

# Från socialbidrag till arbete

## Bilaga Fördjupningsstudier

*Betänkande av  
Utredningen från socialbidrag till arbete*

*Stockholm 2007*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2007:2

# Förord

Utredningen Från socialbidrag till arbete har som uppgift att göra en översyn av de insatser som erbjuds personer i arbetsför ålder som är beroende av socialtjänstens försörjningsstöd och som med hjälp av olika insatser bedöms kunna få ett arbete. Utredningen ska föreslå åtgärder som underlättar övergången från bidragsberoende till försörjning genom eget arbete.

För att förbättra kunskapsläget omkring utredningens uppdrag och målgrupp har vi genomfört ett antal fördjupningsstudier. Denna nya information har varit betydelsefull när utredningen senare har utarbetat olika förslag till förändringar.

I denna bilaga återfinns fördjupningsstudierna i det utförande som de har presenterats för utredningen, endast vissa redaktionella ändringar har gjorts. Det innebär att varje studie själva står för de slutsatser och det innehåll som finns i de olika rapporterna. I ett senare skede har utredningen värderat och bedömt de nya uppgifterna i förhållande till andra källor.

Något kort om de fem studierna som återfinns i denna bilaga:

- Enkätundersökningen, *Vad behöver göras för enskilda med ekonomiskt bistånd?*, av SCB ger en bild av de uppfattningar om utredningens frågor som finns hos chefer för Arbetsförmedlingar, kommunala arbetsmarknadsenheter och inom socialtjänsten.
- KPMG har i rapporten, *Fördjupning av kunskaperna i åtta kommuner*, vidgat kunskaperna om kostnader, samverkan m.m. hos kommuner och arbetsförmedlingar.
- Rapporten, *Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för enskilda med ekonomiskt bistånd*, visar i vilken omfattning som enskilda med ekonomiskt bistånd är aktuella på Arbetsförmedlingen.

- Forskaröversikten, *Aktivering av socialbidragstagare – insatsernas utformning och effekt*, presenterar den vetenskapliga kunskap som finns om effekter av insatser till enskilda med ekonomiskt bistånd. Dessutom redogör översikten för vilka förändringar som andra länder har vidtagit när det gäller utredningens målgrupp.
- Kairos Futures kvalitativa studie, *Varför jobbar de inte egentligen?*, med femton klienter visar hur enskilda ser på det stöd de får från samhället.
- I den avslutande rapporten, *Ur brukarnas perspektiv*, finns en sammanställning av de klientundersökningar som har genomförts under 2000-talet. I rapporten redogörs för klienternas egen syn på de åtgärder de får i syfte att få en bättre förankring på i arbetslivet.

Utredningen vill tacka samtliga medverkande för de nya kunskaper som fördjupningsstudierna har medfört om utredningens målgrupp.

Sture Korpi  
Särskild utredare

# Innehåll

## **Vad behöver göras för enskilda med ekonomiskt bistånd? – En enkätundersökning ..... 11**

Sammanfattning.....	11
Resultat .....	13
Fakta om statistiken.....	22

## **Fördjupning av kunskaperna i åtta kommuner ..... 25**

Sammanfattning.....	25
Fördjupade studier i åtta kommuner .....	29
Informationssystem inte anpassade till målgruppen.....	30
Målgruppens storlek.....	32
Målgruppens sammansättning.....	35
Insatser till målgruppen .....	37
Samverkan .....	46
Målgruppens kostnader.....	49
Behov av förändringar .....	55
Utveckling av dagens situation.....	64

## **Arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik i praktiken för personer med ekonomiskt bistånd. Spelar ersättningen någon roll? ..... 71**

Sammanfattning.....	71
Var tionde inskriven på Arbetsförmedlingen hade enbart ekonomiskt bistånd.....	71
Stor grupp har varken A-kassa eller ekonomiskt bistånd.....	72
Något sämre förutsättningar på arbetsmarknaden för biståndstagarna .....	72

Lika stort deltagande i arbetsmarknadspolitiska program hos biståndstagarna.....	73
Stort deltagande i arbetsmarknadspolitiska program .....	73
Ofta andra behov bland biståndstagarna? .....	74
Många biståndstagare förlorar kontakten med Arbetsförmedlingen utan känd anledning.....	74
Om undersökningen .....	75
Syfte och avgränsningar.....	75
Disposition.....	76
Biståndstagare och andra inskrivna på Arbetsförmedlingen	
2004.....	77
Ersättning i samband med arbetslöshet.....	77
Urval av biståndstagare och inskrivna på Arbetsförmedlingen 2004.....	78
Fem ersättningsgrupper.....	79
Populationen inskrivna på Arbetsförmedlingen 2004 .....	80
Skillnader i sammansättning av ersättningsgrupperna.....	81
Antal månader på Arbetsförmedlingen för biståndstagarna.....	86
Arbetssökande på Arbetsförmedlingen och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.....	87
Genomsnittligt antal kvarstående i arbetslöshet, program etc. ....	88
Nyinskrivna som arbetslösa eller övriga inskrivna under 2004.....	90
Antal som skrivs in som arbetslösa och som övriga inskrivna 2004 .....	91
Tiden som arbetslös eller övriga inskrivna .....	92
Övergångar till arbete, program och annat .....	93
Betydelsen av ersättningsgruppernas sammansättning .....	98
Deltagande i program 2002 – mars 2006 .....	101
Referenser .....	102
Appendix 1 Beställning av datamaterial från SCB och AMS .....	103

**Aktivering av socialbidragstagare  
– internationella erfarenheter  
– insatsernas utformning och effekt ..... 105**

Sammanfattning.....	105
Socialbidrag och aktivering i nordiska och europeiska länder.....	107
Arbetsmarknadsåtgärder för socialbidragstagare – en översikt över effektstudier .....	120
Program för socialbidragstagare .....	128
Jobbsökande och sanktioner.....	155
Program för unga.....	161
Aktiv arbetsmarknadspolitik i det nationella systemet.....	165
Deltagarnas upplevelser av aktivering .....	170
Slutsatser.....	175
Tack.....	178
Referenser.....	178

**”Varför jobbar de inte egentligen?” ..... 187**

Sammanfattning.....	187
Inledning.....	188
Metod.....	188
Presentation av informanter .....	189
Södertälje.....	190
Malmö .....	191
Uppsala.....	191
Resultat .....	192
Synen på den egna livssituationen .....	192
Vardagen – livet ett fängelse .....	195
Invandrare eller svensk.....	197
Möten med myndigheter .....	200
De intervjuades egna idéer och förslag.....	206
Framtiden.....	207
Konkret åtgärd .....	207
Skam – ett grundproblem .....	207
Minska myndigheternas inflytande .....	210

Från myndighetsstruktur till individfokus.....	211
Coachning av den enskilde individen och bort med gruppkontrollen .....	212
Referenser .....	213

## **Ur brukarnas perspektiv .....215**

Sammanfattning.....	215
Tillvägagångssätt.....	216
1 Sexuell läggning och bemötande i socialtjänsten .....	217
2 Albymetoden – En analys av en diskussion om det sociala arbetets inriktning .....	220
3 På marginalen – En intervjubok från Socialtjänstutredningen .....	223
4 Kunskapsluckor kring ekonomisk utsatthet bland barn och ungdomar .....	226
5 Rummet, mötet och ritualerna. Klientarbetet i ekonomiärenden – administration och kontroll eller råd och stöd? .....	229
6 Deltagarna i aktivitetsgarantin .....	232
7 Integration mellan forskning, utbildning och praktik ur ett brukarperspektiv.....	234
8 Och metoderna kommer och går. Intervjuer med handläggare och arbetslösa inom socialtjänsten.....	238
9 När välfärden krackelerar – berättelser om hur det är att leva utan arbete .....	241
10 Svart på vitt – personliga berättelser om hur det är.....	243
11 Ura 2002:6 Rapport från Växjö universitet: Utvärdering av pilotprojekt för arbetslösa invandrare. Ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling.....	246
12 Ura 2002:10. Effekter av jobbsökarinsatser via nätet – erfarenheter från ett kontrollerat experiment.....	247
13 A-kassa på deltid – ett ständigt problem inom arbetslöshetsförsäkringen.....	248

14	Skammen, självet och den sociala underordningen .....	249
15	”Det är den där skammen... skammen att inte klara sig själv” – En studie om socialbidragstagares ekonomiska, sociala och hälsomässiga förhållanden .....	253
16	Flöde eller rundgång? En kartläggning och explorativ intervjustudie av korttidsutbildade landsortskvinnors ”färdvägar” genom 1990-talets arbetslöshetskris i termer av arbetsmarknadsanknytning och handlingsmönster .....	254
17	”I socialt underläge” – en explorativ studie av arbetslösa socialbidragssökande .....	259
18	”Jag fick bita mig i tungan innan jag gick till socialen” – En studie om socialbidragshantering i Hammarö kommun .....	263
19	Som ett kopparstick i regnet eller Independence Day – En deskriptiv analys av dagsbokssamlingen skriven i Fittja .....	267
20	Arbetssökarprojektet NORRKRAFT – Samverkan Socialtjänsten – Arbetsförmedlingen i Botkyrka September 1997 – september 1998 .....	269
21	Att sitta under den sociala makten. Socialtjänstens och arbetsförmedlingens insatser för arbetssökande, invandrare socialbidragstagare – ett brukarperspektiv .....	273
22	Ungdomsarbetslöshet – Vardagsliv och samhälle .....	280
23	Från var sin sida av skrivbordet – 87 klienter och deras handläggare om socialtjänstens insatser .....	281
	Slutdiskussion .....	287
	Referenser .....	292



# Vad behöver göras för enskilda med ekonomiskt bistånd?

*En enkätundersökning*

SCB har utifrån en enkät till cheferna för Arbetsförmedlingar, socialkontor och arbetsmarknadsenheter sammanställt hur de ser på möjligheterna att förbättra anknytningen till arbetslivet för personer som är beroende av ekonomiskt bistånd.

Av de sammanlagt 907 utsända enkäterna besvarades totalt 770 eller 85 procent.

## Sammanfattning

Resultaten visar att svarsmönstren i stor utsträckning varierar från fråga till fråga. I flera fall delas uppfattningarna helt mellan de olika myndigheterna, men i andra fall avviker någon grupp från de övriga. Dessutom finns ett antal frågeställningar utan någon gemensam syn ens *inom* grupperna.

*Gemensam* syn har de svarande på:

- Behovet av ökad samverkan.
- Att subventionerade arbeten kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer med försörjningsstöd.

*I stort sett eniga* är man även när det gäller:

- Frågan om huruvida försörjningsstödet bör minskas i de hushåll där ungdomar feriearbetar.
- Behovet av permanenta subventionerade arbeten för dem med försörjningsstöd.

- Uppfattningen att kommunen och arbetsförmedlingen gör olika bedömningar av anställningsbarheten hos personer med försörjningsstöd.
- Uppfattningen att Arbetsförmedlingen bör satsa mer på att ha kunskap om den lokala arbetsmarknaden.
- Uppfattningen att det främst är den svaga efterfrågan på arbetskraft som gör att många med försörjningsstöd saknar arbete i dag.

