

KOMMUNAL ARBETSMARKNADSPOLITIK
I ETT INTEGRATIONSPERSPEKTIV

RICKARD ULMESTIG

Kommunal arbetsmarknadspolitik – i ett integrationsperspektiv

Rickard Ulmestig

Rickard Ulmestig: Kommunal arbetsmarknadspolitik i ett integrationspolitiskt perspektiv

© Integrationsverket och författaren

ISSN 1652-1662

Ingår som expertbilaga till Rapport Integration 2005
Fler exemplar av denna rapport kan laddas ned som pdf från Integrationsverkets hemsida, www.integrationsverket.se

Innehållsförteckning

Förord	5
Författarens förord	7
English Summary	9
1 Inledning och syfte	11
2 Bakgrund	14
3. Frågeställningar och genomförande.....	17
Metod	17
4 Att värdera kommunal arbetsmarknadspolitik.....	19
4.1 Arbetsmarknadspolitik i tre svenska kommuner	20
4.2 Hur utvärderas kommunala arbetsmarknadsprojekt?	26
4.3 Slutsats.....	28
5 Att vara invandrare i kommunal arbetsmarknadspolitik.....	30
5.1 Tidigare forskning.....	30
5.2 Kommunala aktiveringsprojekt.....	31
5.3 Selektion inom arbetsmarknadspolitiken.....	32
5.4 Slutsatser.....	33
6 Sammanfattande resultatdiskussion	34
7 Slutdiskussion	36
Referenslista.....	38

Förord

Integrationsverket har i uppdrag av regeringen att vartannat år lämna en rapport om tillståndet och utvecklingen inom olika samhällssektorer när det gäller situationen för invånare med utländsk bakgrund. I *Rapport Integration 2005* analyseras utvecklingen på arbetsmarknaden, inom utbildningsväsendet, barn och ungdomars uppväxtvillkor, folkhälsan samt utvecklingen av det segregerade boendet.

Ett antal forskare har fått i uppdrag av Integrationsverket att bidra med underlag som vi här publicerar som expertbilagor.

Samtliga forskare ansvarar själva för innehållet i sina bidrag och Integrationsverket tar inte ställning till innehållet.

En förteckning över expertbilagorna återfinns på Integrationsverkets hemsida, www.integrationsverket.se, se under publikationer.

Norrköping, mars 2006

Abdullahi Aress
Avdelningschef

Författarens förord

Jag vill i detta förord ta tillfället i akt och tacka ett antal personer som på olika sätt har varit behjälpliga under arbetet med denna rapport. Inledningsvis vill jag tacka Lars Andersson i Eslövs kommun, Peter Hansson i Hässleholms kommun och Anita Hansson i Höganäs kommun och alla andra som på olika sätt har hjälpt mig i dessa kommuner. Jag vill också tacka Uffe Enoksson och Gunilla Byrman på Växjö Universitet, Marcus Knutagård på Lunds Universitet och mina handledare Tapio Salonen och Kerstin Svensson för genomläsning och konstruktiv kritik. Till sist vill jag tacka Lena Schröder på Integrationsverket för en spännande och givande dialog om denna rapport.

English Summary

There has been an increase in local activation programs for social assistance recipients in Swedish municipalities. The purpose with municipal activation programs is multi-fold, but one of the major objectives is to make social assistance recipients self-sufficient by reattaching them to the regular labour market. The policy rhetoric claims that the ultimate goal is to improve the social inclusion of social assistance recipients through regular employment. The approach to reach this goal is to expand employability, mobility, skills, and work experience by requiring participation in various activation measures. Approximately one out of ten unemployed in active labour market measures in Sweden is referred to the municipalities' social service. Immigrants who not yet have established themselves on the labour market are over represented in this type of programs.

Although, thousands of people are passing through these local programs it is still difficult to have a clear picture of this policy field. We do not know much about the implications of these programs as little systematic examinations have been conducted in this developing policy area. However, we do know that municipalities have a high degree of autonomy when organising local programs, which suggest that there is a large variation between municipalities in terms of program content and the quality of the programs.

This study highlights the situation for immigrants that participate in municipal activation programs. This report has demonstrated that immigrants sometimes are offered somewhat different activation services compared to other participants. However, these differences are more significant between different municipalities than between immigrants and other participants. The study also finds that there is no empirical support that the programs are efficient in reducing unemployment among the participants. The activation programs seem to have other objectives as their primary goals. For example, to mobilise other authorities (e.g. the Public Employment Services) and to reduce municipal expenditures. The study also finds that social assistance recipients are activated in these programs based on a normative belief that they are better off if they are activated. Due to such observations, municipalities seem to have limited resources and knowledge to evaluate the activation programs.

This report concludes that the development of municipal activation programs is problematic as Swedish labour market policies are becoming decentralised and differentiated. Individuals that are established on the labour market are entitled unemployment insurance in case of unemployment. They are also more likely to be offered participation in governmental labour market programs delivered by the Public Employment Services. Those who are uninsured and have weak ties to the labour market, a group overrepresented by immigrants, are referred to a labour market policy system that is organised by the municipalities.

1 Inledning och syfte

Något har hänt inom den svenska arbetsmarknadspolitiken. Förr var den nationella arbetsmarknadspolitiken ett flaggskepp i det svenska välfärdssystemet som skulle garantera högt arbetskraftsdeltagande för alla medborgare och sund samhällsekonomi. Nu differentieras den. De som lever i utanförskap och fattigdom verkar i lägre grad än andra få tillgång till service från Arbetsförmedlingen. *Nedersta trappsteget* (Salonen & Ulmestig 2004) visar att kommunerna är en viktig aktör inom arbetsmarknadspolitiken och att många arbetslösa, främst socialbidragstagare, är hänvisade till kommunala arbetsmarknadspolitiska system. Denna rapport kommer att fokusera på kommunal arbetsmarknadspolitik utifrån ett integrationspolitiskt perspektiv.

Integrationspolitiskt identifieras ofta arbetslösheten som grunden till utrikes föddas och flyktingars utanförskap (Integrationsverket 2002). En väl fungerande arbetsmarknadspolitik blir alltså väsentlig för att motverka utanförskap. Det är dock inte bara arbetslösheten i sig som motverkar integrationsprocessen. Försörjningen påverkar också i högsta grad integrationen. Socialbidragssystemet ses ofta som stigmatiserande (Starrin & Jönsson 2000) och den låga ersättningsnivån begränsar möjligheten till delaktighet i samhället genom att exempelvis tidningar och medlemskap i föreningar kan kosta för mycket för den enskilde socialbidragstagaren.

Arbetslöshetsförsäkringens konstruktion gör att utrikes födda som inte etableras på arbetsmarknaden också riskerar ett långvarigt utanförskap i förhållande till våra socialförsäkringssystem (Integrationsverket 2001). Det handlar naturligtvis om ersättningsnivåerna och om den stigmatisering som socialbidraget innebär. Det är också mindre chans att få tillgång till AMS åtgärder om du har socialbidrag jämfört med arbetslöshetsförsäkring (Socialdepartementet 1999). Andelen socialbidragstagare bland inrikes födda i Sverige är 3 procent medan samma siffra för utrikes födda är 11 procent (Socialstyrelsen 2005). När det gäller ungdomar mellan 20-24, en grupp som ofta prioriteras inom kommunal arbetsmarknadspolitik, är skillnaden än mer markant. Andelen socialbidragstagare bland inrikes födda ungdomar är 8 procent jämfört med 21 procent för utrikes födda (Socialstyrelsen 2005). Utifrån antagandet att utrikes födda är överrepresenterade även bland socialbidragstagare i kommunal arbetsmarknadspolitik, är kommunal arbetsmarknadspolitik en integrationsfråga. Antagandet baseras dels på två fallstudier Hedblom 2004 och Thorén Hjertner 2005 där en överrepresentation beskrivs. Dels från den fallstudie som har gjorts i tre kommuner för denna rapport. I denna studie framkommer det att den överrepresentation som finns av invandrare inom socialbidragssystemet också finns inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken (se tabell 6). Har en person nyligen kommit till Sverige och inte hunnit etablera sig inom arbetslöshetsförsäkringen hänvisas de till socialbidrag vid arbetslöshet. Vad innebär då kommunal arbetsmarknadspolitik?

Det är svårt att tydligt beskriva vad kommunal arbetsmarknadspolitik är. I Salonen och Ulmestig (2004) försökte vi kartlägga kommunal arbetsmarknadspolitik, avgränsat till socialbidragstagare. Det finns stora variationer mellan kommunerna både när det gäller huruvida de engagerar sig i arbetsmarknadspolitik eller inte och hur den organiseras. Detta gjorde

det svårt att få en tydlig bild av politikområdet. Bristen på systematiska data försvårade även kartläggningen av följande skäl:

- De flesta kommuner vet inte hur många vuxna personer med socialbidrag det finns i kommunen då enbart hushåll registreras.
- Många kommuner har svårt att svara på hur många av socialbidragstagarna som är arbetslösa då detta inte entydigt registreras ens på hushållsnivå.
- Kommunerna saknar resurser och kunskap för att systematiskt följa upp resultat av arbetsmarknadsåtgärder.
- Det finns inte angivet i något nationellt register hur många personer som är i kommunala åtgärder, varken på kommunnivå eller individnivå.

Sammantaget gör variationen mellan kommunerna och bristen på data att det blir vanskligt att se hur kommunal arbetsmarknadspolitik ter sig. En definition är dock på sin plats. *Med kommunal arbetsmarknadspolitik menas i denna rapport arbetsmarknadsåtgärder som helt eller delvis organiseras av en kommunal huvudman.* De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kan delas upp i två typer beroende på deltagarens försörjning. Den första typen är om de arbetslösa erhåller arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd¹ och placeras i en åtgärd som i och för sig är kommunal men där platsen säljs av kommunen till Länsarbetsnämnden. Ofta kan de vara inskrivna i Aktivitetsgarantin². Den andra typen är åtgärder där deltagarna uppbär socialbidrag och där det finns en helt kommunal finansiering med ingen eller med svag koppling till Länsarbetsnämnden eller Arbetsförmedlingen (AF). Gränserna mellan de två typerna är otydliga och i praktiken kan deltagarna från de olika typerna vara i samma åtgärd, göra samma uppgifter och ha till synes samma rättigheter och skyldigheter men få ersättning från två olika system. Detta innebär ofta skillnader i ersättningsnivåer samt att socialbidragets behovsprövande karaktär får betydelse. Med ersättning från den nationella arbetsmarknadspolitiken behöver den arbetslöse inte varje månad få sin ekonomi granskad och de har rätt att behålla egendom för mer än livets nödort.

Invandrade och utrikes födda definieras som människor som själva har invandrat, dvs. flyttat till Sverige från ett annat land och folkbokförts här. Begreppen används synonymt här. Begreppet utrikes födda är att föredra enligt Integrationsverkets hemsida³. Denna studie bygger dock på empiriskt material och referenser där begreppet invandrare används, ofta utan att tydligt definieras. En mer stringent begreppsapparat bedöms alltså omöjlig.

Denna rapport avgränsas till kommunal arbetsmarknadspolitik som berör socialbidragstagare som uppbär försörjningsstöd enligt Socialtjänstlagens (2001: 453) 4 § men också de som uppbär introduktionsersättning enligt

¹ En ersättning som lämnas till de arbetssökande som deltar i något av de nationella arbetsmarknadspolitiska programmen (AMS Faktablad, Aktivitetsstöd).

² Aktivitetsgarantin är en nationell arbetsmarknadspolitisk åtgärd som ska vara ett individuellt anpassat stöd för de som är eller riskerar att bli långtidsarbetslös eller för dem som har besvärligt att finna arbete (AMS Faktablad, Aktivitetsgarantin).

