienummer: 2008-3050616.
- Europeiska socialfonden (2013): *Slutrapport KomAn-projektet*, mars 2013.
- Finsam, www.finsam.se
- Forsell, A och Ivarsson Westerberg, A (2015): *Administrations-samhället*, Lund: Studentlitteratur.
- Gillberg, N. (2014): *Har man bara viljan så går det. Och då är det viljan hela vägen upp i organisationerna, ända upp till högsta ledningen. En utvärdering av ESF-projektet ”Förståelse öppnar nya dörrar” i Region Skåne*. Europeiska socialfonden.

- Gillberg, N. (2015): "Vägen in" – utvärdering av ett ESF-finansierat arbetsmarknadsprojekt inom Region Skåne. Europeiska socialfonden.
- Gustafsson, J. (2014): *Supported employment i en svensk kontext – förutsättningar när personer med funktionsnedsättning når, får och behåller ett arbete*, doktorsavhandling. Örebro: Örebro universitet.
- Gustafsson, J., Peralta, J. och Danermark, B. (2014): "The employer's perspective: employment of people with disabilities in wage subsidized employments", *Scandinavian Journal of Disability Research*, Vol. 16, Iss. 3, pp 249-266.
- Gustafsson, A. (2004): "The role of theory in disability research – springboard or strait-jacket?", *Scandinavian Journal of Disability Research*, 6:1, 55-70.
- Handikappförbunden (2014a): *Nyckeln till arbete. Till dig som söker arbete*. Stockholm: Handikappförbunden.
- Handikappförbunden (2014b): *Våga visa vägen! Till dig som är arbetsgivare*. Stockholm: Handikappförbunden.
- Handikappförbunden (2014c): *Rätt stöd till arbete. Till dig som coachar andra till arbete*. Stockholm: Handikappförbunden.
- Handisam (2013): *Slutrapport Processtöd Tillgänglighet*, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Handisam Serie A 2014:1, diarienumr: 2013/0020.
- Henriksen, A., Petersen, J., Lindqvist, A. och Wennerholm, C (2005): *Kommunernas kostnader för insatser till personer med psykiska funktionshinder. En nationell kartläggning av kommunernas samlade kostnader för insatser till personer med psykiska funktionshinder i åldern 18-64 år*. Nationell psykiatrisamordning.
- Holmqvist, M. (2005): *Samhall: att bli normal i en onormal organisation*. Stockholm: SNS förlag.
- Holmqvist, M. (2006): "Medikalisering av arbetslöshet", i Holmqvist, M och Maravelias, C, *Hälsans styrning av arbetet*, Lund: Studentlitteratur.
- Holmqvist, M., Maravelias, C. och Skälén, P (2012): "Identity regulation in neo-liberal societies: Constructing the "occupationally disabled" individual", *Organization*, 20(2), pp 193-211.
- Houtenville, A. J., Stapleton, D. C., Weathers, R. R., och Burkhauser, R. V. (2009): (red.). *Counting working-age people with disabilities. What current data tell us and options for*