I något fall har en grupp en något avvikande uppfattning, exempelvis anser förhållandevis få inom arbetsförmedlingarna att möjligheterna till finansiell samverkan bör förbättras.

### Ansvarsfrågor

När det gäller frågorna om var *ansvaret* för olika insatser bör ligga är det framför allt arbetsmarknadsenheternas uppfattning som avviker från övrigas. Varken när det gäller ansvaret för de arbetsmarknadsrelaterade eller de motivationshöjande insatserna anser flertalet inom arbetsmarknadsenheterna att ansvaret helt bör ligga på arbetsförmedlingarna eller kommunerna. Däremot anser arbetsmarknadsenheterna, i högre utsträckning än övriga, att de bör ta större ansvar för insatser till dem med arbetslöshetsersättning som har behov av andra insatser än de rent arbetsrelaterade. En annan fråga är om arbetsförmedlingarna bör ta ett större ansvar för insatser för arbetslösa med försörjningsstöd som, förutom försörjningen, inte har något behov av socialtjänstens insatser. Den frågan besvarar kommunernas chefer i något högre utsträckning än arbetsförmedlingarnas med ja.

### Olika meningar

Många av de övriga frågorna berör incitament till och hinder för att komma ut på arbetsmarknaden, och där råder delade meningar *inom* och i några fall även mellan grupperna. Några tydliga utslag för hela den tillfrågade gruppen finns inte i dessa fall.

Inom kommunerna tar de flesta, drygt 60 procent, avstånd från påståendet att de kommunala insatserna leder till *minskad benägen-*

het att söka arbete. Inom arbetsförmedlingarna är andelen något lägre, 48 procent.

En knapp majoritet av cheferna på arbetsenheterna och arbetsförmedlingarna anser att bristen på ekonomiska incitament är det främsta skälet till att personer med försörjningsstöd saknar arbete, medan en knapp majoritet av socialcheferna är av motsatt åsikt.

Trots de mycket delade meningarna är det en knapp majoritet av arbetsförmedlingarnas chefer som anser att de som får extra ekonomiskt bidrag som stimulans också får mindre incitament att söka arbete. Bland socialcheferna och cheferna för arbetsmarknadsenheterna är en liten majoritet tvärtom negativ.

Mer än hälften anser att bemanningsföretag och privata arbetsförmedlingar kan underlätta för personer med försörjningsstöd att komma i arbete.

Helt olika uppfattningar har däremot kommunerna och arbetsförmedlingarna i en annan fråga: huruvida arbetsförmedlingarnas bedömning av vilka insatser som de inskrivna arbetslösa får, beror på om de har arbetslöshetsersättning eller inte.

## Resultat

I detta avsnitt kommenteras svaren från de tre olika kategorierna svarspersoner separat och i grupp. Frågorna har i huvudsak ordnats så att de som domineras av en gemensam uppfattning redovisas först, därefter tas frågor som rör ansvarsfördelningen upp och slutligen kommenteras ett antal frågor kring för- och nackdelar när det gäller möjligheterna att få arbete. Endast positiva och negativa svar tas upp. Svar av typen "ingen åsikt" och överhoppade svar ingår inte här, men finns med i den uttömmande tabellredovisningen i bilaga 2.

### Gemensamma uppfattningar

Inledningsvis kan man konstatera att enigheten är stor kring vissa frågeställningar. Praktiskt taget alla anser t.ex. att samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen bör utvecklas när det gäller personer med försörjningsstöd.

Däremot är enigheten inte lika stark när det gäller att även förbättra möjligheterna till finansiell samordning. I denna fråga av-

viker arbetsförmedlingarnas chefer genom att en så pass stor andel som 36 procent är negativa till en sådan samordning.

**Fråga 4** **Bör samverkan utvecklas mellan kommunen och AF när det gäller personer med försörjningsstöd?**  
*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	99	1
Arbetsmarknadsenhet	96	2
Arbetsförmedlingen	93	5
<b>Totalt</b>	<b>96</b>	<b>2</b>

**Fråga 17** **Anser du att möjligheterna till finansiell samordning mellan arbetsförmedlingen och kommunen bör förbättras?**  
*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	90	6
Arbetsmarknadsenhet	89	7
Arbetsförmedlingen	62	36
<b>Totalt</b>	<b>82</b>	<b>15</b>

I huvudsak råder det också enighet kring uppfattningen att försörjningsstödet inte bör reduceras i de hushåll där ungdomar feriearbetar. Inställningen till en sådan minskning är dock något mer positiv bland socialkontorens chefer. Av arbetsförmedlingarnas chefer var det relativt många som uppgav att de inte hade någon åsikt i frågan.

**Fråga 15** **Bör socialtjänstens försörjningsstöd reduceras i de hushåll där ungdomar feriearbetar?**  
*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	13	80
Arbetsmarknadsenhet	8	86
Arbetsförmedlingen	3	78
<b>Totalt</b>	<b>9</b>	<b>81</b>

Stor enighet råder även när det gäller uppfattningen att subventionerade arbeten kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden för dem som har försörjningsstöd. Färre anser dock att en stor del av dem med försörjningsstöd behöver *permanenta* subventionerade arbeten.

**Fråga 14** **Kan subventionerade arbeten underlätta inträdet på arbetsmarknaden för dem som har försörjningsstöd?**  
*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	96	2
Arbetsmarknadsenhet	98	2
Arbetsförmedlingen	99	1
<b>Totalt</b>	<b>98</b>	<b>2</b>

**Fråga 13** **För en stor del av dem med försörjningsstöd krävs permanenta subventionerade arbeten.**  
*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	83	13
Arbetsmarknadsenhet	87	11
Arbetsförmedlingen	88	10
<b>Totalt</b>	<b>86</b>	<b>11</b>

De allra flesta anser också att det är den svaga efterfrågan på arbetskraft som gör att många med försörjningsstöd saknar arbete. En viss tveksamhet finns dock och det är bara var fjärde som svarar Ja, absolut, medan över hälften svarar Ja, i någon mån. Omkring en femtedel av cheferna har dock en avvikande uppfattning och drygt 15 procent svarar Nej, tveksamt. Svarsmönstren är mycket lika för de olika grupperna.

**Fråga 11 Dagens svaga efterfrågan på arbetskraft är det främsta skälet till att många med försörjningsstöd saknar arbete.***Procent*

Cheferna för:	Ja	<i>Därav</i>		Nej	<i>Därav</i>	
		Ja, absolut	Ja, i någon mån		Nej, tveksamt	Nej, inte alls
Socialkontor	<b>81</b>	24	56	<b>19</b>	15	4
Arbetsmarknadsenhet	<b>78</b>	23	54	<b>21</b>	18	3
Arbetsförmedlingen	<b>81</b>	29	52	<b>18</b>	14	4
<b>Totalt</b>	<b>80</b>	<b>25</b>	<b>55</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>4</b>

Ytterligare ett område där det verkar finnas en stor enighet är huruvida kommuner och arbetsförmedlingar gör olika bedömningar av de försörjningsstödda personernas anställningsbarhet. En helt överväldigande majoritet, speciellt bland arbetsförmedlingarnas chefer, anser att man gör olika bedömningar på kommunen och på arbetsförmedlingen. Om detta är man alltså helt eniga.

**Fråga 6 Gör AF och kommunen olika bedömningar av anställningsbarheten hos personer med försörjningsstöd?***Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	83	11
Arbetsmarknadsenhet	80	11
Arbetsförmedlingen	92	6
<b>Totalt</b>	<b>84</b>	<b>10</b>

**Ansvarsfördelningen**

I andra frågor är meningarna mer delade. Det gäller i stor utsträckning de frågor som rör ansvarsfördelningen mellan de olika verksamheterna.

En viss enighet finns dock i frågan om var ansvaret för arbetsmarknadsrelaterade respektive motivationshöjande insatser bör ligga. Bland både socialkontorens och arbetsförmedlingarnas chefer anser en majoritet, särskilt bland arbetsförmedlingarnas chefer, att ansvaret för de arbetsmarknadsrelaterade insatserna helt bör ligga på arbetsförmedlingen, medan kommunerna endast bör ha ansvar

för motivationshöjande insatser. Cheferna för arbetsmarknadsenheterna har däremot en avvikande uppfattning. De flesta anser inte att ansvaret för de arbetsmarknadsrelaterade insatserna bör ligga helt på arbetsförmedlingen, och inte heller anser de att kommunerna endast bör ha ansvar för de motivationshöjande insatserna.

**Fråga 1** **Bör ansvaret för arbetsmarknadsrelaterade insatser\* ligga helt på AF?**

*\*Insatser som matchning, utbildning och aktivering i syfte att öka de arbetssökandes möjligheter att få arbete och arbetsgivarnas möjligheter att rekrytera.*

*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	69	29
Arbetsmarknadsenhet	38	59
Arbetsförmedlingen	83	17
<b>Totalt</b>	<b>62</b>	<b>36</b>

**Fråga 2** **Bör kommunerna endast ha ansvar för motivationshöjande insatser\* och socialt stöd?**

*Sociala insatser som föregår matchning, utbildning och aktivering enligt fråga 1.*

*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	69	28
Arbetsmarknadsenhet	36	57
Arbetsförmedlingen	84	15
<b>Totalt</b>	<b>62</b>	<b>34</b>

När det gäller frågorna om kommunens ansvar för personer med arbetslöshetsersättning, fråga 3, respektive arbetsförmedlingens ansvar för arbetslösa med försörjningsstöd, fråga 5, varierar svaren mycket och det är svårt att se något tydligt mönster. Det är också svårt att bedöma vilken roll tillgången till resurser har spelat när frågorna besvarats.

Cheferna för *arbetsmarknadsenheterna* verkar dock ta tydligast ställning då 71 procent av dem anser att kommunerna bör ta mer ansvar för personer med arbetslöshetsersättning. Däremot när det gäller arbetsförmedlingens ansvar för arbetslösa med försörjningsstöd är gruppen mer kluven. Relativt många chefer för *socialkontoren*, 60 procent, menar samtidigt att arbetsförmedlingarna bör ta mer ansvar för de arbetslösa med försörjningsstöd. Gruppen är däremot helt splittrad när det gäller frågan om ansvaret för de arbetslösa med arbetslöshetsersättning.

Bland *arbetsförmedlingarnas* chefer, slutligen, är det i stort sett lika stor del som tycker att man bör öka sitt ansvar för de arbetslösa med försörjningsstöd, som tycker att man inte bör göra det. Däremot anser en majoritet av dem, 62 procent, att kommunen inte bör öka sitt ansvar för de arbetslösa med arbetslöshetsersättning.

**Fråga 3** Anser Du att kommunen bör ta större ansvar (och få del av AF:s resurser) för insatser till de arbetslösa med arbetslöshetsersättning som har behov av andra insatser än de rent arbetsrelaterade?