³ http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal___1984.aspx#begrepp (051013)

Lagen (1992: 1068) om introduktionsersättning⁴. Det är den grupp som står längst ifrån arbetsmarknaden och som, i många fall, hänvisas till de typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som både organiseras och finansieras av kommunerna.

Exakt hur många arbetslösa som berörs finns det knapphändiga uppgifter om, än mindre uppgifter finns om deras bakgrund. Salonen och Ulmestig (2004) uppskattade antalet 2002 till ca 12 000 socialbidragstagare, och när vi inkluderar arbetslösa med försörjning från den nationella arbetsmarknadspolitiken var det ca 30 000. År 2002 var det 10 procent av samtliga arbetslösa i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Människor som inte är etablerade på arbetsmarknaden kan inte ta för givet att arbetsförmedlingen kommer att engagera sig i deras etablering. Om en arbetsförmedlare anser att du talar för dålig svenska eller saknar grundläggande kunskaper om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar riskerar den arbetslöse att få stämpeln »inte jobready« av arbetsförmedlingen och blir indirekt hänvisad till kommunala system (Salonen & Ulmestig 2004). Det är inte nödvändigtvis problematiskt att vi har två system för arbetsmarknadspolitik, utan det är främst en empirisk fråga utifrån det perspektiv forskaren väljer. Utifrån ett integrationsperspektiv blir det dock problematiskt att utrikes födda är överrepresenterade inom socialbidragssystemet och därför kan antas vara överrepresenterade inom det kommunala systemet för arbetsmarknadspolitik. Nu kan vi dock inte utgå från att den kommunala arbetsmarknadspolitiken ger sämre möjligheter till integration och etablering på arbetsmarknaden. Tyvärr verkar det finnas mycket begränsat med utvärderingar av kommunal arbetsmarknadspolitik. Detta resulterar i att vi idag inte kan besvara frågan om kommunal arbetsmarknadspolitik gynnar integration, varken på arbetsmarknaden eller på andra samhällsarenor. En annan konsekvens är att vi varken kan svara på frågor om andelen utrikes födda inom kommunal arbetsmarknadspolitik eller om de utrikes födda särbehandlas inom systemet. Vi vet däremot att utrikes födda diskrimineras på många plan och inom många olika samhällssystem (SoU 2005:56; 2005:69).

Syftet med denna rapport är att få ökad förståelse för den kommunala arbetsmarknadspolitiken i Sverige genom att studera dels hur den utvärderas och dels huruvida utrikes födda särbehandlas.

Rapportens vidare disposition inleds med *Bakgrund och teori*, där teoretiska utgångspunkter och utvecklingen av den svenska arbetsmarknadspolitiken beskrivs. Detta följs av ett kapitel, *Frågeställningar och genomförande*, där främst metod diskuteras. Där efter följer två empiriska kapitel, ett för varje frågeställning, *Att värdera kommunal arbetsmarknadspolitik* och *Att vara invandrare i kommunal arbetsmarknadspolitik*. Dessa två kapitel inleds med tidigare forskning som kan belysa frågeställningen, därefter presenteras och analyseras empirin. Empirin bygger på tidigare insamlat material samt en fallstudie i tre skånska kommuner. De två empiriska kapitlen diskuteras sedan i en *Sammanfattande resultatdiskussion*. Rapporten avslutas med en *Slutdiskussion* som fokuserar på betydelsen av resultaten utifrån integrations-, social-, och arbetsmarknadspolitiska perspektiv.

⁴ Tyvärr tillåter inte det empiriska materialet någon distinktion mellan de åtgärder som kommunerna gör genom avtal (introduktionsersättningen) samt vad de frivilligt gör för socialbidragstagare.

2 Bakgrund

Under 1800-talets sista hälft fanns strömningar i den socialpolitiska diskussionen som ifrågasatte om fattigvården var det lämpligaste sättet att dämpa vedermödorna för arbetslösa (Olofsson 1996). De socialpolitiska strömningarna resulterade så småningom i lagändringar i början på 1900-talet. Vi fick en arbetslöshetspolitik som började bryta med fattigvårdstraditionerna genom system som särskiljde arbetslösa från fattigvården. Staten tog allt mer ansvar för arbetsmarknadspolitiken, exempelvis genom ett förstatligande av Arbetsförmedlingarna. 1933 höjdes ersättningsnivåerna i de subventionerade arbetena (reservarbete) till en nivå som motsvarade lägsta lönen för grovarbete (Schröder 1996).

Arbetslöshetspolitiken övergick i mitten av nittonhundratalet till en statlig arbetsmarknadspolitik som kombinerades med inflationsbekämpande insatser, en solidarisk lönepolitik och insatser som upprätthöll efterfrågan (Rothstein 1986; Regné 2000). När den svenska arbetsmarknadspolitiken tog form fick fattigvården ofta utgöra exempel på den negativa motbilden (Lundström 1986, Rothstein 1995). Den sågs som stigmatiserande och förnedrande och med en logik som byggde på behovsprövning och kontroll. Arbetsmarknadspolitikens huvudsakliga syfte var att stabilisera arbetslöshet och inflation på en låg nivå (Axelsson m.fl. 1985). Principen om att ersättningen inom arbetsmarknadspolitiken skulle motsvara lägsta lönen för grovarbete bibehölls ända fram till början av 1990-talet då Ungdomspraktiken (1992) och sedan Arbetslivsutveckling (1993) frångick denna princip (Schröder 1996).

Så länge som antalet sysselsatta ökade, steg också anslutningsgraden i den vuxna befolkningen till de inkomstrelaterade trygghetssystemen (Salonen 2000).

Politiken som hade tryggt de arbetsföra svenskarnas försörjning vid arbetslöshet, barnafödande och sjukdom utsattes i början av 1990-talet för ett hårt tryck. Svensk ekonomi hamnade i den djupaste ekonomiska krisen sedan 1930-talet (Sidebäck & Sundbom 2004). Utgifterna från transfereringar ökade och skatteinkomsterna minskade (SOU 2000:40). Under perioden 1990-1996 sjönk antalet sysselsatta i arbetsför ålder från 83 till 72 procent (SCB 2004). Kommunernas ekonomi sattes under press bl.a. av en fördubbling av socialbidragskostnaderna mellan 1991 och 1996 (Johansson 2002). Krisen drabbade främst de som inte var etablerade på arbetsmarknaden eller i de generella välfärdssystemen (Salonen 2002). Det stora flertalet med lönearbete, kom dock lindrigt undan (SoS 1997:14). Under 1980-talet hävdade Regeringsrätten och Socialstyrelsen att arbetsmarknadspolitik inte var en kommunal uppgift (Johansson 2001). Detta ändrades påtagligt under 1990-talet, först som ett uttryck för en akut krispolitik där kommunerna förväntades ta ett större ansvar. Därefter blev det en uttalad policyförändring genom den reviderade Socialtjänstlagen som trädde i kraft 1998 där möjligheten att ställa krav på socialbidragstagare utökades. Detta var den första gången sedan början av 1800-talet som utvecklingen gick mot minskade rättigheter inom lagarna för socialbidrag (Åström 2000). Under krisen och i dess efterdyningar började Sverige allt mer överge den svenska modellen med en nationell arbetsmarknadspolitik. År 1984 var 19 procent fler människor öppet arbetslösa än de i nationella arbetsmarknadspolitiska program, 1994 var samma siffra 87 procent och 2004 steg siffran till 125 procent (beräkning från AMS 2005). Den na-

tionella arbetsmarknadspolitiken retirerar i den bemärkelsen att allt färre arbetslösa får tillgång till arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom Arbetsförmedlingen.

Kommunerna har gått från att främst vara en stor offentlig arbetsgivare, som har kunnat erbjuda platser för diverse nationella arbetsmarknadspolitiska insatser, till att också vara huvudman för egna insatser. Lundin (2005) hänvisar till Svenska kommunförbundets studie (1999), där det framgår att två kommuner av tio hade en speciell arbetsmarknadsenhet 1995, vilket 1998 hade ökat till sju av tio. Kommunernas förändrade organisering krävdes rimligen för att det fanns många arbetslösa men också för att huvudmannaskapet krävde professionalisering och mer administration. Enligt Svenska kommunförbundet (1997) aktiverades 1996 ungefär 6000 socialbidragstagare av kommunerna i speciella åtgärder för socialbidragstagare. Sex år senare fanns uppskattningsvis 12000 socialbidragstagare i aktiveringsåtgärder, av vilka närmare 2/3 är helt kommunala och flertalet av de resterande åtgärderna har ett huvudmannaskap som delas mellan kommunen och andra huvudmän (Salonen & Ulmestig 2004). Även kostnaderna för kommunala åtgärder har ökat fram till 1998. Därefter började kostnaderna sjunka men är hela tiden högre än 1993 då den första mätningen gjordes.

Tabell 1 Kommunala kostnader för arbetsmarknadsåtgärder i årlig kostnad per kommuninvånare.

År	Nettokostnader för arbetsmarknadsåtgärder	Bruttokostnad för arbetsmarknadsåtgärder	Bruttokostnad indexreglerat från 1993
1993	Ej tillgängligt	479	479
1994	Ej tillgängligt	588	601
1995	Ej tillgängligt	615	644
1996	354	631	664
1997	354	681	720
1998	359	786	831
1999	345	715	759
2000	309	579	621
2001	300	576	633
2002	286	599	672
2003	291	594	679

Källa: SCB/ Svenska kommunförbundet, Vad kostar verksamheten i din kommun 1993-2003. Beräkning av indexreglering utifrån www.scb.se. Konsumentprisindex (1980=100), fastställda tal

Nettokostnaderna är kommunens kostnader inklusive inkomster för sålda platser, statsanslag samt projektstöd, bruttokostnaderna är de kostnader som kommunen inte kan få täckning för av inkomster. Tabellen visar hur kostnaderna för kommunal arbetsmarknadspolitik stadigt ökar fram till 1998 och därefter sjunker fram till 2002 då kostnaderna ökar något. Kostnaderna för 2003 är dock väsentligt högre, när de indexregleras, än 1993. Till denna bild bör också arbetslöshetstalen tas i beaktande. 1994 var 10,3 procent arbetslösa av arbetskraften, 2003 var samma siffra 5 procent. Trots detta är kommunernas utgifter något högre 2003. Det är alltså rimligt att anta att en större andel av de arbetslösa är i kommunala projekt. Bilden av att kommunerna aktiverar allt fler förstärks av att kostnaden per deltagare är lägre för projekt som startade efter 1998 (Salonen & Ulmestig 2004). Av

de arbetsmarknadsåtgärder som vi fångade i samma studie var det under 20 procent som hade startat innan 1995.

Det finns tyvärr inga nationella register som kan användas för att fastslå att den kommunala arbetsmarknadspolitiken har förändrats varken kvalitativt eller kvantitativt. Istället har jag här använt de källor som finns, så som tidigare studier och statistik från Svenska Kommunförbundet. Dessa källor ger dock entydigt belägg för att kommunerna har blivit aktivare inom arbetsmarknadspolitiken och att allt fler arbetslösa får arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom sin hemkommun. Sammanfattningsvis är det tydligt att det kommunala engagemanget inom arbetsmarknadspolitiken har ökat i andelen av de arbetslösa som hanteras inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

Begreppet aktivering används i denna rapport för att beskriva utvecklingen som tecknades ovan. Aktivering är ett försök att öka deltagandet i, vad det etablerade samhället upplever som, socialt värdefulla aktiviteter. Exempel kan vara konstruerade arbetsmarknadssituationer och utbildning. Aktivering bygger på kortsiktiga delmål att nå kvalifikationer som i sin tur ökar möjligheterna att närma sig arbetsmarknaden. Exempel på kvalifikationer kan vara yrkeskunskaper, social kompetens, självförtroende, kunskaper om att söka jobb och/eller socialiseras in i rutiner och normer som underlättar inträdet eller återinträdet på arbetsmarknaden ⁵.