- improvement*. Kalamazoo: WE Upjohn Institute for Employment Research.
- Jacobsson, K. och Seing, I. (2013): "En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 19, nr. 1.
- Jeppsson Grassman, E., Antonsson, S., Stål, R., och Svedberg, L. (2003): *Att drabbas och att forma sitt liv. Om strategier bland funktionshindrade och arbetslösa*. Lund: Studentlitteratur.
- Jessop, B. (2002): *The future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity Press
- Knutsson, H. och Persson, K. (2001): *Funktionshindrade personer med nedsatt arbetsförmåga – ett arbetsgivarperspektiv*. Rapport 2001:5, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU.
- Linköpings kommun (2013): *Se kraften och kompetensen hos personer med funktionsnedsättning. En vägledning för chefer i Linköpings kommun*. Linköpings kommun.
- Lövgren, V. och Hamreby, K. (2011): "Factors of importance in the world of work for young people with intellectual disabilities", *Scandinavian Journal of Disability Research*, 13:2, 91-117.
- Maravelias, C. (2015): "'Best in class' – Healthy employees, athletic executives and functionally disabled jobseekers", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 31, pp. 279-287.
- McDonald, C. och Marston, G. (2005): "Workfare as welfare: governing unemployment in the Advanced Liberal State", *Critical Social Policy*, Vol. 25(3), p. 374-401.
- Mete, C. (Ed.). (2008): *Economic implications of chronic illness and disability in Eastern Europe and the former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank.
- Michailakis, D. (2003): "The Systems Theory Concept of Disability: one is not born a disabled person, one is observed to be one". *Disability & Society*, Vol. 18, No. 2, pp. 209.
- Misa, www.misa.se
- Mitra, S. (2008): "The recent decline in the employment of persons with disabilities in South Africa, 1998–2006". *South African Journal of Economics*, 76(3), 480-492.
- Mitra, S., och Sambamoorthi, U. (2008): "Disability and the rural labor market in India: Evidence for males in Tamil Nadu". *World Development*, 36(5), 943-952.

- Mitra, S., Posarac, A., och Vick, B. (2013): "Disability and poverty in developing countries: A multidimensional study". *World Development*, 41, 1-18.
- Mizunoya, S., & Mitra, S. (2012): *Is there a disability gap in employment rates in developing countries* (Fordham University Discussion Paper No. 2012-03). Hämtad från: http://stage.web.fordham.edu/images/academics/graduate_schools/gsas/economics/dp2012_03_Mizonoya_Mitra.pdf
- Molin, M. (2008): *Delaktighet i olika världar – om övergången mellan gymnasiesärskola och arbetsliv*. Högskolan Västs rapportserie för arbetsintegrerat lärande 2008:02, Trollhättan: Högskolan Väst.
- Nygren, U., Markström, U., och Sandlund, M. (2009): *Rehabilitering till arbete för personer med psykiskt funktionshinder. Ettårsuppföljning av en verksamhet enligt Supported Employmentmetodik i Umeå*, Socialpsykiatriskt kunskapscenter i Västerbotten.
- Ochel, W. (2005): "Welfare-to-work experiences with specific work-first programmes in selected countries", *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 4, pp. 67-93.
- Olofsdotter Stensöta, H (2013): "Gräsrotsbyråkrati i förändring", i Casula Vifell, Å och Ivarsson Westerberg, A (2013): *I det offentliga tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*, Malmö: Gleerups.
- Peralta Prieto, J. (2006): *Den sjuka arbetslösheten. Svensk arbetsmarknadspolitik och dess praxis 1978-2004*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Studies in Economic History 78, Uppsala.
- Region Skåne (2014a): *Vår väg. Berättelser från "Vägen in" och "Förståelse öppnar nya dörrar"*. Region Skåne.
- Regeringens proposition, *Budgetpropositionen 2007/08:1, Förslag till statsbudget för 2008, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m.*
- Region Skåne (2014b): *Våga och vilja! Lärdomar från Region Skånes, Stockholms läns landstings och Västra Götalandsregionens arbete med att anställa personer med funktionsnedsättning*. Region Skåne.
- Regné, J. (2014): *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999-2006*, Rapport 2014:13, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU.