*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	51	44
Arbetsmarknadsenhet	71	26
Arbetsförmedlingen	34	62
<b>Totalt</b>	<b>53</b>	<b>43</b>

**Fråga 5** Anser Du att AF bör ta ett större ansvar (och få del av socialtjänstens resurser) för insatser för arbetslösa med försörjningsstöd som, förutom försörjningen, inte har något behov av socialtjänstens insatser?

*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	60	36
Arbetsmarknadsenhet	52	42
Arbetsförmedlingen	47	50
<b>Totalt</b>	<b>54</b>	<b>41</b>



## Benägenhet att söka och möjlighet att få arbete

I flertalet kommuner anser en knapp majoritet att de kommunala insatserna inte leder till någon minskad benägenhet att söka arbete. Men en relativt stor andel, 36–38 procent, menar ändå att så faktiskt är fallet. Av arbetsförmedlingarnas chefer är det lika stora andelar som anser att insatserna leder till minskad benägenhet, som att de inte gör det. Arbetsförmedlingarna tycks alltså ha en något mer negativ uppfattning om de kommunala insatsernas betydelse för benägenheten att söka arbete.

### Fråga 8 Tror Du att kommunala insatser leder till minskad benägenhet att söka arbete?

Procent

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	38	60
Arbetsmarknadsenhet	36	62
Arbetsförmedlingen	49	48
<b>Totalt</b>	<b>40</b>	<b>57</b>

Socialcheferna är mindre benägna än övriga chefer att betrakta försörjningsstödet som ett hinder för den enskilde att komma ut i arbetslivet. Detta är annars den dominerande åsikten bland chefer inom arbetsmarknadsenheter och arbetsförmedlingar. Relativt många tycker dock helt tvärtom och man kan inte säga att det finns någon enhetlig uppfattning i frågan.

När man frågade om respondenterna ansåg att den svaga efterfrågan var det *främsta* skälet till att många med försörjningsstöd saknade arbete, uppgav en majoritet att de ansåg att så var fallet. De flesta reserverade sig dock något genom att svara *Ja, i någon mån*, liksom man här har svarat *Ja, ibland* snarare än *Ja, ofta*.

**Fråga 12** Bristen på ekonomiskt incitament för den enskilde att gå från försörjningsstöd till arbete är det främsta skälet till att många med försörjningsstöd saknar arbete.

Procent

Cheferna för:	Ja	Därav		Nej	Därav	
		Ja, ofta	Ja, ibland		Nej sällan	Nej, inte alls
Socialkontor	41	7	34	55	41	14
Arbetsmarknadsenhet	56	12	44	41	32	9
Arbetsförmedlingen	53	10	43	44	33	11
<b>Totalt</b>	<b>49</b>	9	40	<b>47</b>	35	12

En liten majoritet av cheferna anser inte att incitamenten att söka arbete minskar när man ger extra ekonomiskt bidrag till dem som deltar i kommunala insatser, men det är ändå nästan lika många, drygt 40 procent, som anser att så är fallet. Relationen mellan andelarna positiva och negativa avviker något mellan arbetsförmedlingarnas chefer och övriga. Men liksom när det gäller försörjningsstödet finns många företrädare för båda uppfattningarna.

Fråga 12 handlade om hur det extra ekonomiska bidraget respektive försörjningsstödet antas påverka incitamentet att söka arbete. Om man jämför inställningarna finner man att något fler chefer inom arbetsmarknadsenheter och arbetsförmedlingar anser att försörjningsstödet har en negativ inverkan, än att de extra ekonomiska bidragen har det.

**Fråga 16** Anser du att incitamenten att söka arbete minskar då man som stimulans ger extra ekonomiskt bidrag till personer som deltar i kommunala insatser?

Procent

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	41	48
Arbetsmarknadsenhet	43	48
Arbetsförmedlingen	47	43
<b>Totalt</b>	<b>43</b>	<b>47</b>

Framför allt cheferna för kommunernas arbetsmarknadsenheter är positiva till bemanningsföretag som en väg för personer med försörjningsstöd att komma i arbete. Också bland de övriga cheferna är inställningen övervägande positiv, även om meningarna skiljer rätt mycket mellan cheferna för arbetsmarknadsenheterna och arbetsförmedlingarna.

**Fråga 10** **Kan bemanningsföretag och privata arbetsförmedlingar underlätta för personer med försörjningsstöd att komma i arbete?**

*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	55	35
Arbetsmarknadsenhet	67	27
Arbetsförmedlingen	51	45
<b>Totalt</b>	<b>58</b>	<b>35</b>

### Övriga frågor

Åsikterna går vitt isär när det gäller frågan om arbetsförmedlingens bedömning av vilka insatser de inskrivna arbetslösa får, och om bedömningen ska bestämmas av om de har arbetslöshetsersättning eller inte. Både cheferna för kommunernas socialkontor och cheferna för deras arbetsmarknadsenheter anser att arbetslöshetsersättningen spelar roll, medan arbetsförmedlingarnas chefer till övervägande del avvisar denna tanke.

**Fråga 7** **Arbetsförmedlingens bedömning av vilka insatser inskrivna arbetslösa får bestäms av huruvida de har arbetslöshetsersättning eller inte.**

*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	76	7
Arbetsmarknadsenhet	71	14
Arbetsförmedlingen	25	74
<b>Totalt</b>	<b>61</b>	<b>27</b>

En relativt gemensam syn har man däremot när det gäller huruvida arbetsförmedlingarna behöver satsa mer på att ha kunskap om den lokala arbetsmarknaden. Knappt var femte anser inte att så är fallet och en klar majoritet av arbetsförmedlingarnas chefer anser att det behövs mer kunskap om den lokala arbetsmarknaden. Bland socialcheferna är det många som avstått från att svara eftersom de inte anser sig ha någon åsikt i frågan.

**Fråga 9 AF behöver satsa mer på att ha kunskap om den lokala arbetsmarknaden.**

*Procent*

Cheferna för:	Ja	Nej
Socialkontor	53	20
Arbetsmarknadsenhet	71	20
Arbetsförmedlingen	82	17
<b>Totalt</b>	<b>67</b>	<b>19</b>

56 socialchefer, 54 chefer för arbetsmarknadsenheter och 39 chefer för arbetsförmedlingar hade lämnat kommentarer på blankettens sista sida.

### Fakta om statistiken

Statistiken har framställts av Statistiska centralbyrån på uppdrag av utredningen "Från socialbidrag till arbete". Uppgifterna har samlats in genom en postenkät som skickades till cheferna för samtliga socialkontor, arbetsmarknadsenheter och arbetsförmedlingar i landet.

SCB fick förteckningar över de chefer som skulle få enkäten från utredningen. Förteckningen över cheferna för socialkontoren innehöll namn och adress till varje person, totalt 360. I vissa fall ingick även chefer för kommundelskontor, sammanlagt 67 stycken. Förteckningen över cheferna för arbetsmarknadsenheterna innehöll endast adresser, inga namn. Totalt 290 enkäter ställda till "Chefen för arbetsmarknadsenheten i..." sändes ut. Förteckningen över cheferna för arbetsförmedlingarna innehöll dock namn och hemadresser till varje person, totalt 257 stycken. I vissa fall var namnen i förteckningarna inaktuella och enkäten har då lämnats till den

person som nu upprätthåller tjänsten. Detta innebär att man inte kan koppla enkätsvaren till namnen.

Blanketten sändes ut den 7 december 2005 och den 3 januari 2006 skickades en påminnelse ut till dem som ännu inte hade svarat. Den 16 januari hade 80 procent av svaren inkommit, och i samråd med uppdragsgivaren, beslöt vi därför att avstå från vidare påminnelser per telefon.

### Resultat av datainsamlingen – svarsfrekvenser och bortfall

Av de sammanlagt 907 utsända enkäterna besvarades totalt 770 eller 85 procent. Det totala bortfallet uppgick med andra ord till 15,1 procent, med fördelningen 14,6 procent bland socialcheferna, 11,7 procent bland cheferna för arbetsmarknadskontoren och 19,8 procent bland arbetsförmedlingarnas chefer. Endast en person vägrade att delta i undersökningen.

De förmodligen vanligaste skälen till att inte delta har med organisationen att göra. Exempelvis kan samma person ha ansvar för både socialkontoret och arbetsmarknadsenheten. I andra fall har kommunalskontoren som ingick i urvalet, inget ansvar för försörjningsstödet och ofta inte heller någon arbetsmarknadsenhet osv. Denna typ av svarsbortfall kan ju snarast betraktas som övertäckning, dvs. i urvalsramen ingick undersökningsenheter som egentligen inte tillhör undersökningspopulationen. Det något högre bortfallet bland arbetsförmedlingarnas chefer kan bero på att enkäterna sändes till deras hemadresser. Det innebär dels att försändelsen lättare kan komma bort, dels att de tjänstemän som inte längre innehar den aktuella tjänsten kanske inte kan skicka enkäten vidare till den som borde svara på den.

Av svaren inkom 115 enkäter först efter påminnelse. Av dessa kom 43 från socialcheferna, 45 från cheferna för arbetsmarknadskontoren och 27 från arbetsförmedlingarnas chefer.

**Tabell** Urval och svarsfrekvenser

Urval och bortfall	Svar	Ej svar	Övriga	Totalt	Andel svar
Socialchefer	308	42	10	360	85,6
Chef arbetsmarknadsenheter	256	33	1	290	88,3
Chef arbetsförmedlingar	206	50	1	257	80,2
<b>Totalt</b>	<b>770</b>	<b>125</b>	<b>12</b>	<b>907</b>	<b>84,9</b>

*Partiellt bortfall*

I flertalet enkätfrågor var det partiella bortfallet mycket litet, ofta begränsat till enstaka överhoppade svar. Frågorna 3 och 5 var dock obesvarade av cirka 10 personer. Det partiella bortfallet var störst på frågorna om svarspersonernas ålder och kön. Framför allt frågan om ålder hade hoppats över i ett stort antal fall, 116 stycken eller 15 procent.

# Fördjupning av kunskaperna i åtta kommuner

Det övergripande syftet med denna studie var att få information om hur de lokala aktörerna socialtjänsten, arbetsmarknadsenheten och Arbetsförmedlingen i kommunerna arbetar med de personer som kommunerna räknar till utredningens målgrupp. Rapporterna innehåller två delar:

- En fördjupade studie i åtta kommuner – Arvidsjaur, Umeå, Uppsala, Köping, Karlstad, Botkyrka, Jönköping och Malmö stad (stadsdelen Rosengård).
- En intervjuundersökning avseende vilka förändringar som företrädare för nationella och lokala aktörer anser behövs för att förbättra arbetsmarknadsanknytningen för utredningens målgrupp.

Arbetet har utförts av konsulterna Mårten Levin och Per Rydwick, på KPMG Bohlin AB.

## Sammanfattning

Sammanfattningsvis berör denna studie tre huvudsakliga områden – bristande informationssystem, ökad samverkan mellan lokala aktörer och ökad fokusering på arbetslinjen.