⁵ Definitionen bygger fritt på Hvinden 1999.

3. Frågeställningar och genomförande

Denna rapport utgår från två frågeställningar:

Hur värderas kommunal arbetsmarknadspolitik?

I ett ekonomiskt och arbetsmarknadspolitiskt besvärligt läge börjar de svenska kommunerna att öka sitt engagemang inom arbetsmarknadspolitiken (Salonen och Ulmestig 2004). Detta trots att arbetsmarknadspolitik i allt väsentligt har varit ett statligt ansvar sedan många år tillbaka. Engagemanget kvarstår när arbetslösheten har sjunkit sedan 1990-talskrisen. Detta tyder på att kommunerna, i det stora hela, ser sitt engagemang som lyckat. Det kommer inte heller signaler från regeringen eller AMS att de finner utvecklingen som oönskad. Detta trots att det inte finns några nationella studier som ger belägg för att kommunernas förändrade engagemang ger positiva effekter inom arbetsmarknadspolitiken. Finns det då belägg i kommunerna för att kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser är lyckade eller hur värderas politiken i kommunerna?

Särskiljs invandrare som målgrupp jämfört med andra socialbidragstagare inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken?

Andelen utrikes födda bland socialbidragstagare är hög jämfört med befolkningen i stort (Socialstyrelsen 2005). Har en person nyligen kommit till Sverige har denne inte hunnit kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkring och personen hänvisas till socialbidrag för sin försörjning vid arbetslöshet. Kommunal arbetsmarknadspolitik är alltså i praktiken en viktig del av vår integrationspolitik och det stöd som erbjuds många arbetslösa invandrare. Kommunal arbetsmarknadspolitik kan inte isoleras från andra delar av samhället. Ett samhälle där diskriminering av utrikes födda är utbrett (SoU 2005:56; SoU 2005:69). Är utrikes födda jämlikt behandlade jämfört med infödda svenskar i den kommunala arbetsmarknadspolitiken?

Metod

Frågeställningen om hur kommunerna värderar sitt arbete kommer att besvaras genom en fallstudie i Eslövs, Hässleholms och Höganäs kommun. De valdes eftersom de liknar varandra men trots det har skiftande sätt att förhålla sig till kommunal arbetsmarknadspolitik enligt Salonen och Ulmestig (2004). Detta strategiska urval ger naturligtvis ingen möjlighet att generalisera på ett nationellt plan men urvalet är en garant för att de vanligaste principerna för att handlägga socialbidrag i förhållande till arbetsmarknadspolitik finns representerat i någon av kommunerna. Studien inleddes med samtal och studiebesök med chefer och tjänstemän i de berörda kommunerna som gav en första bild av hur kommunerna ser och har sett på kommunal arbetsmarknadspolitik under undersökningsperioden. Därefter inleddes en arkivstudie av Socialnämndens protokoll (inklusive arbetsutskott och bilagor) samt sökning i diaries för kommunövergripande politiska församlingar såsom Kommunfullmäktige och Kommunstyrelse. Efter att detta material har sammanställts har två ledande kommunföreträdare intervjuats i Eslöv och Hässleholm och en i Höganäs för att

svara på frågor om den aktuella kommunen. Intervjuerna syftade till att kontrollera mitt material och giltigheten i mina tolkningar. Intervjuerna har också varit en möjlighet att få ett fylligare material om kommunal arbetsmarknadspolitik än vad registerstudier tillåter. Ett exempel är hur de kommunala tjänstemännen upplevde bristen på uppföljning. Där efter sammanställdes materialet kronologiskt och lästes av företrädare för kommunerna för att minimera risken för sakfel.

Fallstudien har trots detta tillvägagångssätt metodologiska begränsningar genom att den främst ställer retoriken i centrum och inte möjliggör tolkningar av exempelvis hur utvärderingar används i det dagliga arbetet, det är emellertid inte syftet med denna rapport. Metoden har också fördelar genom att det skrivna ordet är beständigt och påverkas inte av det som skett sedan de skrevs, även om jag som forskare är påverkad av de diskurser jag verkar i. Perioden 1989 till 2004 kommer att analyseras i fallstudien. Denna undersökningsperiod går tillbaka till tiden då Sverige hade en mycket låg arbetslöshet och utgår från ett antagande om att den höga arbetslösheten i mitten av 1990-talet har haft en stor betydelse för kommunal arbetsmarknadspolitik. Frågeställningen kommer också att besvaras genom en analys av utvärderingsmaterial som efterfrågades vid kartläggningen av kommunal arbetsmarknadspolitik 2002 (Salonen och Ulmestig 2004). I den nämnda studien ombads alla Sveriges kommuner att skicka in allt utvärderingsmaterial de hade om kommunala arbetsmarknadsprojekt. Detta material analyserades dock aldrig systematiskt i Salonen och Ulmestig (2004).

Svaret på frågeställningen om huruvida invandare särskiljs bygger på vidare analyser av materialet i Salonen och Ulmestig (2004) och då främst på de enkäter som skickades till alla kommuner där de ombads att beskriva de arbetsmarknadsprojekt som användes för att aktivera socialbidragstagare i april 2002. Totalt inkom uppgifter om 527 projekt. Dessa enkätsvar analyseras i denna rapport utifrån frågan om de projekt som har invandrare som målgrupp skiljer sig från andra projekt i det empiriska materialet. Enkäten är brett formulerad men ger samtidigt, genom att en stor del av de projekt som fanns i landet 2002 är representerade, en god bild av situationen. Enkäten presenteras i bilaga 2. Eslöv, Hässleholm och Höganäs har också fyllt i en enkät (se bilaga 3) där andelen av olika kategorier av socialbidragstagare har specificerats för att möjliggöra en analys av huruvida invandrare särskiljs i selektionen mellan de som kategoriseras som arbetslösa eller inte och om invandrare i högre eller mindre grad selekteras till kommunala arbetsmarknadsåtgärder.

4 Att värdera kommunal arbetsmarknadspolitik

Detta kapitel fokuserar på frågeställningen om hur kommunal arbetsmarknadspolitik värderas av kommunerna. För att kunna besvara frågeställningen kommer jag också kort diskutera de mål som fallkommunerna har för arbetsmarknadspolitiken. Jag inleder dock med en kort diskussion och definition av utvärdering samt tidigare forskning på området.

Vad är en utvärdering? Frågan är komplex och kan inte på ett uttömmande sätt problematiseras eller besvaras inom ramen för denna rapport. Det finns en mängd olika sätt att se på utvärdering och utvärderingsmetoder samt dess möjligheter och problem. Ett utvärderingsresultat är ingen sanning och den kan användas för att få ett önskat resultat, speciellt om den är metodologiskt svag. I denna rapport definieras utvärderingar som skriftlig och systematisk värdering av redan inträffade processer, prestationer och/eller effekter som relateras till kriterier för vad som är en framgång.⁶ Vikten av att kunna granska och värdera slutsatserna kan inte över-skattas för trovärdigheten. Denna rapport utgår från det normativa antagandet att utvärderingar kan vara ett bra sätt att förstå aktivering och att det är problematiskt att människor placeras i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte på goda grunder kan visa att de ökar chanserna till etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt kan en verksamhet eller ett arbetssätt fylla funktioner som inte är uttalade och dessa kan vara svåra att nå för en utvärderare. Exempel på sådana funktioner kan vara att öka chanserna till drogfrihet eller välbefinnande men också att försöka få socialbidragstagare att flytta från kommunen eller till andra bidragssystem.

I Salonen och Ulmestig (2004) framkommer det i telefonintervjuerna att kommunföreträdare menar att arbetsuppgifter som är mer angelägna än utvärderingar prioriteras. Däremot fanns ett stort intresse för att följa upp verksamheten. Samma studie ger dock en något motsatt bild. På en direkt fråga till kommunföreträdare om de anser det är ett problem att de inte vet hur många socialbidragstagare de har en specifik månad, där det var fallet, svarade flertalet att detta inte var något problem.

I sin avhandling konstaterar Giertz (2004) att det är tunt med studier som besvarar frågan om aktiveringens effekter. Det finns dock två undantag som fokuserar på socialbidragshandläggningen och aktivering, Milton & Bergström (1998) och Giertz egen som presenteras i avhandlingen. Inga av dessa studier kunde belägga några effekter av aktivering på socialbidraget. Giertz diskuterar de amerikanska erfarenheterna av stora experimentella studier av arbetsmarknadsåtgärder för svaga grupper på arbetsmarknaden och menar att studierna endast har funnit små positiva effekter och då bara på avgränsade delar av populationen. Giertz (2004) drar slutsatsen att:

The effects on overall poverty and hardship in the population have been marginal and such programs are not the golden key, although

⁶ Definitionen är inspirerad av Krogstrup 2003 samt Vedung 1998. Den är dock i högsta grad anpassad till den »kommunala verkligheten« och de lägre krav som kan ställas på utvärderingar som görs av tjänstemän utan högre kompetens inom utvärdering.

they have been overstated as a new solution. However, well designed programs could be one way to combat social exclusion in combination with structural policies for social integration and equality.» (s. 209).

Sammanfattningsvis saknas relevant forskning, bortsett från de ovan nämnda studierna, om resultaten av kommunal arbetsmarknadspolitik i Sverige. Hur ser det då ut i kommunerna, utvärderas kommunal arbetsmarknadspolitik? I nästa kapitel görs en fallstudie i tre svenska kommuner.

4.1 Arbetsmarknadspolitik i tre svenska kommuner

De tre kommunerna som har ingått i studien är Eslöv, Hässleholm och Höganäs. I rapporten lyfts de projekt och beslut som jag har uppfattat som viktiga för att beskriva och analysera hur kommunal arbetsmarknadspolitik värderas. De tre kommunerna liknar varandra men det finns även skillnader. Nedan presenteras kommunerna i siffror.

Tabell 2 Presentation av fallkommunerna

	Eslöv	Hässleholm	Höganäs
Landareal i kvkm	422	1 277	144
Invånare (ca)	30 000	50 000	23 000
Andel utrikes födda ⁷	Ca 8 %	Ca 6 %	Ca 5 %
Inpendling antal personer	3 696 (2001)	4 222 (2002)	1 638 (2002)
Utpendling antal personer	5 791 (2001)	5 162 (2002)	4 729 (2002)
Andel av befolkningen med eftergymnasial utbildning (2004)	27 %	25 %	36 %
Förvärvsintensitet	76 %	76 %	77 %
Socialbidragskostnad kr/inv	694	645	399
Arbetsmarknadsåtg kr/inv			
Brutto (totalkostnad)	619	366	438
Netto (kostnad minus intäkter)	420	187	130
Obalanstal ⁸	4,6 %	5,3 %	5,0 %
Arbetslöshet (årsmedeltal 2004)	3,7%	4,1 %	3,4 %

Källa: Siffror för 2003 (http://www.scb.se/templates/Standard___66690.asp) om annat inte anges. Arbetslöshet är arbetslösa i procent av befolkningen av motsvarande befolkningsgrupp, från: <http://www.ams.se/admin/Documents/ams/arbdata/arblos/kom9204h.xls>

De tre ligger alla i Skåne och invånarna kan sägas konkurrera på samma arbetsmarknad. Det finns också skillnader. Höganäs har en högre andel av befolkningen eftergymnasial utbildning och betydligt lägre kostnader för socialbidrag. Eslöv avviker med mycket höga brutto- och nettokostnader för arbetsmarknadsåtgärder. Detta trots att obalanstalet är lägre i Eslöv. Hässleholm har också fler invånare.