- Roulstone, A. (2012): "Disabled people, work and employment: A global perspective", i N. Watson, A. Roulstone och C. Thomas (red.), *Routledge handbook of disability studies*, London: Routledge.
- Roulstone, A., Gradwell, L., Price, J., och Child, L. (2003): *Thriving and surviving at work: Disabled people's employment strategies*. Bristol: Policy Press.
- von Schrader, S., Malzer, V. och Bruyere, S M. (2014): "Perspectives on Disability Disclosure: The Importance of Employer Practices and Workplace Climate", *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 26:237-255.
- Seing, I. (2011): "Möjligheternas arbetsmarknad? Specialister bedömer 'arbetsförmåga'", i Garsten, C., Lindvert, J. och Thedvall, R. (red.), *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering*, Malmö: Liber.
- Seing, I., Ståhl, C., Nordenfelt, L., Bülow, P., och Ekberg, K. (2012): "Policy and Practice of Work Ability: A Negotiation of Responsibility in Organizing Return to Work", *Journal of occupational rehabilitation*, 22(4), 553-564.
- Socialstyrelsen (2011): Metod på drift. En studie om implementeringen av en nationell utbildningssatsning om Case Management enligt ACT-metoden för personer med psykiskt funktionshinder (2011-9-20). Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2016): "Frågor och svar om funktionsnedsättning och funktionshinder, användning av begreppen", <http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/funktionsnedsattningochfunktio>, besökt 2016-13-23.
- Statens offentliga utredningar (SOU) 2003:56. *Inte bara Samhall*. Fritzes: Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (SOU) 2003:95. *Arbetskraft. Betänkande av Lönebidragsutredningen*. Fritzes: Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (SOU) 2012:31. *Sänkta trösklar, högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet*. Fritzes: Stockholm.
- Stockholms läns landsting (2012): *Slutrapport av projektet: Din kompetens – vår möjlighet*. Stockholm: Stockholms läns landsting.
- Ståhl, C. (2009): "Samverkan kring återgång i arbete: var är arbetsgivarna?", *Socialmedicinsk tidskrift*, 3/2009.
- Ståhl, C. och Seing, I. (2014): "Arbetslinjer och arbetsförmåga i det svenska socialförsäkringssystemet", i Ekberg, K (red.),

- Den relativa arbetsförmågan: Teoretiska och praktiska perspektiv.* Lund: Studentlitteratur.
- Sveriges kommuner och landsting (2013a): Allmänna bestämmelser, 2013-04-01.
- Sveriges kommuner och landsting (2013b): Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser – BEA, 2013-04-28.
- Sveriges kommuner och landsting (2015): *Vidgad arbetsmarknad – breddad rekrytering, nätverksdokumentation.* Avdelningen för arbetsgivarpolitik, SKL.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2009): "Activation of the unemployed in Poland: from policy design to policy implementation", *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 29, No. 11/12.
- Taanila, A., P. Rantakallio, M. Koiranen, L. von Wendt, and M.-R. Jarvelin (2005): "How do persons with intellectual disability manage in the open labour markets? A follow-up of the Northern Finland 1966 Birth Cohort", *Journal of Intellectual Disability Research*, Vol. 49, No. 3, pp. 218-27.
- Tielman, S. (2003): Handikappning och normalisering. Om integration och marginalisering av anställda med funktionshinder. Rapport 2003:2, Centrum för handikappforskning vid Uppsala universitet.
- Tripney, J., Roulstone, A., Vigurs, C., Moore, M., Schmidt, E. och Stewart, R. (2013): *Protocol for a Systematic Review: Interventions to Improve the Labour Market Situation of Adults with Physical and/or Sensory Disabilities in Low- and Middle-Income Countries*, The Campbell Collaboration.
- Van der Aa, P. och van Berkel, R. (2014): "Innovating job activation by involving employers", *International Social Security Review*, vol. 67, No. 2, pp. 11-27.
- Vingård, E. (2015): *En kunskapsöversikt: Psykisk ohälsa, arbetsliv och sjukfrånvaro*, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte.
- World Health Organization (2002): *Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health: ICF The International Classification of Functioning, Disability and Health*, WHO: Geneva.

Informanter

Anita Nilsson, ordförande, Kommunal, Skövde.

Anna Hedqvist, projektledare, Lötängens äldreboende, Karlskoga kommun.

Annika Tjernström, HR-direktör, Eskilstuna kommun.