*Bristande informationssystem*

Som framgår av det frågeformulär som legat till grund för kartläggningen i de åtta kommunerna har utredningen haft en långtgående ambition att beskriva målgruppens storlek och sammansättning samt de kostnader som är förknippade med kommunernas och Arbetsförmedlingens handläggning av personerna. Kommuner och Arbetsförmedlingar har dock inte kunna infria denna ambition, eftersom bristen på lättillgängliga och aggregerbara register varit för stor och kvaliteten i de befintliga registren och informationssystemen varit för låg. Samtidigt ska påpekas att vissa kommuner haft mycket god kontroll över volym, sammansättning och kostnader (t.ex. Jönköping), men att detta inte varit tillräckligt för att informationen ska kunna tjäna som underlag för en approximering till nationell nivå.

Störst problem har Arbetsförmedlingen haft eftersom kunskapen om huruvida en klient uppbär socialbidrag eller inte, är något som Arbetsförmedlingen inte uppfattar att man har rätt att systematisk efterfråga och registrera.

Utöver svårigheterna att identifiera antalet individer med socialbidrag som samtidigt är arbetslösa finns det problemen med att följa personerna när det gäller redovisningen av kostnaderna. Kostnadsinformationen från kommunerna är relaterad till finansieringskälla (utgiftskonto) eller den organisatoriska enhet inom vilken insatserna genomförs (kostnadsställe). Den typ av information som utredningen ville lyfta fram kräver i stället någon form av processorientering i verksamheterna, där varje individ, klient och brukare synliggörs i stödsystemen och kan kopplas till de olika typerna av kostnader (nedlagd arbetstid för olika funktioner, olika materielkostnader, lokalkostnader m.m.). Kostnader på individnivå har i stället redovisats genom att de totala kostnaderna per aktivitet har dividerats med det totala antalet individer.

Om bättre information om målgruppen ska kunna tas fram krävs följande:

- Nationella riktlinjer för registrering av socialbidragstagare, kommungemensamma orsakskoder samt likartade registreringsrutiner. Regelbunden uppföljning av kvaliteten i denna registrering från nationellt håll, t.ex. genom Sveriges Kommuner och Landsting, eller på regional nivå (t.ex. genom länsstyrelsen).



- Registrering vid Arbetsförmedlingen av personernas försörjningsform, så att personer med socialbidrag kan följas upp.
- Nya gemensamma system för registrering av mjuka variabler som utbildning, yrkeserfarenhet och andra kunskaper.

### *Ökad samverkan mellan lokala aktörer*

Graden av samarbete mellan Arbetsförmedling och kommunal socialtjänst och arbetsmarknadsverksamhet verkar i allmänhet vara ganska bra. De olika cheferna och handläggarna har personkännedom om varandra (vilket är särskilt tydligt i de mindre kommunerna) och man har en god uppfattning om varandras olika uppgift och roller.

Graden av samverkan, med vilket ska förstås ett mer operativt gemensamt fokus, varierar dock mycket mer. Denna bild blir ännu tydligare när man rör sig utanför de åtta kartlagda kommunerna och ser till den information som lämnats angående behov av förändringar. Även den genomförda workshopen om framtida scenarier ger ett entydigt svar – de lokala myndigheterna måste samverka mer och för detta krävs fasta strukturer.

De exempel på god samverkan som kan ses i de belysta kommunerna bygger i första hand på det lokala ledarskapet. I Malmö stad har man gått steget längre och infört en gemensam organisation för att lösa situationen för alla de individer som har ett behov av samverkan mellan myndigheterna. Såvitt kan bedömas skulle exemplet med Arbete och utvecklingscentrum i Malmö kunna tjäna som en förebild för hur man kan nå en ökad operativ samverkan.

En annan och redan befintlig lösning är arbetsmarknadsnämnden. Genom att stärka nämndens bemanning (eftersträva en politisk ledning som kan fatta beslut, erfarna tjänstemän och kraftfull närvaro av det lokala näringslivet och personalorganisationer) kan nämndens arbete utvecklas och ta rollen som vital kontaktyta och beslutsinstans. Det är i nämnden beslut om strategier ska fattas, där behov av särskilda satsningar ska diskuteras och förberedas (t.ex. motverka ungdomsarbetslöshet genom lärlingsplatser inom lokala byggföretag).

Parallellt med detta måste ledarskapet och handläggarna på de lokala myndigheterna hitta egna samarbetsforum för att hantera den löpande verksamheten. Ett exempel på detta är ökad användning av s.k. tre- eller fyrapartssamtal. Den produkt som ska komma

ur denna operativa samverkan är en handlingsplan för den aktuella personen, som alla lokala aktörer kan ställa sig bakom.

I detta sammanhang bör nämnas den starka kritik som framför allt framförs från kommunhåll, men även från företrädare för Arbetsförmedlingen, om AMS system för målstyrning och resurstilldelning. Dessa system verkar utgöra ett reellt hinder för utvecklingen av samverkan på lokal nivå.

I den operativa samverkan bör, förutom kommun, Arbetsförmedling och Försäkringskassa, även primärvården vara inkluderad. Dessa bör även samverka med privata bemanningsföretag och det privata näringslivet i övrigt.

Utöver samverkan på ett strategiskt och operativt plan bör även samverkan i förebyggande syfte utvecklas. Många upplever att gymnasieskolan är bristfällig och innebär ett faktiskt inflöde av ungdomar till målgruppen. De ungdomar som inte har slutförd gymnasieutbildning har också en mycket svår situation på arbetsmarknaden.

### *Ökad fokusering på arbetslinjen*

I rapporten lämnas utförlig information om hur de lokala aktörerna menar att man bäst arbetar med att föra personerna i utredningens målgrupp från socialbidrag till arbete. En gemensam punkt i alla dessa anvisningar är betoningen av aktivitet och arbete.

Oavsett historik inom myndigheterna och oavsett de personliga förutsättningarna, bör personen snabbt sättas i någon form av aktivitet. Ställtiden mellan första kontakt och första aktivitet ska mätas i dagar, inte veckor.

Myndigheternas uppgift är att motivera individen att ta ett personligt ansvar för sin situation. Den bästa vägen dit för personerna i utredningens målgrupp verkar vara genom coachning och andra individuellt anpassade åtgärder. Samtidigt är detta arbetssätt resurskrävande för den egna myndigheten. Däremot skapas vinster för samhället, ekonomiska vinster i form av minskade bidragskostnader, och sociala vinster i form av t.ex. bättre hälsa hos den enskilde och dennes anhöriga.

Alla personer i målgruppen har inte förutsättningarna att med kort varsel kunna ta ett arbete. De behöver tränas. Därför behövs subventionerade arbetstillfällen för att kunna erbjuda dessa klienter

en bättre förankring i arbetslivet. Det verkar även finnas ett behov av fler kommunala skyddade arbetsplatser.

Oavsett kraven som ställs på resultat och kvalitet i produktionen, måste alla former av åtgärder (praktik, yrkesutbildning, sysselsättning, prova-på-anställningar och vikariat) ha samma struktur som en vanlig anställning. Med detta menas krav på man ska komma i tid, vara kvar under hela arbetstiden, vara nykter m.m.

Allteftersom individen blir skickligare kan också leveranskraven ökas. Man ska inte bara delta i produktion, man ska även producera.

Steget efter skyddade praktikplatser i kommunal regi är subventionerade anställningar och praktikplatser inom det privata näringslivet. Det verkar som att de ansvariga myndigheterna, kanske främst Arbetsförmedlingen, varit dåliga på att känna till det lokala näringslivet och hitta arbets- och praktikplatser. Framväxten av kommunala arbetsmarknadsenheter kan ses som ett tecken på detta, men även kommuner kan förbättra sin kunskap om det lokala näringslivet.

Till sist – i detta avsnitt förespråkas en stark fokusering på arbetslinjen, men det är samtidigt så att många individer i målgruppen har mycket liten möjlighet att få ett av de få icke-subventionerade arbetena som finns tillgängliga (i den rådande situationen, en period med stark tillväxt skulle kunna förändra detta). För att kunna fördela resurser mot ett individnära arbetssätt, bör man ta fasta på det som sägs om en prioritering inom målgruppen. Till exempel är det inte rimligt att äldre personer med betydande arbetshinder ska behöva genomgå alla arbetsmarknadsrelaterade insatser. Det kostar pengar för myndigheterna och det gynnar inte den enskilde.

## Fördjupade studier i åtta kommuner

Det övergripande syftet med studien var att samla in information om hur de lokala aktörerna socialtjänsten, arbetsmarknadsenheten och arbetsförmedlingen i kommunerna arbetar med de personer som kommunerna räknar till utredningens målgrupp (personer med socialbidrag längre tid än 3 månader och utan sjukdom som innebär varaktigt nedsatt arbetsförmåga)<sup>1</sup> samt vilka kostnader som kan förknippas med denna verksamhet.

---

<sup>1</sup> Den definition som var aktuell i ett tidigt skede av utredningen – hösten 2005.

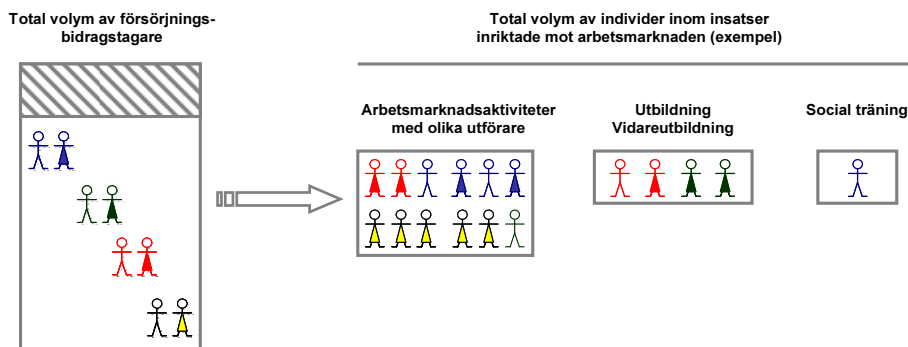
Kartläggningen gjordes utifrån ett antal specifika frågor som formulerades i samråd med utredningen. Frågorna relaterades till fem olika steg:

- Steg 1 Identifiera och beskriva de individer eller grupper av individer i målgruppen utifrån variabler som kön, ålder, utbildningsnivå och utrikesfödd, samt andra variabler som man anser vara relevanta utifrån verksamheten (t.ex. utifrån orsakskoder eller matchningskategorier).
- Steg 2 Koppla målgruppen (med dess olika individer eller grupper av individer) till de olika aktiviteter som bedrivs med syfte att återföra dessa personer till arbetsmarknaden.
- Steg 3 De kostnader som beräknas för målgruppen och insatserna.
- Steg 4 Förhållandet mellan kommunala insatser och arbetsförmedlingens insatser på ett övergripande plan, samt skillnader i hur de olika aktiviteterna utförs samt hur de påverkar varandra.
- Steg 5 Framåtblickande – vilka behov av förändring finns i verksamheten för att fler personer som i dag har försörjningsstöd ska kunna få ett arbete.