I tabell 3 visas hur kommunerna har valt tre olika sätt att organisera den kommunala arbetsmarknadspolitiken i förhållande till hur stor andel av socialbidragstagarna som kategoriseras som arbetslösa (1), hur många av

⁷ Uträkning från uppgifter i Integrationsverkets register STATIV. Siffrorna gäller 2002.

⁸ Definieras som registrerade arbetslösa och antalet i Konjunkturprogram i förhållande till antalet kommuninvånare.

dessa som är i åtgärd (2) och hur många av de sistnämnda som är i en kommunal åtgärd (3). Kommunerna beskrivs både i april 2002 samt 2005.

Tabell 3 Fallstudiekommunerna efter andel i varje selektionsnivå

Definitioner:

1 = Andel vuxna socialbidragstagare som definieras som arbetslösa av samtliga socialbidragstagare, i procent

2 = Andel arbetslösa socialbidragstagare som är i någon form av åtgärd av samtliga arbetslösa socialbidragstagare, i procent

3 = Andel av dessa i åtgärd genom kommunala aktiveringsprogram av samtliga socialbidragstagare i någon åtgärd, i procent

Kommun	År	1	2	3
Eslöv	2002 (n 233)	48	62	47
	2005 (n 478)	51	71	61
Hässleholm	2002 (n 541)	45	88	67
	2005 (n 485)	57	98	71
Höganäs	2002 (n 134)	28	78	21
	2005 (n 101)	33	70	22

Tabell 3 visar tre kommuner som har valt olika sätt att förhålla sig till både den kommunala och nationella arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna skiljer sig åt vid varje nivå. Det tydligaste exemplet är skillnaden mellan Hässleholm och Höganäs år 2005. Hässleholm har 71 procent, av de socialbidragstagare som är i någon åtgärd, i ett kommunalt projekt. För Höganäs ligger siffran på 22 procent. Tabellen visar alltså att ungefär sju av tio socialbidragstagare som är i åtgärd är i ett kommunalt projekt i Hässleholm. I Höganäs är det bara två av tio.

Sammanfattningsvis har tre kommuner som generellt liknar varandra, även om det finns skillnader, valt tre olika sätt att förhålla sig till kommunal arbetsmarknadspolitik. Att vara arbetslös socialbidragstagare får alltså olika betydelser i de tre kommunerna.

De tre kommunerna har också tydliga skillnader när det gäller kostnader för socialbidrag och arbetsmarknadspolitik. Ändå ger de tre kommunerna intryck av att vara nöjda med sitt sätt att organisera arbetsmarknadspolitiken genom att inga större förändringar diskuteras i kommunerna när mätperioden avslutas, tvärtom uppvisar kommunerna en kontinuitet i respektive arbetssätt, under de tre år som har passerat mellan mätningarna 2002 och 2005, vilket styrks i dokumentationsstudien och intervjuerna. Vad vill då kommunerna med sin arbetsmarknadspolitik och hur värderardeom dessa mål uppnås?

Eslövs kommun

Eslöv kom igång ganska sent med att kategorisera arbetslösa socialbidragstagare som en speciellt problematisk grupp. Frågan uppmärksammas 1991 men den första aktiveringsverksamheten startar inte förrän 1993 och då

som ett uttalat svar på ett ökat antal arbetslösa ungdomar som uppbär socialbidrag. Efter tre månader får dock ungdomarna Ungdomspraktik genom AF, under förutsättning att de exempelvis sköter arbetstider och de arbetsuppgifter de åläggs. Under tiden fram till 1996 är Eslövs kommun aktiv, speciellt på kommunövergripande nivå, inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Exempelvis startar en verksamhet för ungdomar och en för missbrukare. Socialbidragstagare särskiljs dock inte i någon högre grad från andra arbetslösa i kommunen.

Kommunfullmäktige i Eslöv tröttnar 1996 på utgifterna för socialbidrag och det motstånd de möter, för sin aktivare arbetsmarknadspolitik, från tjänstemännen på socialförvaltningen. En omorganisering mot en mer aktiv socialbidragshandläggning initieras av kommunledningskontoret och kommunalrådet.

När socialchefen och arbetsledaren för socialbidragshandläggningen argumenterar för den rådande organisationen och arbetssätt, gör de en mycket ambitiös genomgång där de sätter kostnaderna för socialbidrag i samband med andra kommuner, arbetslösheten och förändringar över tid, och finner stöd för sitt arbetssätt. Detta försök att förstå effekterna, om än osystematiskt och med bristfälligt underlag, av aktivering och socialbidragshandläggning påverkar dock inte Kommunfullmäktige.

Detta väcker frågor om betydelsen av utvärdering. Omorganiseringen drivs igenom mot en tveksam socialnämnd och en direkt negativ socialchef.

I Eslöv står två sätt att se på aktivering och socialbidragshandläggning mot varandra utan att det finns några systematiska studier någonstans i landet som beslutsfattarna kan stödja sig emot.

På den nya förvaltningen *Arbete och försörjning* i Eslöv, som blev konsekvensen av omorganiseringen, påbörjas ett arbete med att bättre förstå resultaten av handläggning och arbetsmarknadspolitik. I slutet av undersökningsperioden diskuteras även kostnaderna och dess samband med exempelvis arbetslöshet. Ett exempel är *As/3*. Ett projekt som kommunen köper platser i av ett privat företag. I *As/3* sker det kontinuerliga uppföljningar, om än med diskutabla metoder. En representant för företaget ringer och frågar de tidigare deltagarna om deras status på arbetsmarknaden och jag ifrågasätter hur mycket människors vilja att presentera sig på ett fördelaktigt sätt påverkar resultatet.

I projektet kan även selektionen av socialbidragstagare som befinner sig i närheten av arbetsmarknaden påverka de ganska positiva resultat som uppföljningen pekar på, detta utan att det problematiseras i utvärderingen.

Hässleholms kommun

I Hässleholm harkommunen varit aktiv med arbetsmarknadspolitik före 1989. Sättet att handlägga socialbidraget var dock ett annat. Grundtanken då vara att bevilja socialbidrag för långa perioder för att trygga försörjningen. Den arbetslöse kunde sedan ägna sig åt att etablera sig på arbetsmarknaden och de eventuella hinder som kunde finnas, så som ohälsa, missbruk eller lågt självförtroende. Under 1993 startade projektet *Arbete istället för bidrag* och 1994 hade projektet 200 deltagare och stora lokaler. Trots detta görs ingen skriftlig utvärdering av verksamheten. Den dåvarande socialchefen beskriver projektet i mycket positiva ordalag men på frågan om hur han vet att det var bra har han inget egentligt svar. 1996 förändrades organisationen och handläggningen av socialbidrag med en ny socialchef som tillsattes av kommunfullmäktige med uppdraget att spara.

Här ändrades inriktningen på arbetsmarknadspolitiken och socialbidragshandläggningen. En förändring var en ökad tonvikt på krav för socialbidragstagarna, en annan var att socialtjänsten bara skulle ägna sig åt socialbidragshandläggning, inte arbetsmarknadspolitik. De arbetsmarknadspolitiska insatserna som socialförvaltningen har haft går till den Kommunala arbetsmarknadsenheten (AME). I måldokumentet för AME finns tre mål:

- Att stärka individernas på arbetsmarknaden med hänvisning till arbetslinjen (normativt).
- Att minska andelen som är eller riskerar att bli beroende av bidrag (minska kostnader).
- Att genom samarbete använda samhällets samlade resurser så effektivt som möjligt (mobilisera Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan).

AME har inte utvärderats i sin helhet trots att det är en stor verksamhet med många platser⁹. Däremot har exempelvis ett projekt (*Hildingprojektet*) som AME har varit aktiv i, tillsammans med en folkhögskola, Arbetsförmedlingen och Komvux, utvärderats. Utvärderingen bygger på projektledarnas uppfattning om klienterna:

Någon statistik över hur många som kallats under året och som har påbörjat eller fullföljt praktik finns inte idag, då detta inte registreras via dator utan måste skötas manuellt. Den uppfattning vi har som arbetar med detta är att ett stort antal har påbörjat praktik, men även har blivit sjukskrivna på hel eller deltid ofta p.g.a. psykiska problem. Det finns också några som är helt emot att gå ut i praktik, då de anser att de under flera år. (sic!) Periodvis, varit i praktik utan att detta har resulterat i vanligt arbete.

Den utvärderingsmetod som beskrivs ovan har små möjligheter öka kommunens kunskap om effekter av åtgärden. AME väcker en del ont blod hos socialtjänsten i Hässleholm som menar att AME, precis som Arbetsförmedlingen, har för höga krav på de deltagare som de tar emot. Denna kritik leder så småningom till att socialtjänsten öppnar en egen verksamhet. Ett lågtröskelprojekt som kan kvalificera socialbidragstagare till ett annat lågtröskelprojekt (AME) som kan kvalificera till exempelvis Aktivitetsgarantin. Detta blir alltså en slags arbetslöshetsstegen där arbetslösa kategoriseras av socialsekreteraren eller någon annan kommunaltjänsteman och blir placerad någonstans på stegen. För att kvalificera sig för att ta sig upp på stegen ska den arbetslöse visa att han eller hon kan hantera de krav som finns i den verksamhet de för tillfället befinner sig.

Under de sista åren ökar socialförvaltningens möjligheter att följa upp verksamheten. Exempelvis presenterar Komrev¹⁰, en rapport där det anges var de personer som aktiverats har tagit vägen, men någon analys om hur detta kan förstås utifrån verksamheten och arbetssättet presenteras inte. Socialtjänstens datasystem klarar nu också att göra en kartläggning av sysselsättning i socialbidragshushåll. Detta presenteras med en viss analys/beskrivning av de insatser som erbjuds och anledningen till att hushåll lämnar socialbidragssystemet. Även om denna analys inte kan definieras som utvärdering så är det som beslutsunderlag mer välgrundat.

⁹ Exempelvis 450 årsplatser år 2001.

¹⁰ Komrev är en revisionsbyrå som har specialiserat sig på bl.a. revisioner åt Sveriges kommuner.

Höganäs kommun

I Höganäs var kommunen i gång med aktiveringsprojekt för socialbidragstagare, främst ungdomar, redan i mitten av 1980-talet. Genom att vissa arbetssätt har konstituerats som framgångar redan på åttiotalet har tankarna bakom arbetssättet inte påverkats på något genomgripande sätt under undersökningsperioden. Tvärtom finns enighet bland politiker och tjänstemän om att Höganäs har ett bra sätt att arbeta med arbetsmarknadspolitik. Det ska också noteras att Höganäs har låga kostnader för socialbidrag jämfört med de andra fallkommunerna. När *Socialbidragsprojektet*, som syftade till att bryta långvarigt socialbidragstagande med bl.a. ökad aktivitet på arbetsmarknaden, dras igång i Höganäs 1992 hänvisas till ett av åttiotalsprojekten. Höganäs hade ett arbetssätt som hade visat sig fungera, enligt ut-sagor från tjänstemännen. Det görs försök till utvärdering av *Socialbidragsprojektet*, men det är dock inte speciellt framgångsrikt. Uppskattningen av effekterna bygger på beräkningarna:

(kostnader vid fortsatt socialbidrag för samtliga personer) – (de ute-blivna kostnaderna vid minskat socialbidragsbehov) = Besparing (68 500kr/mån)

samt: (Genomsnittlig kostnad per person och månad före projekt) – (Genomsnittlig kostnad per person och månad efter projekt) = 1900 kr/månad per klient.

Man har också gjort två modeller för prediktion. Att alla klienter fortsätter uppbära socialbidrag (beräknad prediktion = 800 kkr i besparing) samt att sjuttiofem procent av klienterna fortsätter att uppbära socialbidrag (beräknad prediktion = 600 kkr i besparing).