AnnSofie Söderberg, chef funktionshinder, Skövde kommun.

Elaine Karlsson-Hägerström, skyddsombud, Kommunal, Karlskoga.

Elinor Olsson, enhetschef Lötängens äldreboende, Karlskoga kommun.

Gianna Troyse, arbetsspecialist, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

Helena Lundell, verksamhetschef, förvaltningen för funktionshinder, Örebro kommun.

Jarmo Kanervisto, arbetshandledare, daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

Lena Hagström, ordf, Kommunal, Karlskoga.

Lennart Carlqvist, vice ordförande, Kommunal, Skövde.

Lone Atterstig, personalchef, Karlskoga kommun.

Malin Rombing, tf enhetschef, IPS-enheten, Eskilstuna kommun.

Margareta Eklöf, enhetschef, daglig verksamhet, Karlskoga kommun.

Maria Cederskär, personalstrateg/processledare, Örebro kommun.

Maria Holmén, huvudskyddsombud, Lärarförbundet, Skövde.

Mikael Ramnerö, områdeschef, förvaltningen för utbildning, försörjning och arbete, Örebro kommun.

Nils Varg, arbetsmarknadschef, Karlskoga kommun.

Patrik Nilsson, områdeschef, arbetsmarknad- och vuxenutbildningsförvaltningen, Eskilstuna kommun.

Per Nilsson, Kommunal, Eskilstuna

Peter Lidström, arbetsmarknadschef, Skövde kommun.

Sofia Myhrman, HR-chef, Skövde kommun.

Torbjörn Wikström, Kommunal, Karlskoga.

Ulf Lindstrand, enhetschef, Miljökontoret, Eskilstuna kommun.

Förvaltningsakademiens skriftserie

1. Jacobsson, Bengt (red.), 2013, *I medborgarnas tjänst – essäer om förvaltningspolitik.*
2. Ivarsson Westerberg, Anders & Sundström, Göran (red.), 2014, *Syns inte men finns ändå... Ett seminarium om förvaltningspolitik.*
3. Jacobsson, Bengt, 2015, *Fotnoter till förvaltningspolitiken – lärande, styrning and all that jazz...*
4. Castillo, Daniel, 2015, *Dela på jobben – En studie av ”Kompletterande arbetsliv” som arbetsmarknadsmodell.*
5. Premfors, Rune, 2015, *Riksdagen utvärderar.*
6. Ek Österberg, Emma, 2016, *Marknadsidéer i själva verket – Trafikverket och den renodlade beställarrollen.*
7. Ivarsson Westerberg, Anders, 2016, *På vetenskaplig grund – program och teknologi inom skolinspektion.*
8. Jacobsson, Bengt & Mujkic, Leonora, 2016, *Trafikverket – En förvaltningspolitisk historia.*
9. Castillo, Daniel, 2017, *Arbete för alla – Att skapa långsiktiga möjligheter i arbetslivet för personer med funktionsnedsättningar.*

För personer med funktionsnedsättningar är chanserna att få och behålla en anställning betydligt sämre än för befolkningen i allmänhet.

Under 2015 initierade Sveriges Kommuner och Landsting ett nätverk av kommuner som tillsammans har arbetat för att utveckla och organisera lokala projekt i syfte att förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättningar. Samtidigt har satsningen syftat till att förbättra möjligheterna till framtida kompetensförsörjning inom välfärdens organisationer, ett rekryteringsbehov som kommit att bli en allt viktigare fråga på senare år. I denna rapport har utvecklingsarbetet följts i fyra kommuner som deltagit i nätverket.

Daniel Castillo är fil. dr i sociologi och verksam vid Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.

Förvaltningsakademien är en mångvetenskaplig centrumbildning vid Södertörns högskola som bedriver uppdragsutbildning och forskar om statsförvaltning samt verkar för kvalificerade möten mellan forskning och praktik.

www.sh.se/forvaltningsakademien