### **Informationssystem inte anpassade till målgruppen**

Tillgången på information om målgruppen bedömdes inledningsvis vara knapphändig och den bedömningen kvarstår. Bristen på ett nationellt uppföljningssystem för utredningens målgrupp gör att de olika varianterna av system och praxis för registrering är lika många som kommunerna själva.

Ett av syftena med kartläggningen var att, efter kvantifiering av målgruppen, dela in målgruppen i signifikanta och relevanta undergrupper utifrån objektiva variabler som kön och ålder i kombination med bedömningsvariabler som utbildningsnivå, yrkeskunskaper, erfarenheter, funktionshinder etc. Detta är väsentlig information för att förklara den enskilde individens situation samt därigenom vilka insatser som sätts in och effektiviteten i dessa insatser. Schematiskt presenterades det med nedanstående bild i det frågeformulär som kartläggningen genomfördes utifrån.



Informationssystemen i de undersökta kommunerna kan samla information om kön och ålder samt i viss utsträckning huruvida individen är utlandsfödd eller har utländskt medborgarskap. För att få fram information om utbildningsnivå, yrkeskunskaper etc. krävs dock manuella genomgångar av de olika personakterna. Detta arbete bedömdes genomgående av kommunerna som för omfattande för att kunna göras inom ramen för utredningen.

För arbetsförmedlingarna finns det generella svårigheter att bedöma målgruppens storlek och sammansättning eftersom man inte har systematisk information om vilka av klienterna som har försörjningsstöd. För de kommunala socialtjänstverksamheterna är det svårt att göra bedömningar av målgruppens storlek och sammansättning eftersom försörjningsstöd betalas ut till hushåll, inte individer, och bara en person ur varje hushåll registreras (den s.k. registerledaren).

Ett annat av syftena med kartläggningen var att få kostnadsinformation om de insatser som riktas till målgruppen. Förhoppningen var att kostnader för olika typer av insatser (utbildningar av olika slag, praktikplatser, lärlingsplatser, insatser för social träning, yrkesinriktad språkutbildning m.m.) skulle kunna identifieras.

Som framgår av nedanstående redovisning är dock kostnadsinformationen från kommunerna snarare relaterad till finansieringskälla (utgiftskonto) eller den organisatoriska enhet inom vilken insatserna genomförs (kostnadsställe). De system som används för kalkylering, budgetering och redovisning är inte uppbyggda för att beskriva kostnaderna kopplade till de enskilda personerna i systemet. Den typen av information kräver någon form av processorientering i verksamheterna, där varje individ,

klient eller brukare synliggörs i stödsystemen och kopplas till de olika typerna av kostnader (nedlagd arbetstid för olika funktioner, olika materielkostnader, lokalkostnader m.m.).

De uppgifter som utredningen efterlyser får i brist på detta approximeras i efterhand genom att man tar de totala kostnaderna per aktivitet genom det totala antalet individer. Detta gör dock att man förlorar möjligheten att knyta kostnadsredovisningen till de olika delgrupperna (som t.ex. kan vara baserade på ålder, utbildningsnivå osv.) inom utredningens målgrupp.

### Målgruppens storlek

Här redovisas hur kommunernas interna system och arbetssätt kan påverka den storlek på utredningens målgrupp som kommunerna redovisar. Redovisningen är en sammanställning och analys av den kvantitativa information som framkommit i redovisningen till KPMG. Informationen har även kompletterats med jämförelsesiffror (inhämtande av årsredovisningar och sociala bokslut för år 2005 och liknande information). Syftet är att i möjligaste mån hitta generella iakttagelser som kan användas för antaganden om målgruppens storlek på nationell nivå.

Utredningssekretariatet har utifrån andra undersökningar haft en arbetshypotes att utredningens målgrupp utgör 40 procent av det totala antalet försörjningsstödstagare.

### *Splittrad bild*

Följande kvantifiering av målgruppens storlek i de olika kommunerna är resultatet av den analys av insamlad information som redovisas i appendix A. I analysen görs en bearbetning av de volymuppgifter som levererats av kommunerna.

Kommun	Antal i målgrupp	Målgruppsandel
Jönköping	886 personer	23 procent
Karlstad	1 261 personer	71 procent
Köping	386 personer	42 procent
Umeå	1 035 personer	36 procent
Arvidsjaur	35 personer	10 procent
Botkyrka	425 personer	21 procent
Malmö, Rosengård	2 200 personer	100 procent
Uppsala	Inga uppgifter	

Som framgår ger inte kommunkartläggningen någon entydig bild över storleken på utredningens målgrupp. Räknar man bort Malmö (Rosengård) vars siffror inte är jämförbara med övriga kommuner samt de två extremvärdena (71 procent och 10 procent) hamnar målgruppsstorleken inom spannet 20–40 procent.

Detta skulle innebära att utredningens arbetshypotes med en målgruppsandel på ungefär 40 procent inte motsägs av den ovanstående redovisningen, men att den samtidigt inte har något entydigt stöd. Arbetshypotesen kan vara något hög.

Ett lämpligt sätt att hantera denna osäkerhet vid beräkningen av den totala målgruppen i riket är att ta med tre alternativ – 20 procent, 30 procent och 40 procent – som grund för en känslighetsanalys av vad eventuella systemförändringar skulle innebära.

Gruppen personer med introduktionsersättning (flyktingar) ingår inte i den ovanstående sammanställningen. Denna grupp ungefär 10 procent av utredningens målgrupp. Om alla personer med introduktionsersättning antas uppfylla målgruppsdefinitionen när det gäller arbetsförmåga skulle det innebära att målgruppsandelen ökar med 2–4 procentenheter.

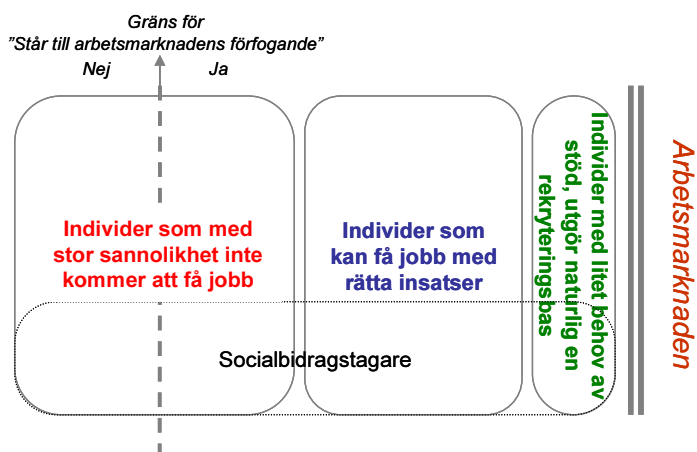
#### *Varför är spridningen så stor?*

Det finns självklart vissa olikheter i hur personer i målgruppen registreras i praktiken och hur de orsakskoder man använder är definierade. Flera kommuner anger att orsakskoderna inte kan användas direkt för statistikinsamling utan måste tolkas först – ibland med hjälp av information på individnivå för att avgöra om en person kan sägas tillhöra målgruppen eller inte.

Vidare är inte orsakskodningen och den faktiska orsaken till registreringen alltid densamma. En specifik individ kan röra sig in och ut i socialbidragssystemet beroende på personens möjlighet till annan försörjning. Under tiden kan individens behov av stöd och förutsättningar för att ta ett jobb förändras. Det är inte alltid som orsakskodningen följer med i denna förändring. Olika kommuner kan ha olika rutiner.

En andra felkälla ligger i hur dessa orsakskoder används (i de fall där så varit möjligt) för att tolka beskrivningen av utredningens målgrupp i form av vilka personer ”som borde kunna arbeta”. Här sträcker sig principerna för bedömningen från ”alla kan arbeta” till

”många kommer aldrig att nå arbetsmarknaden”. Schematiskt kan det beskrivas enligt nedanstående bild:



Gränsen för när en person står till arbetsmarknadens förfogande är inte fixerad. I stället ligger det implicit i systemet att kommunala verksamheter strävar efter att bredda gruppen (flytta gränsen åt vänster) medan arbetsförmedlingarna snarare strävar efter att snäva in målgruppen mot de personer som står närmast arbetsmarknaden (flytta gränsen åt höger). Samma förhållande finns även mellan olika kommuner. Beroende på hur starkt man styr socialtjänsten och arbetsmarknadsenheterna mot den s.k. arbetslinjen så breddas gruppen (som märks t.ex. i Karlsstad och Malmö, Rosengård). Detta samband är samtidigt inte entydigt. Jönköping, med en målgruppsandel på 23 procent, betonar också arbetslinjen.

Detta har även beskrivits som skillnaden mellan att "individen ska kunna ta ett arbete" och "någon ska vilja anställa individen". Ett annat sätt att uttrycka detta är "arbetsför" och "anställningsbar". I det senare ingår inte enbart en objektiv bedömning av arbetsförmågan utan även subjektiva variabler som social förmåga och konkurrensförhållanden gentemot andra jobbsökande. Utredningen har definierat sin målgrupp som personer som haft socialbidrag, exklusive de personer som haft socialbidrag kortare tid än 4 månader och de personer som är sjuka så att de har varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Även om man inte har varaktigt nedsatt arbetsförmåga, innebär det inte att man kan bli anställd. En person kan vara arbetsför, men inte anställningsbar.



Enligt kommunernas och arbetsförmedlingarnas erfarenhet får man bra resultat av ett förutsättningslöst arbetssätt med samliga klienter – oavsett värdering utifrån arbetsförmåga eller anställningsbarhet – i kombination med fokus på arbetslinjen, i bemärkelsen att föra ut personer till värdefull sysselsättning eller arbete. En slutsats av detta är att de lokala aktörerna bör sträva efter att inkludera så många som möjligt i målgruppen, vilket skulle innebära att den ”ideala” målgruppsandelen ändå överstiger arbetshypotesens nivå på 40 procent.

Var man sätter gränsen för målgruppen kan också tänkas bero på variationer i arbetslösheten mellan kommunerna, eftersom frågan om att stå till arbetsmarknadens förfogande gäller främst den lokala arbetsmarknaden. Är arbetsmarknaden god återfinns personerna med bättre förutsättningar för att ta ett jobb hos arbetsförmedlingen, och målgruppen utgörs de individer som har större behov av stöd. I kommuner med mycket stor arbetslöshet blir det i stället kommunen som får ta ett större ansvar.

### Målgruppens sammansättning

Inledningsvis beskrivs att det finns begränsningar i informationssystemen hos de lokala aktörerna som gör att specifika kvantifieringar av målgruppen är förenade med vissa svagheter.

Målgruppen är inte homogen, den är snarare svårdefinierad och komplext sammansatt. Personerna har olika och brokig bakgrund. Det är svårt att hitta en minsta gemensam nämnare för alla individer i målgruppen, annat än att de saknar arbete.