Det går inte att utläsa att kostnaderna för projektet är medräknade, inte heller att människor lämnar systemet utan några speciella insatser. Det finns också slutsatser om att deltagarna »...växte som människor och fick tillbaks tron på sig själv«. Det anges inte hur författarna kom till denna slutsats. Utifrån ett vetenskapligt synsätt kvarstår frågan, vilka resultat gav *Socialbidragsprojektet*?¹¹ Projektet sågs inte bara som lyckat i kommunen utan även media och Svenska Kommunförbundet lyfte fram det som ett gott exempel (Svenska Kommunförbundet 1994). *Socialbidragsprojektet* påverkar inte bara socialbidragshandläggningen utan också hur arbetsmarknadspolitiken ter sig i Höganäs än idag. Idag är *Utvecklingscentrum (UC)* den verksamhet som organiserar kommunal arbetsmarknadspolitik i Höganäs. Problematiskt är dock att *UC* aldrig har utvärderats.

På en direkt fråga om varför, säger den högst ansvariga tjänstemannen att *UC* kostar ungefär 2 miljoner i en kommun med en budget på cirka en miljard. I en diskussion om kommunernas svårigheter att följa upp effekterna av arbetsmarknadspolitiken, svarar han att »vi är mer operativa i kommunen än Arbetsförmedlingen« och menar att även om Arbetsförmedlingen jobbar mycket operativt ägnar de mer tid och resurser åt statistik och uppföljning än kommunen. Han hänvisar sedan till otillförlitligheten i den nationella arbetsmarknadsstatistiken, och hur det i några fall har mixtras med siffrorna inom den nationella arbetsmarknadspolitiken. Som exempel ges hur arbetsförmedlingen skriver in arbetslösa och väntar med att skriva ut dem den siste i varje månad då AMS sammanställer arbetslöshetsstatistiken.

¹¹ Detta resonemang utesluter inte att »socialbidragsprojektet« gav goda effekter för socialbidragsutgifterna.

Intrycket är att politikerna är positiva till verksamheten utan att den utvärderas. En rimlig tolkning är att kommunen får mycket för 2 miljoner. Det skapas arbetstillfällen för personalen, en mängd arbetsuppgifter i kommunen utförs till mycket förmånlig kostnad av subventionerad arbetskraft, arbetslösa blir inte utstämplade och belastar socialbidragskostnaderna och arbetslösa kan förflyttas från socialbidrag till exempelvis aktivitetsbidrag.

För den arbetslösa är kommunens insatser också en möjlighet att komma in, stanna kvar eller få en möjlighet att förbättra sin konkurrenskraft på den öppna arbetsmarknaden eller kanske bara få sin försörjning tryggad. Verksamheten är också en tillgång inom socialbidragshandläggningen som vid några få tillfällen använder verksamheten för att testa arbetsförmågan hos enskilda socialbidragstagare. I Höganäs aktiveras få personer på socialbidrag och nästan alla arbetslösa får sin försörjning från den nationella arbetsmarknadspolitikerna, även om de är på platser som organiseras av kommunen. En rimlig förklaring till detta är det goda samarbetet med Arbetsförmedlingen.

Slutsatser och diskussion

Den empiriska studien i de tre kommunerna visar att det finns tydliga likheter i hur kommunerna förhåller sig till utvärdering av kommunal arbetsmarknadspolitik. Utifrån den normativa utgångspunkten att utvärdering är ett bra sätt att förstå verksamheter brister kommunerna genom bristande kompetens och resurser. En slutsats utifrån fallstudien är också att kommunal arbetsmarknadspolitik i de tre kommunerna har målsättningar som kan vara svåra att utvärdera. Jag har kategoriserat dessa mål som mobilisering, besparing och normering.

(i) *Mobilisering*: Ett mål är att mobilisera resurser från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Kommunal arbetsmarknadspolitik blir ett sätt att visa att den arbetslösa är för sjuk för att arbeta och därigenom är berättigad till stöd från Försäkringskassan i form av försörjning och rehabilitering. Det kan också vara det motsatta. Kommunen vill visa att den arbetslösa kan arbeta och exempelvis kan sköta tider eller att svenskan är tillräcklig, sådant som gör att insatser från Arbetsförmedlingen kan komma ifråga. Kommunal arbetsmarknadspolitik syftar inte främst till att ge arbete på den öppna arbetsmarknaden. Detta stöds av Sveriges Kommuner och Landsting (2005) där det framkommer i en redovisning av en enkät till kommunerna att enbart 37 procent av kommunerna har som huvudsaklig målsättning att deltagarna ska få arbete på den öppna arbetsmarknaden.

(ii) *Besparing*: En annan målsättning är att minska kommunala utgifter. Det finns en tydlig övertygelse i kommunerna att arbetsmarknadsåtgärder minskar utgifterna för socialbidrag, genom att de exempelvis leder till arbete på den öppna arbetsmarknaden. De arbetslösa utför också mycket viktiga kommunala arbetsuppgifter för en låg kostnad.

(iii) *Normering*: En annan målsättning är normativ. Socialbidragstagare ska inte erhålla socialbidrag utan en motprestation utan de mår bättre av att vara igång i en bra arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta anses också fungera preventivt och minska socialbidragsansökningarna.

Hur ska då kommunerna kunna utvärdera dessa mål? Mobilisering är svårt att utvärdera då Arbetsförmedling och Försäkringskassan faktiskt engagerar sig i många socialbidragstagare utan att de har varit aktuella för kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Det är svårt att veta vad som hade

hämt om den arbetslöse inte erbjudits kommunal arbetsmarknadspolitik. Desamma gäller besparingar även om kommunerna ofta prioriterar det. Oftast sker det genom att tjänstemän studerar kostnaderna för individerna innan projektet och när det har avslutats. Detta sätt att utvärdera verksamheten kan naturligtvis inte göra anspråk på att belysa orsakssamband. Tjänstemännen kan alltså inte besvara frågan om det var projektet som orsakade de förändrade kostnaderna. Även socialbidragstagare som inte är i kommunal arbetsmarknadspolitik hittar annan försörjning. En form av utvärdering som kan nå orsakssamband kräver mycket kompetens och resurser. De kommunala vinsterna för den billiga arbetskraften vore känsligt att utvärdera rent politiskt och fackligt. Huruvida arbetslösa socialbidragstagare erhåller socialbidrag utan motprestation kan kontrolleras, vilket också görs. Detta sker dock främst genom muntliga sammanställningar till beslutsfattarna utifrån registerdata och chefers bild av verksamheten. Om huruvida de arbetslösa upplever om verksamheten är bra eller inte utvärderas, om än med skiftande kvalité. Det är kanske den aspekt av kommunal arbetsmarknadspolitik som kommunerna främst följer upp på ett övertygande sätt.

Sammanfattningsvis är det svårt att utvärdera kommunal arbetsmarknadspolitik. Det låter sig dock göras. Om viljan fanns hos beslutsfattarna kan kommunerna göra utvärderingar. Kommunerna kan hyra in kompetens och skjuta till en del av resurserna för arbetsmarknadspolitiken för att, på ett övertygande sätt, besvara frågan om den når sina mål. Detta vore troligen en besparing i längden då det möjliggör satsningar på de verksamheter som fungerar och nedläggningar av de verksamheter som inte håller måttet. Kanske är det också möjligt att i en politisk process tydliggöra målen med kommunal arbetsmarknadspolitik. Mål som sedan kan användas som utgångspunkter för utvärderingar. I detta kapitel har vi studerat de tre fallkommunerna men hur ser det ut i andra kommuner?

4.2 Hur utvärderas kommunala arbetsmarknadsprojekt?

I detta kapitel kompletteras fallstudien i de tre kommunerna med en analys av andra utvärderingar av kommunala arbetsmarknadsprojekt. Dessa utvärderingar efterfrågades under arbete med studien *Nedersta trappsteget* (Salonen & Ulmestig 2004). I studien bad vi samtliga svenska kommuner att skicka in allt utvärderingsmaterial som de hade rörande kommunala arbetsmarknadsprojekt men materialet analyserades aldrig i studien.

Det bör poängteras att effekterna av kommunal arbetsmarknadspolitik inte diskuteras i detta stycke utan hur kommunerna utvärderar verksamheterna. Även revisionsrapporter, studentarbeten (praktikrapporter och uppsatser), verksamhetsberättelser med ansatser att utvärdera har definierats som utvärderingar. Detta har påverkat resultatet av denna analys. Ofta är revisionsrapporter och studentarbeten av bättre kvalitet, än de andra analyserade utvärderingarna, utifrån de kriterier som finns i analysmallen för kvalitet. För verksamhetsrapporter gäller det motsatta.

SOU 2005: 29 är en kunskapsöversikt över utvärderingarna av de lokala utvecklingsavtalen i Storstadssatsningen¹². I denna utredning konstruerades en mall med kvalitetskriterier för vad som är en bra utvärdering. Utifrån en förenkling av SOU 2005:29 och anpassningar till en kommunal verklighet konstruerades en analysmall för denna studie. Analysmallen utgår från kvalitetskriterier som har valts för att de anger minikrav för att en utvärdering ska vara meningsfull och kunna tillskrivas något värde. Hade kvalitetskriterierna från SOU 2005: 29 använts hade få, om någon, av de utvärderingar som analyserats här klarat granskningen med gott betyg. Kvalitetsindikatorer används huruvida: utförare/författare och syftet finns angivet, analysen görs utifrån sammanhang såsom förändrad arbetslöshet och målgrupp, rimlighet i slutsatser utifrån material, teoretiska referenser och metod samt sammanfattande bedömning. Denna mall anger minimikrav för att en utvärdering ska vara användbar och göra några bedömningar om det den uttalar sig om. Frågan om det är en intern eller extern utvärderare har också noterats.

Flera utvärderingar har diskvalificerats från vidare analys genom att de aldrig var tänkta för extern läsning, t.ex. underlag till muntliga föredrag, direkta utskrifter från register o.s.v. Att inkludera dessa i analysen hade givit en orättvis bild av kommunernas försök att utvärdera vad de gör. Totalt 30 utvärderingar eller andra skrifter med en utvärderande ansats har granskats och utifrån dessa sker den vidare analysen. Dessa 30 utvärderingar är alla som kom in från landets samtliga kommuner, och kan kategoriseras som utvärderingar. Naturligtvis kan det förekomma utvärderingar som aldrig skickades in på grund av tidsbrist hos informanterna eller att de inte kände till utvärderingar som var gjorda. Det fanns också ett bortfall på trettio procent av Sveriges kommuner som inte deltog i studien och det finns troligen även en del gjorda utvärderingar i dessa kommuner.

Tabell 4 Sammanfattande analys av utvärderingsmaterial

Procent angivelser i parentes relaterar till det totala antalet utvärderingar.

Kriterium	Antal uppfyllda
Finns utförare namngiven?	26 (87)
-Okänd relation till den utvärderade verksamheten	12 (40)
-Intern utförare	5 (17)
-Extern utförare	10 (33)
-Kombinerat	3 (10)
Finns syfte eller motsvarande?	14 (47)
Är metod redovisad eller synlig?	29 (97)
Kvantitativ	5 (17)
Kvalitativ	12 (40)
Kombinerat	12 (40)
Finns referenser till teori?	10 (33)
Görs analys av sammanhanget?	8 (27)
Är slutsatser rimliga utifrån data och metod?	12 (40)
Finns sammanfattande kommentarer?	24 (80)

¹² De lokala utvecklingsavtalen (Storstadssatsningen) är en del av regeringens mål att skapa en nationell storstadspolitik för att bryta segregation i utsatta storstadsområden (SOU 2005: 29).

Tabell 4 visar att de flesta utvärderingar anger vem eller vilka som har skrivit och står för slutsatserna, även om det i fyrtio procent av fallen inte finns namngivet vilken relation författaren har med den utvärderade verksamheten. Det är dock mindre än hälften av dem där det finns ett tydligt angivet syfte eller motsvarande för utvärderingen. Metoden är oftast angiven i utvärderingen eller går att förstå genom läsning. Vanligast är kvalitativa metoder som ofta kombineras med kvantitativa data. Ofta är det registerdata från socialregistret eller liknande men även data från enkäter är vanligt. Det är däremot ovanligare att utvärderaren refererar till teori, men det förekommer i en tredjedel av utvärderingarna. Det är främst i studentarbeten och i de utvärderingar som har externa utvärderare. Även med en mycket välvillig tolkning är det enbart 12 av 30 utvärderingar som faktiskt har belägg för sina slutsatser. Det gäller främst de kvalitativa studierna.

Vad säger då denna analys av utvärderingsmaterialet? En slutsats, som också stärks av fallstudierna, är att kommunerna har grunda kunskaper om vilka effekter deras verksamheter har. Detta är främst beroende på den bristfälliga dokumentationen och bristen på utvärderingskompetens i kommunerna som försvårar systematiska försök att förstå effekterna. Av de 527 projekt som kommunerna redovisade i Salonen och Ulmestig (2004) och som vi efterfrågade utvärderingar om, fick vi endast in 30 utvärderingar. Detta är ett förvånande resultat. En förklaring kan naturligtvis vara ett visst bortfall men bilden kvarstår. Kommunerna har mycket lite kunskap om effekterna av kommunal arbetsmarknadspolitik. Det finns också goda exempel i materialet. I en utvärdering daterad mars 1999 gör Wallén på Socialförvaltningen i Lund en utvärdering av *Språngbrädan* där analysen bl.a. innehåller jämförelser av effekterna med andra arbetsmarknadsåtgärder. Ett annat bra exempel är utvärderingen av *Stubinen* i Umeå. Där har den externa utvärderaren Mellberg (2002), som är knutet till en FoU-enhet (*UFFE*), gjort en utvärdering med syfte att beskriva deltagarnas, de projektanställdas och socialsekreterarnas upplevelser och erfarenheter. Utvärderingen borde ha varit en värdefull hjälp i *Stubinens* fortsatta verksamhet. Det finns också mindre bra exempel. I en halvtidsrapport från ett projekt görs ett mindre överslag av effekterna. Slutsatsen är att projektet är en ekonomisk framgång. Samtidigt beskriver författaren en urvalsprocess av klienterna till projektet som tycks tyda på att bara de närmast arbetsmarknaden kommer med i projektet, alltså socialbidragstagare som mycket väl hade kunnat få jobb utan projektets hjälp. Frågan om projektets effekter kommer inte ett steg närmare ett svar av denna rapport.

Vad säger då denna analys av utvärderingsrapporterna om kommunal arbetsmarknadspolitik utifrån ett nationellt perspektiv? Bilden är ganska entydig. Kommunala, statliga och EU-resurser spenderas på verksamheter där beläggen för goda effekter är mycket få. De som står längst ifrån arbetsmarknaden hänvisas, ofta med tvång eller hot därom, till verksamheter som saknar belägg för att de faktiskt fungerar.

4.3 Slutsats

Resultatet visar att kommunerna har mycket lite systematisk kunskap om kommunal arbetsmarknadspolitik, vilket också gäller för de tre fallkommunerna. Det finns undantag men intrycket är dock att kommunerna har

dålig kunskap om vad som faktiskt hjälper de arbetslösa att etablera sig på arbetsmarknaden.

När kommunerna väljer att inte utvärdera om kommunal arbetsmarknadspolitik förbättrar de arbetslösas position på arbetsmarknaden bör detta ses i ett sammanhang. I fallkommunerna är det tydligt att det finns andra mål med kommunal arbetsmarknadspolitik än att etablera arbetslösa. Mål som handlar om att mobilisera andra myndigheter och normativa utgångspunkter. Dessa mål kan vara politiskt känsliga att utvärdera.

I en undersökning av Sveriges Kommuner och Landsting (2005) framkommer att 18 procent av kommunerna alltid gör fortlöpande uppföljningar av verksamheten och individernas situation när de slutar eller en tid efter. 38 procent av kommunerna säger sig göra det ofta. Undersökningen definierar dock inte var uppföljning innebär. Utifrån resultatet från fallkommunerna och analysen av de inskickade utvärderingarna, kan det mistänkas att en mycket stor del av uppföljningarna som kommunerna säger sig göra är av begränsad kvalitet.

I en nyligen publicerad studie visar Thorén Hjertner (2005) att det finns stora skillnader i den officiella beskrivningen av innehållet i två kommunala arbetsmarknadsprojekt och den bild som hennes fältobservationer ger. Thoréns Hjertner visar hur genomtänkta arbetsätt kan förändras när de ska implementeras i det dagliga arbetet. I en förlängning av denna studie blir vikten av utvärdering tydlig. Det kan finnas stora skillnader mellan målsättningar och arbetsätt som beskrivs i måldokument och utfallet av dessa målsättningar och arbetsätt.

Många kommuner kan inte skilja mellan vad som fungerar eller inte. I fallkommunerna upplevde inte de flesta intervjupersonerna detta som ett problem, åtminstone inte till den grad att kommunen vill satsa resurser på utvärderingar. Detta är på många sätt en ganska rimlig ståndpunkt, speciellt för små kommuner. Det krävs både spetskompetens och resurser för utvärdering. Resurser och kompetens som ska tas från andra angelägna kommunala åtaganden. Samtidigt är frågan om stora summor, i en ofta ansträngd kommunal ekonomi, ska satsas på verksamheter som kommunen inte vet huruvida de fungerar eller ej. Placeras människor, med tvång eller hot om tvång, i verksamheter som inte ökar deras möjligheter på arbetsmarknaden? Kommunerna är svaret skyldigt.

5 Att vara invandrare i kommunal arbetsmarknadspolitik

Detta kapitel baseras främst på två empiriska material som kommer att analyseras utifrån frågan om flyktingar och invandrare särskiljs, alltså om flyktingar och invandrare blir föremål för en speciell kommunal arbetsmarknadspolitik. Dels hämtas data från de aktiveringsprojekt som samlades in till *Nedersta trappsteget* (Salonen & Ulmestig 2004) som vidare analyseras. Dels analyseras de enkäter som skickades ut till kommunerna i fallstudien (se bilaga 3) och som är konstruerade efter de kommunövergripande enkäterna från Salonen och Ulmestig (2004). Det finns ingen forskning om kommunal arbetsmarknadspolitik utifrån invandrades situation, med ett undantag. Denna studie presenteras nedan.

5.1 Tidigare forskning

Hedblom (2004) visar i sin avhandling *Aktiveringens janusansikte* hur aktiveringstrenden innebär både en möjlighet till inklusion på arbetsmarknaden och risk för ett ökat utanförskap. Aktivering kan vara både en möjlighet till svenska referenser, kontaktnät och en möjlighet att öva svenska språket. Men aktivering kan också vara ett sätt att urholka rättigheter och befästa utanförskap i åtgärder med liten möjlighet att komma in på arbetsmarknaden. Hedbloms empiriska material är hämtat från fyra stadsdelar med hög arbetslöshet och många socialbidragstagare i Malmö. Hedblom har funnit att socialbidragsklienter får gå igenom en mängd olika byråkratiska sorteringsprocesser innan de får tillgång till de resurser som aktivering kan innebära. Ett exempel Hedblom beskriver är vad som händer när människor ansöker om socialbidrag i Rosengård, en stadsdel i Malmö. Först sorteras de utifrån om de ska till Aktivitets- eller Mot-tagningsgruppen. Om den sökande bör aktiveras kommer han eller hon till Aktivitetsgruppen där det bedöms om vilken åtgärd den sökande är lämplig för. Om den arbetslöse placeras i en åtgärd görs där en ny bedömning om vilken aktivitet som är lämplig inom åtgärden. Dessutom blir den arbetslöse remitterad inom åtgärderna och även tillbaka till socialtjänsten i många fall. Hedblom har beräknat att den arbetslöse kan bli föremål för upp till sex utredningar och bedömningar av olika tjänstemän. Sorteringen i Rosengård utgår från stereotypa föreställningar om etniska grupper och kön, enligt Hedblom. Arabiska och somaliska kvinnor tillskrivs exempelvis låg utbildning, lathet, preferenser för att vilja vara hemmafruar, svårigheter att passa tider och svårigheter att hantera teknisk utrustning. Konsekvensen blir att tjänstemännen inte kräver att dessa kvinnor ska vara aktiva i lika hög grad som andra arbetslösa socialbidragstagare. I denna stadsdel erbjuder den kommunala arbetsmarknadspolitikerna ingen integration för muslimska kvinnor utan tvärtom förstärks utanförskapet. Detta är inte fallet i exempelvis Hyllie, en annan stadsdel i Malmö. Där ställs samma aktivitetskrav på alla socialbidragstagare och handläggningen präglas av en pragmatisk inställning utifrån den enskildes behov. Hedbloms antagande är att detta främjar den enskildes etablering på arbetsmarknaden.

Hedblom (2004) visar alltså att variationen inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken inte bara är betydande mellan olika kommuner utan även mellan stadsdelar i samma kommun. Hedblom (2004) menar att den lokala prägeln som är en del av kommunal arbetsmarknadspolitik, är ett avsteg från den universella välfärden och gör att olika medborgare erbjuds olika välfärdssystem.

5.2 Kommunala aktiveringsprojekt

Denna analys baseras på data från de aktiveringsprojekt som utgjorde en del av studien Salonen och Ulmestig (2004). Studien var en totalstudie och alla kommuner ombads att lämna uppgifter om samtliga projekt som användes för att aktivera socialbidragstagare. Mätmånad är april 2002. Projekt med invandrare som uttalad målgrupp (specifikt eller tillsammans med andra målgrupper) har jämförts med de projekt som inte har invandrare som målgrupp. Det fanns endast en handfull projekt som enbart riktades till invandrare vilket inte gjorde en vidare analys av dessa meningsfull.

Tabell 5 Invandrare och kommunala aktiveringsprojekt

Frekvenser (angivet i procent om annat inte anges) av de totalt 527 projekt som finns i materialet. I materialet fanns möjlighet att ange mer än en huvudman och mer än ett innehåll.

	Uttalad målgrupp invandrare (N 219)	Ej invandrare som uttalad målgrupp (N 284)	Totalt av samtliga projekt ¹³
Huvudman			
Socialtjänsten	51	42	47
Annan kommunal	58	50	54
Samverkande kommunala	5	3	4
Försäkringskassan	7	10	9
Arbetsförmedlingen	12	17	15
Innehåll			
Sökajobb träning	49	44	46
Praktisk utbildning	44	33	38
Teoretisk utbildning	50	32	40
Arbetsförberedande aktiviteter	67	68	68
Arbetsplatsförlagd praktik	65	53	58
Praktisk sysselsättning	65	72	69
Annat			
Har individuell prövning av tiden i projektet	87	83	85
Flitpeng ¹⁴	17	27	22
Median för flitpeng ¹⁵	512 kr/mån	825 kr/mån	
Median för kostnad per deltagare ¹⁶	6 103 kr/mån	7 601 kr/mån	

¹³ Denna kolumn anger den totala andelen, oavsett om invandrare är en uttalad målgrupp eller ej.

¹⁴ Flitpeng är beteckning för en extra ersättning som utgår när den arbetslöse är aktiv. Alltså en extra belöning utöver ordinarie försörjning för att man deltar.

¹⁵ Signifikant (,002) skillnad mellan projekt med och utan invandrare som uttalad målgrupp.

¹⁶ Ej signifikant skillnad mellan projekt med och utan invandrare som uttalad målgrupp.