Målgruppen eller delar av denna kan inte beskrivas entydigt utifrån demografiska variabler. Det finns viss tillgång till information om objektiva variabler som ålder och kön, men detta erbjuder inte någon förklaring till varför en person har hamnat i målgruppen. Förklaringsvariabler är i stället utbildningsnivå, yrkeskunskaper, erfarenheter och funktionshinder, men denna information finns inte tillgänglig direkt i informationssystemen.

En verbal beskrivning av målgruppen utifrån kartläggningen i de åtta kommunerna omfattar följande:

- *Det verkar vara något vanligare med män än kvinnor i målgruppen.* Detta skulle kunna förklaras av att män vanligare är den i ett hushåll som är arbetssökande. I så fall är det mannen som registreras som arbetssökande, även om kvinnan objektivt

skulle kunna ingå i målgruppen. (För att tackla detta problem har vissa kommuner som policy att registerledaren ska vara kvinnan i ett par- eller flerpersongrupp.)

- *Individer i målgruppen är vanligtvis lågutbildade.* Med detta menas ej genomförd grundskola eller gymnasieskola. Det finns även personer med analfabetism och mycket begränsad utbildning. Ju lägre utbildningsnivå, desto svårare att få en arbetsmarknadsanknytning. Det finns beskrivningar som gör gällande att kompetenskraven har ökat markant på den svenska arbetsmarknaden genom en genomgripande omstrukturering. För varje tre arbetstillfällen som försvinner, t.ex. till följd av internationell konkurrens, tillkommer ett arbetstillfälle, men med högre kompetenskrav. Detta gör att de tre som förlorade sitt arbete inte kan konkurrera om det nya arbetet.
- *Målgruppen är något större i åldern 20 till 40 år, men äldre har svårare problematik.* Avbruten gymnasieskola utgör ett betydande inflöde till målgruppen, vilket gör att gruppen ungdomar är markant. Det finns också beskrivningar som visar att målgruppen också utgörs av individer som förlorade arbetet i samband med industrinedläggningar under 1990-talet och som därefter inte lyckats komma tillbaka till arbetsmarknaden.
- *Invandrare och flyktingar förekommer ofta i gruppen.* Det är fel att tala om detta som en enhetlig grupp, eftersom personerna i gruppen har olika förutsättningar. Samtidigt förenas gruppen av de särskilda omständigheter som finns runt invandrare och flyktingar. Det verkar handla främst om språksvårigheter och det varierande stöd personerna får att överbrygga detta genom SFI. Det kan också allmänt handla om bristande integration från det svenska samhällets sida. Sammantaget skapar detta särskilda trösklar för invandrare och flyktingar att komma in på den svenska arbetsmarknaden (vilket i sig skulle ge möjligheter att överkomma de problem som omnämnts, eller som det uttryckts i intervjuerna: – Det bästa sättet att lära sig svenska är på jobbet!)
- *Det är inte ovanligt att individer i målgruppen har någon form av komplikation.* I definitionen av målgruppen exkluderas personer med sjukdom som innebär långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Det finns ett tolkningsutrymme mellan detta och de olika typer av komplikationer som kan ses hos vissa av per-

sonerna i målgruppen. Det kan t.ex. röra sig om ett tidigare missbruk, någon form sociala funktionshinder eller en passivitet som kommer av ett långvarigt bidragsberoende.

Med denna beskrivning skulle en generaliserad bild av målgruppen bestå av tre grupper:

- Ungdomar och invandrare som aldrig kommit in på arbetsmarknaden.
- Medelålders och äldre som tidigare haft ett arbete, blivit av med det och sedan aldrig kommit tillbaka till arbetsmarknaden.
- Personer med smärre arbetshandikapp som aldrig fått en chans till arbete.

Utredningens uppdrag är fokuserat på personer med försörjningsstöd. Vissa bedömare menar dock att det kan finnas personer inom arbetsförmedlingen, som inte har socialbidrag utan A-kassa eller är i aktivitetsgarantin, men som har större problem och ligger längre bort från arbetsmarknaden än den målgrupp som utredningen behandlar. Man menar att arbetsförmedlingen är sämre på att bedöma personerna vid besöksverksamheten än vad socialtjänsten i kommunerna är.

## Insatser till målgruppen

### *Arbetslinjen ”på riktigt”*

Ovan beskrivs att den minsta gemensamma nämnaren för målgruppen är att personerna först och främst behöver ett arbete. Med andra ord, det som förenar målgruppen är personernas behov. Behovet av ett arbete framstår som gemensamt för personerna i målgruppen, även om den bästa vägen (valet av insatser) fram till detta varierar utifrån personernas förutsättningar.

Det kan tyckas självklart att personerna i målgruppen först och främst behöver ett arbete. Implicit med detta påstående ligger dock att personerna i målgruppen har mindre eller inget behov av olika typer av stödjande eller vårdande insatser från den kommunala socialtjänsten. Det finns exempel där kommunen helt har avvecklat olika typer av ”finn dig själv”-insatser i målgruppen, till förmån för arbetsmarknadsnära insatser.

De flesta intervjuade lokala aktörer slår fast att *aktivitet* är väsentligt för individen i målgruppen, inte fortsatt passivitet. En generaliserad bild är att personerna i målgruppen identifierar sig själva som "socialbidragstagare". Det anses vara centralt att snabbt ersätta detta med en positiv självbild, vilket bäst görs genom att individen kan få en egen försörjning. Med egen försörjning menas någon form av lön eller aktivitetsersättning, alternativt rätt form av bidrag eller ersättning. Detta har uttryckts av intervjupersoner i stil med "Är man sjuk ska man ha sjukpeng, inte socialbidrag" samt "Kan man arbeta ska man sättas i arbete och få lön eller motsvarande".

Denna fokus på aktivitet och arbete har beskrivits i intervjuerna som att man tillämpar den s.k. arbetslinjen "på riktigt". (För en heltäckande diskussion om arbetslinjens innebörd, se Socialförsäkringsutredningens "Samtal om socialförsäkringen Nr 4, Vad är arbetslinjen?".)

#### *Behovet av subventionerade arbetstillfällen*

För att föra personer från socialbidrag till arbete krävs ytterst att det finns behov av arbetskraft i samhället. Vissa av de intervjuade personerna pekar i detta sammanhang på att samhällsresurser därför först och främst bör fördelas för att skapa tillväxt och en ökad efterfrågan på arbetskraft i näringslivet.

Samtidigt kan konstateras att många av de intervjuade personerna är eniga om att utredningens målgrupp i första hand behöver enklare typer av arbete och inledningsvis är kapabel att hantera sådana. Det framstår därför som nödvändigt att i offentlig regi skapa arbetstillfällen och praktikplatser för eget behov internt i kommunen. Det finns även exempel på hur kommunal verksamhet kan användas för att fylla ett behov hos andra aktörer, både offentliga och privata kunder.

Den dominerande linjen i hur insatser ska sättas in handlar om "stegvis förflyttning", där varje steg närmare den öppna arbetsmarknaden också innebär en ökad grad av frihet och ansvarsstagande för personen. En annan poäng är att alla inte ska behöva gå alla steg från början till slut, utan ska kunna börja på den nivå som är mest lämplig.

Den stegvisa förflyttningen har sammanfattats i fem steg:

- Normalisering, anpassning till dagligt liv.
- Återanpassning till arbetslivet (information, utbildning).
- Praktik (utbildning) i kontrollerad miljö.
- Praktik (utbildning) i miljö nära öppna arbetsmarknaden.
- Egen anställning.

Inom Arbetsförmedlingen talar man ibland om en trestegsutveckling, där stegen är kartläggning, utveckling och anställning.

Subventionerade arbetstillfällen, på rätt sätt och i rätt omfattning, ses därför som nödvändiga som ett steg på vägen. Subventionerade arbetstillfällen syftar till att skapa meningsfull sysselsättning och vara kunskapsöverförande. Subventionerade arbetstillfällen är också ett sätt för samhället att kompensera arbetsgivare för nedsatt arbetsförmåga hos den anställde.

Från kartläggningen kan noteras att de aktiviteter som erbjuds personerna i målgruppen oftast är enklare och praktiska arbetsuppgifter. De tjänster som det handlar om är oftast riktade till de egna kommunala förvaltningarna.

#### *Individuellt stöd eftersträvas*

När en person i målgruppen först har kommit till någon av de lokala aktörerna – för målgruppen är det först kommunen socialtjänst för att få socialbidrag, därefter kommunens arbetsmarknadsenhet eller liknande, eller arbetsförmedlingen – gör man någon form av kartläggning av personen och hans eller hennes förmågor. Flera av de intervjuade betonar vikten av att fokusera på personens förmåga och inte oförmåga, vilket jobb man kan göras i stället för vilket jobb man inte kan göra. Om förmågorna inte enkelt kan kartläggas görs i stället någon form av utredning av personen, dvs. en fördjupad prövning av bl.a. arbetsförmåga och sociala kunskaper. En utredning kan utföras av aktören själv eller av tredje part på uppdrag av aktören.

Mot bakgrund av kartläggningen och en eventuell utredning är nästa steg vägledande insatser där individen och ansvarige handläggare gemensamt ska komma fram till en handlingsplan. Handlingsplanen ska innehålla uppgifter om vilka behov som personen har och vilka insatser som planeras.

Genomgående poängteras att ju närmare och mer anpassat till personen som man kan arbeta, desto bättre resultat får man av de insatser som därefter sätts in. Ett individnära arbetssätt kräver dock mer resurser i form av handläggningstid per klient. Om man antar att resurserna är givna så kräver detta arbetssätt någon form av prioritering mellan personerna inom målgruppen.

Samtidigt noterar andra intervjupersoner att det med hänsyn till kostnadseffektivitet behövs en avvägning mellan individuellt stöd och insatser som kan ges till en större grupp. Som exempel på det sistnämnda nämns introduktionskurser och allmänna informationsinsatser.

De olika insatser som erbjuds personerna i målgruppen är eller ska vara individuellt anpassade. Detta gäller typen av insatsen i sig själv, men även innehållet i den. Till exempel kan samma typ av praktikplats innehålla olika grader av frihet beroende på individens förutsättningar.

Inom Arbetsförmedlingen betonas ofta att de aktiviteter som erbjuds målgruppen (och alla andra klienter) är anpassade till det behov av stöd och service som den enskilde individen har. Representanter för Arbetsförmedlingen menar också att personens försörjningsform (egen försörjning, A-kassa, socialbidrag) inte är relevant vid bedömningen av vilken insats som ska göras. Oavsett försörjningsform ska samma krav ställas på klienterna – att vara aktivt arbetssökande och att stå till arbetsmarknadens förfogande. Däremot kan det spela roll hur nära individen är att hamna i aktivitetsgarantin, vilket innebär att resurser låses i aktivitetsgarantin och utrymmet för andra insatser minskar.

Den bild som ges av kommunrepresentanter är att det går att se en skillnad i insatser och engagemang, som tillsynes beror på personens försörjningsform. Man upplever att klienter med A-kassa får mer stöd.

### *Praktik och utbildning*

Utöver handledning och rådgivning är de två huvudsakliga insatserna till målgruppen olika former av praktik och utbildning.

I stället för eller parallellt med praktik erbjuder de lokala aktörerna olika typer av utbildningsinsatser:

- Grundläggande – Utbildning i svenska, utbildning i läs- och skrivkunnighet.

- Kompletterande – Utbildning för att personen ska kunna tillgodoräkna sig grundskole- eller gymnasieskoleutbildning.
- Yrkesrelaterade – Arbetsmarknadsutbildning, lärlingsutbildning m.m.

### *Kommunala insatser*

På kommunal nivå är det vanligen arbetsmarknadsenheten eller motsvarande som ordnar med praktikplatser. Arbetsmarknadsenheten kan ha ett antal egna arbetsplatser för praktik inom olika arbetsområden (t.ex. kafé, naturvård, tillverkning, produktion, reparation, återvinning etc.) i delvis skyddad miljö.

Kommunen kan genom arbetsmarknadsenheten också ordna praktik inom kommunens arbetsplatser, som t.ex. inom äldreomsorgen, kök eller matsalar. Målet med denna typ av verksamheten är att personer som deltar i dessa aktiviteter ska stå till arbetsmarknadens förfogande, arbeta eller vara i utbildning efter genomförd praktik.

Som exempel på kommunal verksamhet med praktisk inriktning kan nämnas Jobbcenter i Karlstad (liknande verksamheter finns i flera av de kartlagda kommunerna):

- Jobbcenter arbetar med att ”hitta rätt person till rätt jobb”. Detta gör man genom att 1) Identifiera varje klients kompetens, erfarenheter, styrkor, svagheter och möjligheter. 2) Motivera klienterna under utbildningstiden med individuella tränings- och motivationsprogram. 3) Matchning av rätt person på rätt jobb, utifrån arbetsgivarens behov och önskemål och klientens förmåga och intresse.
- Alla klienter som kommer till Jobbcenter börjar med ett tre veckor långt träningsprogram, som är inriktat på motivation utifrån varje persons unika situation och förutsättningar – i vilken roll och på vilket sätt kan var och en göra en värdefull insats på en arbetsplats, vad behöver man förbättra och träna extra på?
- Innan en klient bedöms vara lämplig för en extern praktikplats prövas klientens arbetsförmåga i någon av de interna verksamheterna, t.ex. Sola-jobb och Sola-returen. Genom dessa verksamheter kan klienter anställas upp till ett år med ”skarpa”

arbetsuppgifter på affärsmässiga grunder. Det handlar inte om sysselsättning.

- Sola-jobb tar externa uppdrag som t.ex. sortering av direktreklam, sortering av olika typer av gratisprodukter och mottagnings- och sorteringstjänster till möbel- och klädinsamlingar, cykelverkstad m.m.
  - Sola-returen är en miljöinriktad verksamhet som säljer återanvända saker som t.ex. soffor, spisar, lampor, kontorsmöbler och köksredskap. Klienterna arbetar med bl.a. snickeri, måleri, tapetseri, demontering, lager, transport, prismärkning och försäljning i butik.
- När en person bedöms som lämplig för praktik sker matchningsförfarandet i första hand utifrån de aktuella företagens behov. Inriktningen är att praktiken ska vara en långsiktig lösning, snarare än att snabbt få ut klienterna i sysselsättning. I stället Jobbcenter med nära handledning och uppföljning.

#### *Arbetsförmedlingens insatser*

Arbetsförmedlingens utbud av tjänster till samtliga klienter (arbetssökande av alla kategorier och även arbetsgivare) omfattar nio olika huvudtyper. Enligt de åtta lokala arbetsförmedlingarna är dessa av störst relevans för utredningens målgrupp:

- Klargöra dina arbetsförutsättningar  
Utredning med stöd av specialister med syfte att fördjupa kunskapen om klientens intressen, resurser och hinder för arbete, vilket sker genom t.ex. samtal och tester. Målet är att klienten ska känna till sina personliga förutsättningar och komma fram till vilka yrken eller yrkesområden som är mest lämpliga att söka jobb inom. Viss prova-på-praktik kan också förekomma.
- Vägledning till arbete  
Olika former av stöd och handledning i klientens yrkesval, t.ex. vägledningssamtal enskilt eller i grupp, studiebesök, vägledande praktik eller förberedande utbildning, även Internetbaserade tjänster som Att välja yrke, Yrken A-Ö och Intressetestet.
- Utbildning till arbete  
Arbetsmarknadsutbildning beroende på individuell bedömning av klientens behov och möjligheter, med syfte att ge klienten



en specifik kompetens som är dokumenterat efterfrågad på främst den lokala arbetsmarknaden.

- Söka arbete  
Information om möjligheter och skyldigheter för de som söker arbete via Arbetsförmedlingen, tillgång till klientdatorer och de Internetbaserade tjänsterna, t.ex. Platsbanken och Mitt CV.
- Förbättra ditt arbetssökande  
Information och råd om hur man söker arbete, skriver ansökningar, uppträder i en anställningsintervju osv. Använda den Internetbaserade tjänsten Jobbsökaren.

Praktikplatser via Arbetsförmedlingen finansieras genom arbetsmarknadspolitiska program. Om en person bedöms som lämplig för ett arbetsmarknadspolitiskt program får han eller hon ett försörjningsstöd, ett s.k. aktivitetsstöd.

Exempel på arbetsmarknadspolitiska program med relevans för målgruppen:

- Anställningsstöd.  
Verktyg för att minska kostnaderna för arbetsgivare vid anställning av en person som är arbetslös. Arbetsförmedlingen kan erbjuda finansiellt stöd till arbetsgivaren i olika omfattning beroende på vilken typ av anställningsstöd som är aktuell. Ju längre personen varit arbetslös (och ju svårare problematik), desto högre ersättning till arbetsgivaren. Anställningsstöd finns i tre former:
  - Allmänt anställningsstöd
  - Förstärkt anställningsstöd
  - Särskilt anställningsstöd inom aktivitetsgarantin
- Arbetsmarknadsutbildning.  
(se ovan beskrivning av tjänst Utbildning till arbete)
- Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare.  
Målgruppen är arbetssökande flyktingar och invandrare som deltar eller har deltagit i kommunens introduktionsprogram eller är eller riskerar att bli långtidsinskrivna och som bedöms ha förutsättningar för att ta ett arbete direkt. Särskilt handläggarstöd till klienten och arbetsplatsen. Denna insats är inte kopplat till försörjningsstöd utan lön betalas av arbetsgivaren.

- **Arbetspraktik.**  
Målgruppen är arbetslösa personer som fyllt 20 år samt personer med funktionshinder som har A-kassa. Individer som fått arbetspraktik arbetar på en arbetsplats med syftet att få yrkesorientering, yrkespraktik eller arbetslivserfarenhet. Vid arbetspraktik får individen aktivitetsstöd i stället för lön.
- **Lärlingsplatser.**  
Målgruppen är arbetslösa personer mellan 20 och 24 år med ofullständig grundskole- eller gymnasieutbildning. Syftet är att ge individen en yrkesutbildning där praktik varvas med teori. Utbildningen förläggs till flera arbetsplatser genom rotation, kombinerat med teoretisk undervisning.
- **Plusjobb.**  
Målgruppen är personer som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst två år och som är arbetslösa eller deltar i något program. Inriktningen är praktiska tjänster i offentlig sektor som har försvunnit på grund av tidigare besparingar eller som höjer kvaliteten i servicen till allmänheten.
- **Aktivitetsgarantin.**  
Målgruppen är personer som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna på Arbetsförmedlingen, och grupper av arbetslösa som har svårigheter att få en förankring på arbetsmarknaden. I aktivitetsgarantin lämnas individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska aktiviteter som t.ex. handledning och personlig vägledning.

### Kommentarer

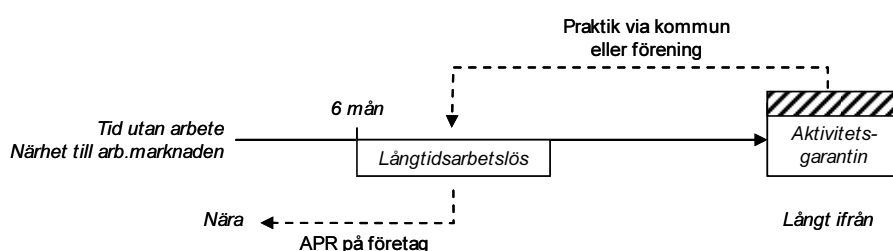
Som framgår av den ovanstående beskrivningen ingår praktik som ett centralt verktyg i såväl kommunal verksamhet som Arbetsförmedlingens tjänster. Det är vanligt att individer i målgruppen har behov av praktik i någon form. Samtidigt har praktiken olika syften beroende på individens förutsättningar och det är viktigt att individen förstår syftet med praktiken och har rätt förväntningar.

Praktiktjänster kan också sägas ha olika syften beroende på vem som är huvudman. Om huvudmannen är kommunal (socialtjänsten eller arbetsmarknadsenheten) kan inslaget av social träning vara större än vid de praktiktjänster som genomförs med Arbetsförmedlingen som huvudman. För de klienter som står längst bort

från arbetsmarknaden, oavsett försörjningsform och vilken myndighet som ansvarar för ärendet, är behoven av stöd ofta desamma – sysselsättning med anpassade resultatkrav.

I linje med den stegvisa förflyttningen ska man vara försiktig med att erbjuda individer som står långt från arbetsmarknaden praktik och utbildning med nära koppling till en anställning, eftersom detta ofta kan få motsatt resultat. Även om individuella avvägningar alltid måste göras, finns det en risk att denna grupp inte kommer att kunna klara av eller få ut något av sina åtgärder.

Effekten blir i stället onödig resursåtgång samt en risk för försämrat samarbetsklimat mellan den offentliga aktören och de arbetsgivare som ställt upp med praktikplats (som kan bli mindre benägna att ta in praktikanter igen). Sambandet kan beskrivas på följande sätt:



Av de olika formerna av praktik och utbildningsinsatser lyfter vissa aktörer fram lärlingstjänstgöring som ett effektivt sätt att föra personer från socialbidrag till arbete. Som i de flesta former av arbetsmarknadsinsatser ligger dock framgångsfaktorn i hur väl individen matchas med företaget och praktikplatsen. Bättre matchning kräver ett mer invidnära arbetssätt, vilket är mer resurskrävande.

Erfarenheten visar att när det finns att en utvecklad och generös tilldelning av praktikplatser riskerar de att ersätta riktiga arbeten – såväl inom offentlig som privat sektor. Kommunerna måste ha koll på denna problematik och avgöra när man ska gå med på en praktikplats och när man i stället ska kräva att en anställning ska övervägas. Av det skälet bör olika former av tillfälliga anställningsstöd endast ges till de personer som troligen kan få ett jobb till följd av aktiviteten. Samtidigt menar andra bedömare att arbetsgivare värdesätter kompetens. Lyckas man i matchningsförfarandet

kan en arbetsgivare vara beredd att anställa personen, i stället för att ge sig in i det komplexa lönebidragssystemet.