Tabell 5 visar att det finns skillnader mellan projekt med de två olika målgrupperna. Det är värt att notera att projekt för invandrare är överrepresenterade bland de som säger sig ägna sig åt teoretisk utbildning och arbetsplatsförlagd praktik och underrepresenterade i de som ägnar sig åt praktisk sysselsättning, såsom exempelvis enklare tillverkning. En rimlig tolkning är att Sfi-undervisning (Svenska för invandrare) definieras som teoretisk utbildning och slår igenom i resultatet. Sfi kombineras ofta med arbetsplatsförlagd praktik för att öva svenska. Det finns även en skillnad i huvudmannaskap mellan projekt med och utan invandrare som uttalad målgrupp. Projekt med invandrare som målgrupp är tydligt överrepresenterade bland de som har helt kommunala huvudmän. Detta samtidigt som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan engagerar sig mer i de projekt som inte har invandrare som målgrupp. Det finns också en signifikant skillnad i medianvärdet för den flitpeng som ett deltagande ibland kan resultera i. Denna flitpeng är väsentligt lägre för projekt som fokuserar på invandrare även om analysen enbart bygger på 98 projekt, samtidigt är det en totalstudie, vilket gör att resultatet är trovärdiga.

5.3 Selektion inom arbetsmarknadspolitiken

Kan vi se skillnader mellan invandrare, flyktingar och andra människor som uppstår socialbidrag i huruvida de erbjuds kommunal eller nationell arbetsmarknadspolitik? Ingen tydlig skillnad visar sig i analysen av de enkäter som skickades till Hässleholm och Höganäs men däremot i Eslöv.

Tabell 6. Selektionsprocessen i Eslöv, Hässleholm och Höganäs

Definitioner:

1 = Andel vuxna socialbidragstagare som definieras som arbetslös av samtliga socialbidragstagare, i procent

2 = Andel arbetslösa socialbidragstagare som är i någon form av åtgärd av samtliga arbetslösa socialbidragstagare, i procent

3 = Andel av dessa i åtgärd i kommunala aktiveringsprogram av samtliga socialbidragstagare i någon åtgärd, i procent

Kommun	N	1	2	3
Eslöv				
Samtliga	478	51	71	61
Invandrare	158	61	31	50
Flyktingar	113	32	92	97
Hässleholm				
Samtliga	485	57	98	71
Invandrare	116	59	91	73
Flyktingar	115	52	92	71
Höganäs				
Samtliga	101	33	70	22
Invandrare	22	23	60	33
Flyktingar	16	31	60	0

Inledningsvis bör det betonas att uppgifterna bygger på väldigt få individer i Höganäs kommun. Uppgifterna från Höganäs bör därför behandlas med försiktighet. Tabellen visar på små skillnader mellan invandrare, flyktingar och andra personer som uppstår socialbidrag. Det finns dock undantag. I Eslöv är det fler invandrare än andra som kategoriseras som arbetslösa medan det i Höganäs är färre. Det är också en lägre andel av invandrarna som är i någon form av åtgärd än bland samtliga och flyktingar i dessa två kommuner. Detta är mycket tydligt i Eslöv. Däremot är andelen flyktingar som erbjuds kommunala aktiveringsprogram betydligt högre i Eslöv än bland samtliga och invandrare, vilket troligen beror på att Sfi-undervisning kombineras med praktik i Eslöv. Resultatet visar på stora skillnader i Höganäs när det gäller hur stor andel av invandrare, flyktingar och andra personer som aktiveras inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Detta beror på att det bara är sex personer totalt i selektionsnivå 3 i Höganäs kommun. I Eslövs kommun har det betydelse för socialbidragstagnarna om huruvida de är invandrare, flykting eller inte. Bakgrunden påverkar vilken hjälp en enskild får att etablera sig på arbetsmarknaden. Däremot verkar bakgrunden inte vara lika viktig i Hässleholm.

5.4 Slutsatser

Utifrån dessa resultat finns vissa indikationer på att invandrare särbehandlas utifrån de projekt de placeras i. Enkäten som det empiriska materialet baseras på, var huvudsakligen ett sätt att kartlägga projekt som vi visste var olikartade i organisation och innehåll (se bilaga 1 och 2) och är här ett ganska grovt mätinstrument. Resultatet visar att det finns en signifikant skillnad för s.k. flitpengen, alltså den extra ersättning deltagare i vissa projekt får för att de deltar, beroende på om invandrare är målgrupp eller ej. Det finns också skillnader i huvudmannskapet. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan engagerar sig mer i samarbetsprojekt som huvudman om invandrare inte är uttalad målgrupp. Resultatet tyder på att det förekommer att invandrare och flyktingar särbehandlas inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken. För att på ett tydligt sätt besvara frågan om invandrare placeras i projekt som är annorlunda jämfört med andra målgrupper, krävs ytterligare empiriska studier som direkt fokuseras på en sådan frågeställning. Skiljelinjen inom arbetsmarknadspolitiken förefaller dock inte främst dras vid etnicitet utan om den arbetslöse får tillgång till de nationella programmen eller hänvisas till de kommunala samt om de uppstår sin försörjning från socialbidrag eller ej.

När det gäller selektionen av socialbidragstagare huruvida de ska ses som arbetslösa och om den enskilde får tillgång till de nationella systemen, spelar bakgrunden en betydande roll i Eslöv men inte i Hässleholm och Höganäs.

Denna rapport ger sammanfattningsvis ett visst belägg för att invandare och flyktingar särskiljs inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Ett resultat som stödjer resultaten i Hedbloms (2004) studie av aktivering. Den stora variationen mellan Sveriges kommuner, och urvals förfarandet, gör dock att resultatet inte kan generaliseras.

6 Sammanfattande resultatdiskussion

En aktiveringstrend inom arbetsmarknads- och socialpolitiken har påverkat hela västvärlden (Hvinden m.fl 2001, Trickey och Lödemel 2000, Van Berkel och Hornemann Möller 2002). Denna trend påverkar därigenom integrationspolitiken i vårt land. Dels genom att utrikes födda är överrepresenterade inom socialbidragssystemet, det försörjningssystem som har påverkats mest av aktiveringstrenden. Aktivering verkar passa system med behovsprövad ersättning då detta ökar möjligheterna att ställa krav. Dels genom att utrikes födda i högre grad är arbetslösa och därigenom är mer beroende av arbetsmarknadspolitik. Det finns tydliga influenser av denna trend inom svensk arbetsmarknadspolitik, både den nationella med exempelvis Aktivitetsgarantin, och den kommunala arbetsmarknadspolitik. I denna trend finns det en bärande tanke som har stor relevans för denna rapport, en ökad tonvikt på krav och minskad på rättigheter (Van Berkel 2003). Enligt Johansson (2001) har individernas rätt till socialbidrag omdefinierats efter nittioalets kris. Kraven att acceptera socialtjänstens erbjudande om aktivering har ökat medan försörjningen snabbare ifrågasätts.

Hur många människor är det i Sverige som vi talar om? En mycket grov uppskattning är att det är ungefär 12 000 socialbidragstagare som aktiveras genom kommunala projekt. Uppskattningen bygger på Salonen & Ulmestig 2004 och utifrån att antalet socialbidragstagare ungefär är desamma 2002-2004¹⁷ (Socialstyrelsen 2005) och uppgifterna från fallkommunerna som visar att andelen socialbidragstagare som aktiveras är ungefär oförändrad. Hur stor andel som är utrikes födda är dock fortfarande okänt. Får då flyktingar och invandrare en delvis annan kommunal arbetsmarknadspolitik än andra?

I denna rapport finns ett visst belägg för det. Det finns tecken från en av kommunerna i fallstudien att färre invandrare är i åtgärd men av dem som befinner sig i åtgärd, är det högre andel inom den nationella arbetsmarknadspolitik. I de kommunala projekt som erbjuder en s.k. flitpeng, en ersättning för att den arbetslöse är aktiv, är flitpengen signifikant lägre i projekt som har invandrare som målgrupp jämfört med andra projekt. Gränslinjen mellan vilka som kommer till det kommunala och nationella arbetsmarknadspolitiska systemen verkar främst dras med andra kriterier. Ett kriterium är om den arbetslöse har rätt till ersättning från de nationella systemen genom aktivitetsersättning eller arbetslöshetskassa eller om personen är hänvisad till den kommunala socialtjänsten. Ett annat kriterium är i vilken kommun den arbetslöse bor. I Höganäs får de i mycket högre grad tillgång till de nationella systemen än i Hässleholm.

Även om denna rapport inte otvetydigt kan belägga att invandrare och flyktingar särskiljs, finns dock tydliga tecken på att det förekommer och vidare forskning som fokuserar på vilka kriterier som används för att selektera människor mellan systemen är angeläget.

Kunskapen om vad kommunerna gör, vilka effekter det har eller vilka människor det berör är i stort sett okända. Detta är ett problem. Många av

¹⁷ Antalet biståndsmottagare år 2002 är 434 046 och år 2004 är antalet 417 491 (Socialstyrelsen 2004)

dem som står längst ifrån arbetsmarknaden och kan antas behöva mest stöd och utbildning för att komma in, utsätts för en arbetsmarknadspolitik som är näst intill outforskad och kanske inte ändamålsenlig. Kommunerna kan, med en varierande arbetsinsats, göra en god uppskattning av hur många människor politiken omfattar men inte mycket mer. Resultaten i denna studie pekar entydigt på att kommunerna inte, annat än i undantagsfall, känner till effekterna av hur de kommunala åtgärderna påverkar möjligheterna till att etablera sig på arbetsmarknaden. Ett sätt att förstå bristen på kunskap är att det är viktigare att göra något och visa på handlingskraft, än att faktiskt konstruera åtgärder som kan producera positiva effekter. Det viktiga blir då lösningarna, inte dess effekter på problemen, vilket i sin tur gör utvärdering mindre prioriterat. Har lösningarna blivit ett självändamål?

Vissa försök görs dock att förstå effekterna. Analysen från fallkommunerna och de utvärderingar som skickades in 2002 ger dock en ganska dystur bild av kommunernas vilja eller förmåga. Det kanske vanligaste problemet är att både arbetslöshet och socialbidragstagande i mycket hög grad påverkas av strukturella förändringar såsom lediga arbeten och förändringar inom välfärdssystemen, exempelvis nya gränssättningar inom sjukförsäkringen och arbetslöshetskassan. All analys som inte diskuterar och försöker förstå detta har liten möjlighet att lyckas i sitt syfte. Andra problem är den bristande metodologiska kunskapen, den bristande viljan att utvärdera insatserna, brist på resurser, och vaga målsättningar. Bilden från fallstudien i de tre kommunerna är att kommunerna i de flesta fall har arbetssätt som är tydliga och genomtänkta för dem själva men att detta allt för sällan finns dokumenterat.

7 Slutdiskussion

Denna rapport har två huvudsakliga resultat. Dels att kommunerna bara i undantagsfall utvärderar kommunal arbetsmarknadspolitik. Dels att det finns tecken på att utrikes födda särbehandlas inom kommunal arbetsmarknadspolitik och att det krävs ytterligare forskning på området. Syftet med denna rapport är att få ökad förståelse för den kommunala arbetsmarknadspolitiken i Sverige genom att studera dels hur den utvärderas och dels huruvida utrikes födda särbehandlas. Vilken förståelse har denna rapport då tillfört om kommunal arbetsmarknadspolitik för utrikes födda?

För att frågan ska vara möjligt krävs det att den ställs i ett sammanhang. Jag kommer här att diskutera detta sammanhang utifrån tre relevanta politikområde för att sedan återkomma med vilken förståelse rapporten har tillfört. De tre politikområdena är social-, integrations- och arbetsmarknadspolitiken.

Socialpolitiskt är detta en återgång till en fattigvårdslogik. En logik som arkitekterna bakom välfärdsstaten en gång ville göra upp med när våra välfärdssystem byggdes upp (Lundström 1986, Rothstein 1995). Arbetslösa försörjning skulle tryggas utan att de ekonomiska incitamenten för arbete försvann¹⁸. Välfärdsstatens integrerande logik skulle segra över fattigvårdens differentiering och stigmatisering. Ambitionen var att både rika och fattiga medborgare skulle behandlas lika, även om vi aldrig helt nådde den ambitionen. Nu har vi återigen byggt upp system där fattiga arbetslösa särskiljs. Naturligtvis går det inte helt jämföra fattiga med socialbidragstagare¹⁹. Däremot är det rimligt att anta att få kommuner skulle bevilja socialbidrag till någon med egna tillgångar som väsentligt överstiger livets nödtröft.

Arbetsmarknadspolitiskt får differentieringen stora konsekvenser. Näringsdepartementet kan inte styra den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Exempel är svårigheterna att med hjälp av kommunal arbetsmarknadspolitik öka den geografiska rörligheten för arbetslösa. Kommunala aktörer prioriterar ofta den egna organisationens mål före de nationella målen med arbetsmarknadspolitik (Lundin 2005).

Integrationspolitiskt får differentieringen av arbetsmarknadspolitik stora konsekvenser. På grund av konstruktionen av arbetslöshetsförsäkringen är stora grupper arbetslösa uteslutna och hänvisas till socialbidrag (Salonen 1997), en försörjningsform där invandare är rikligt överrepresenterade. Detta är i sig ett problem då den låga ersättningen och behovsprövningen försvårar integrationen. Att inte kunna bekosta bil, medlemskap i föreningar och annan konsumtion, som många av oss andra tar för givet i ett konsumtionssamhälle riskerar också att skapa ett utanförskap (Hjort 2004). Utrikes födda särskiljs i hög grad genom att många inte har lyckats, på grund av systemets konstruktion, etablera sig inom arbetslöshetsförsäkringen. En fråga som denna rapport bara kort har berört, är den om introduktionsersättningen. En del av de människor som beskrivs som socialbidragstagare i denna rapport har introduktionsersättning. Det kommunala ansvaret är större för dem som ingår i den kommunala introduktionen av nyanlända. Detta betyder dock inte att Arbetsförmedlingen inte bör engagera sig

¹⁸ Svensk arbetsmarknadspolitik har aldrig prioriterat »passiva« bidrag (Eriksson 2004, Junestam 2004, Salonen 2000)

¹⁹ För en utförligare problematisering se Halleröd 2000

i dessa människors etablering på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsverket är tvärtom en av de myndigheter som undertecknade den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för nyanlända flyktingar och övriga invandrare. Vi vet inte heller om så är fallet efter som det empiriska materialet inte tillåter distinktioner mellan socialbidragstagare och de med introduktionsersättning. Om Arbetsförmedlingen i mindre grad engagera sig i arbetslösa som uppbär socialbidrag än för dem med arbetslöshetsförsäkring, väcks naturligtvis en misstanke om att så kan vara fallet för de människor som uppbär introduktionsersättning. Samtidigt ger Integrationsverket (2004) en ganska positiv bild av samverkan mellan kommunerna och arbetsförmedlingarna när det gäller de som berörs av överenskommelsen om introduktionsavtal. En rimlig slutsats, utifrån annan samverkan mellan kommuner och arbetsförmedlingen, är att det finns stora lokala variationer.

Hur kan vi då förstå att det finns tecken på att utrikes födda särskiljs inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Ett resultat som för övrigt är rimligt i förhållande till annan kunskap om att människor särskiljs i andra system utifrån etnisk bakgrund. Om denna studie har blottlagt verkliga mönster är detta resultat kanske speciellt besvärande för det svenska välfärdssystemet. Den individuella prövningen är ett fundament inom socialtjänsten och har under lång tid används för att legitimera socialbidragets individuella behovsprövning (Johansson 2001). Även om denna rapport inte entydigt kan belägga att så är fallet bör vidare forskning initieras på området.

Hur kan vi förstå bristen på utvärdering? På kommunal nivå krävs ett ökat engagemang för utvärdering. Kommunal arbetsmarknadspolitik kan vara mycket skiftande beroende på kommunen. Därför krävs kommunalt engagemang. Samtidigt ger den breda variationen mellan kommunerna en bra möjlighet till kontrollerade studier för att förstå vilka insatser som i vilka sammanhang har positiva effekter. På en nationell nivå har vi en speciell arbetsmarknadspolitik som i hög grad berör socialbidragstagare. En grupp där många människor är marginaliserade i samhället på grund av etnicitet. Bland dessa människor, precis som bland andra arbetslösa, finns behov av stöd och hjälp för att etablera sig på arbetsmarknaden. Trots detta är vi inte ens i närheten av att börja förstå vilka effekter kommunal arbetsmarknadspolitik har. Vi har nätt och jämnt ens börjat försöka.

Referenslista

- AMS (2005) *Kvarstående arbetslösa och i Konjunkturpolitiska program*, Årsmedeltal, Riket
<http://www.ams.se/admin/Documents/ams/arbdata/arb2005h.pdf>.
 2005-06-27
- AMS Faktablad, *Aktivitetsgarantin*,
<http://www.ams.se/admin/Documents/faktablad/aktg.pdf>. 2005-06-27
- AMS Faktablad, *Aktivitetstöd*,
<http://www.ams.se/admin/Documents/faktablad/akts.pdf> . 2005-06-27
- Axelsson R, Löfgren K-G & Nilsson L-G. (1985). *Den svenska arbetsmarknadspolitiken under 1900-talet*. Stockholm: Prisma.
- van Berkel, R & Hornemann Möller, I. (2002). *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?* Bristol: Policy Press.
- Damgaard, B. (2003). *Social- og arbejdmarkedssystemerne – En flerstrengt historie*. Köpenhamn: Socialforskningsinstituttet.
- Eriksson, L. (2004). *Arbete till varje pris. Arbetslinjen I 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Stockholm Almqvist & Wiksell International.
- Giertz, A. (2004). *Making the Poor Work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund: Lund Dissertations I Social Work
- Halleröd, B. (2000). `Socialbidragstagande och fattigdom´ i Puide (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Cus/Gothia.
- Hedblom, A. (2004). *Aktiveringens janusansikte*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Hjort, T. (2004). *Nödvändighetens pris*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Hvinden B. (1999). `Activation: a Nordic Perspective´ i *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation.
- Hvinden, B, Heikkilä M & Kankare I. (2001). *Nordic Welfare states*. London: Routledge.
- Junestam, M. (2004). *Arbetslinjen I svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala: Uppsala Universitet, Uppsala Studies in Economic History 72.
- Integrationsverket. (2001). *Arbetslöshetsförsäkring – För vem?. En jämförande studie av skyddet vid arbetslöshet för personer födda i Sverige och utrikes födda*. Norrköping: Integrationsverkets Rapportserie 2001:1.
- Integrationsverket. (2002). *Helhetssyn eller underifrånperspektiv? En jämförande analys av Blommansatsningen i Norrköping, Trollhättan, Landskorna och Eskilstuna*. Norrköping: Integrationsverkets Rapportserie 2002:09.
- Integrationsverket. (2004). *Introduktion – men inte för alla*. Norrköping: Integrationsverkets Rapportserie 2004:02.
- Johansson, H. (2001). *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.

- Krogstrup, H K. (2003). *Evalueringsmoddeler, evaluering på det sociale område*. Århus: Systime.
- Lundin, M (2005). *Does cooperation improve implementation? Central-local government relations in active labour market policy in Sweden*. Uppsala: IFAU Working paper 2005:2.
- Lundström, T. (1986). *Arbetslösheten och socialvården – En historisk studie 1906-1985*. Rapport i socialt arbete Nr 28. Stockholm: Stockholms universitet, Socialhögskolan.
- Lödemel, I & Trickey, H. (2000). *An offer you can't refuse*. Bristol: Policy Press.
- Mellberg, L. (2002). *Ett år med Stubinen. Upplevelser och erfarenheter av ett öppenvårdsprojekt för ungdomar*. Umeå: UFFE-meddelande nr 2/2002.
- Milton, P & Bergström, R. (1998). *Uppsalamodellen och socialbidragstagnarna. En effektutvärdering*. Stockholm: Cus.
- Olofsson, J.(1996). *Arbetslöshetsfrågan i historisk belysning*. Lund: University Press.
- Salonen, T. (1997). *Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag*. Lund: Socialhögskolans meddelandeserie 1997: 8.
- Salonen, T. (2000). 'Om outsiders och aktivering i svensk arbetsmarknadspolitik' i (red) Lindberg, i *Den glömda krisen - om ett Sverige som går isär*. Stockholm: Agora.
- Salonen, T. (2002). *Barns ekonomiska utsatthet bland barn och ungdomar*. Stockholm: Rädda barnen.
- Salonen, T och Ulmestig, R. (2004) *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*, Växjö Universitet: Rapportserie i Social arbete no 001 2004
- SCB. http://www.scb.se/templates/Standard___66690.asp. 050704
- SCB, *Konsumentprisindex*
http://www.scb.se/templates/tableOrChart___33847.asp, 2005-06-27.
- SCB (2004) *Sysselsättning och arbetslöshet 1975-2003*,
<http://www.scb.se/statistik/AM/AM0401/Sysselsättning%20och%20arbetslöshet%201975-2003.pdf>. 2005-06-27.
- Schröder, L. (1996), "Från AK till ALU eller det svenska systemets renässans", i *En ny aktiviseringsdimension*, Nordiska ministerrådet, Nord 1996:3.
- Sidebäck, G & Sundbom, L. (2004). *Bruk av offentliga försörjningssystem*. Eskilstuna: Centrum för välfärdsforskning, Mälardalens högskola.
- Socialdepartementet (1999), Ds 1999: 54. *Samverkan för färre bidrag och fler jobb*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Socialstyrelsen (2005), *Ekonomiskt bistånd, årsstatistik 2004*,
<http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/1363F536-55A3-4B25-99D3-1FC49FA03BDA/3630/Årsrapportekbistånd22juni.pdf>. 050627
- SoS 1997:14. *Socialrapport 1997*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SoU 1996:34. *Aktiv arbetsmarknadspolitik – Betänkande*, Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SoU 2000:40. *Välfärd och försörjning: antologi från Kommittén Välfärdsbokslut*. Stockholm: Socialdepartementet.

- SoU 2005: 29. *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. Stockholm.
- SoU 2005:56. *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Stockholm: Fritzes.
- SoU 2005:69. Förf, M Kamali. *Sverige inifrån. Röster om etnisk diskriminering*. Stockholm: Fritzes
- Starrin, B & Jönsson, LR (2000) `Socialtjänsten och klienterna´. I Meeuwisse, A , Sunnesson, S & Swärd, H. (Red) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Svenska Kommunförbundet (1994). *En väg bort från byrån..* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (1997). *Arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder i Sveriges kommuner – en sammanställning med nyckeltal*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (1999). *Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken – en enkätundersökning*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Sveriges Kommuner och Landsting, (2005) PM, 2005-02-18, *Arbetslösa med försörjningsstöd*.
- Thorén Hjertner, K. (2005). *Municipal Activation Policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients*. Uppsala: IFAU.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Regné, H (2000). Ändrade förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken? I *SoU 2000:37 Välfärdens förutsättningar*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Rothstein, B. (1986). *Den socialdemokratiska staten*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, B. (1995). Välfärdspolitik och det civila samhället. I Trägårdh L (red) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Åström, K .(2000). `Allmosor, skyldigheter och rättigheter i den sociala lagstiftningens historia´. I Puide (red) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm: Cus/Gothia.