En annan risk är den s.k. inläsningseffekten. Anpassade arbetsuppgifter och träningsaktiviteter får aldrig bli slutstationen, oavsett hur duktig personen är på sina arbetsuppgifter. Även om det skulle innebära ett väsentligt avbräck för den enskilda arbetsmarknadsverksamheten (t.ex. en verkstad som reparerar och tapetserar kommunens möbler) och även om personen själv helst vill vara kvar, så ska insatsen alltid syfta till att föra klienten ut i egen anställning.

### Samverkan

Genomgående understryks vikten av samverkan mellan de lokala aktörerna. Samverkan ses som kittet mellan verksamheternas olika regelverk och organisationernas olika personalgrupper. De intervjuade betonar behovet av gemensamma värdegrunder för de olika myndigheterna.

#### *Behov av samverkan på olika nivåer*

En ökad samverkan behövs men ska inte åstadkommas genom förändringar i de befintliga regelverken. Dessa bedöms av de flesta aktörerna som tillräckliga för att beskriva och avgränsa aktörernas ansvarsområden. Regelverken står heller inte i väsentlig konflikt med varandra.

Behovet av samverkan kan uppstå om en aktör inte anser sig få tillräckligt stöd från de övriga. Då är det viktigt att aktörerna samverkar i stället för att försöka "ta över" varandras roller. Försäkringskassan ska bedöma om en person har arbetsförmåga, medan Arbetsförmedlingen ska bedöma om person står till arbetsmarknadens förfogande. Kommunen ska besluta om omsorg, men alla ska erbjuda olika former av stöd utifrån individens behov.

Det finns motstridiga bilder av huruvida typen av försörjningsstöd innebär att personerna i målgruppen får olika tillgång till stöd och insatser. Det framstår däremot som tydligt att *försörjningsansvaret* är en huvuduppgift kring vilken de lokala aktörerna måste samverka. Det handlar om att följa personen genom hela systemet och likrikta arbetet inom myndigheterna så han eller hon kan nå egen försörjning (helst genom egen icke-subventionerad anställning). Det måste vara tydligt när försörjnings- eller insatsansvaret

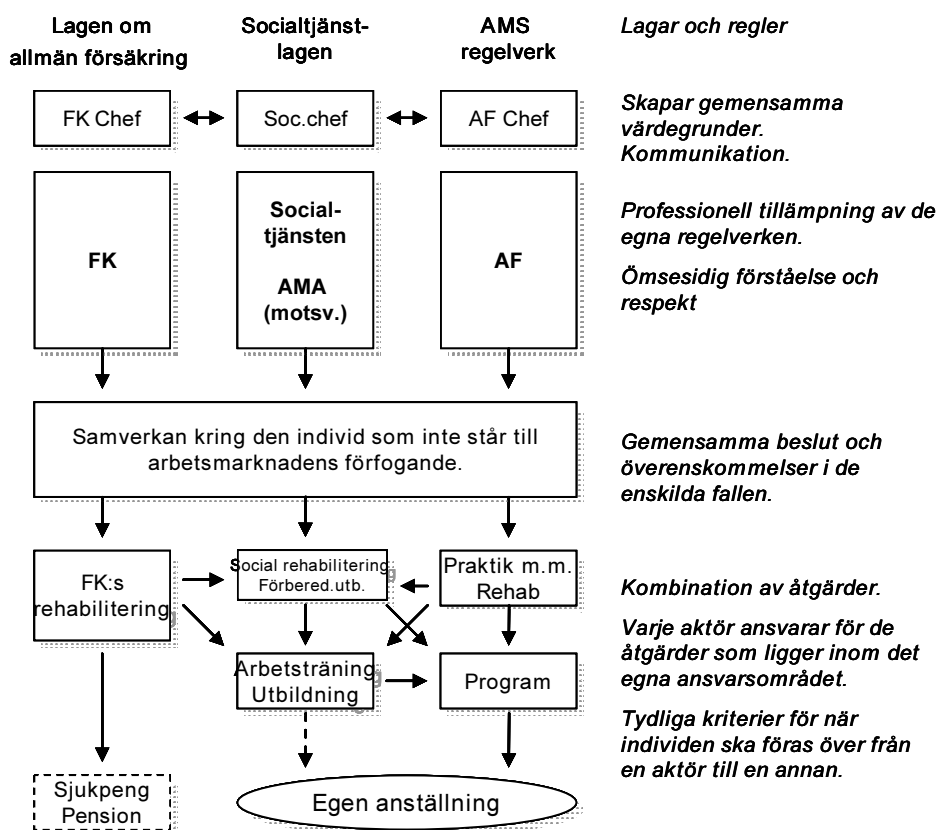
flyttas från en aktör till en annan, så att inte personen fastnar utan kan gå vidare i systemet.

Typexemplet är när kommunen bedömer att en person är redo för att ta ett arbete – eller när Försäkringskassan bedömer att en individ har arbetsförmåga – men Arbetsförmedlingen inte anser att individen står till arbetsmarknadens förfogande.

I praktiken handlar det om att den handlingsplan som i något läge upprättas av en aktör för en klient även ska vara avstämd och relevant för handläggningen hos de övriga aktörerna.

Detta är i första hand en fråga om organisationsstyrning där respektive chef ansvarar för att kommunikation, förståelse och respekt finns mellan aktörerna. Nedanstående bild ska fånga de viktigaste komponenterna i det gemensamma arbetet.

Observera att det linjära flödet i bilden är en förenkling, individen kan befinna sig parallellt i olika aktiviteter eller gå bakåt i åtgärdskedjan.



Bilden speglar de intervjuade myndighetspersonernas uppfattning att de olika regelverken är tillräckligt tydliga för respektive myndighets specifika uppdrag. Däremot samverkar inte regelverken för den enskildes bästa och de är inte skrivna utifrån den enskilde individens perspektiv. Regelverken och de olika systemen kan dessutom vara svåra att överblicka. Det finns därför ett faktiskt behov av samverkan för att lotsa individen till rätt aktör, så att en handlingsplan kan tas fram så fort som möjligt. Detta är särskilt viktigt för de individer vars behov av stöd kräver någon form av samverkan mellan myndigheterna, vilket ofta är fallet för personerna i utredningens målgrupp.

Kommunen har ingen möjlighet att avvisa sökande eftersom alla har rätt till socialbidrag, även om alla inte har rätt till arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär att kommunen får försörjningsansvaret för individen om denne inte är aktuell för insatser hos någon annan aktör. Socialbidraget utgör "säkerhetsnätet" i systemet. Eftersom kommunen är den aktör som får notan vid bristfällig samverkan är det också kommunen som oftast är pådrivande och agerar motor i samverkan mellan aktörer.

#### *Faktorer som påverkar samverkan negativt*

Bilden som ges vid kommunbesöken är att det finns vissa brister i samverkan mellan de lokala aktörerna. Dessa brister omfattar följande faktorer:

- Ledarskapet är viktigt för en väl fungerande samverkan. Om företrädarna för de lokala aktörerna inte aktivt förespråkar samverkan eller om det, som det uttryckts, inte klickar mellan cheferna, så kommer inte samverkan att fungera.
- Det finns traditionella kulturskillnader mellan de olika yrkeskategorierna hos berörda aktörer, mellan socialhandläggare och arbetsförmedlare. Ökat fokus på denna fråga i flera av de kartlagda kommunerna har inneburit att dessa kulturskillnader har överbryggats bra på flera håll.

Flera kommunala företrädare lyfter fram att AMS målstyrning av Arbetsförmedlingen försvårar ett effektivt arbete med målgruppen. AMS styrning från riksnivå och ned bygger på att vissa specifika resultat ska uppnås, i termer av antal personer i olika kategorier av

arbetsökande. Målstyrningen sägs därför t.ex. föra med sig ”en jakt på rätt statistik” (som exempel nämns användandet av kod 22 Timanställd som inte tar hänsyn till sysselsättningsgrad). Att Arbetsförmedlingen har god måluppfyllelse gentemot AMS mål anses inte nödvändigtvis vara det samma som att erbjuda personerna i målgruppen det bästa stödet.

Vidare menar även företrädare för arbetsförmedlingar att AMS resurstilldelnings- och målstyrningssystem ger mycket små förutsättningar för långsiktigt arbete. Det finns en påtaglig ryckighet i Arbetsförmedlingens budget i de olika pottorna som utgörs av de olika arbetsmarknadspolitiska programmen. Detta påverkar även det goda samarbetet med socialtjänst och arbetsmarknadsenheter.

Även förhållandet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen å ena sidan och Försäkringskassan å den andra har tagits upp. Det behövs en utvecklad dialog mellan aktörerna, vilket skulle kunna innebära att alla aktörer får i uppgift att förse Försäkringskassan med beslutsunderlag i enskilda ärenden, och att Försäkringskassan måste kommunicera med arbetsförmedling och socialtjänsten om hur enskilda individer bäst bör stödjas. Den nya ”hårda” nationella tillämpningen av Försäkringskassans regelverk och målstyrning upplevs som negativ.

## Målgruppens kostnader

Här återger vi hur kommunerna har redovisat kostnadsinformationen i samband med kartläggningen. Syftet med att hämta in kostnadsinformation var att få en uppfattning om snittkostnader för olika typer av aktiviteter per medverkande person ur målgruppen.

### *Del av generella kostnader*

I samband med kommunbesöken diskuterades hur generella handläggningskostnader som löner för handläggare, hyra, IT-system, telefoni, ledningsfunktioner (OH-kostnader) m.m. ska delas upp mellan personer inom målgruppen och övriga personer.

Den enklaste fördelningsmodellen är att dela dessa kostnader lika mellan de olika personerna. Samtidigt kan individer inom målgruppen antas ha större behov av vägledning samt behöva fler

besök och längre tid vid varje besök. Någon enhetlig anpassning av fördelningen av de generella kostnaderna har inte kunnat fastställas.

I sin redovisning till utredningen använder kommunerna överlag den enkla fördelningsmodellen. De handläggningskostnader som redovisas är (per person/hushåll och år) 3 277 kronor (Köping), 5 580 kronor (Jönköping), 8 054 kronor (Botkyrka-socialbidragsenheten), 8 900 kronor (Malmö-Rosengård) samt 9 200 kronor (Karlstad).

Av sammanställningen av kommunernas svar i appendix C framgår att redovisningen ofta är summarisk och ger liten grund för någon förklaring till skillnaderna i beloppsnivåer, annat än faktiska variationer i antalet personaltimmar, olika dyra lokaler, olika dyra IT-lösningar etc. Den högsta handläggningskostnaden har redovisats av Malmö-Rosengård och Karlstad. Eftersom dessa två kommuner är bland dem som tydligast har poängterat samverkan mellan myndigheter (i Malmö i form av Arbets- och utvecklingscentrum), skulle en hypotes kunna vara att samverkan ger bättre resultat på lång sikt, men också dyrare handläggningskostnad mätt över ett år.

#### *Försörjningsstöd och introduktionsersättning*

Kostnader för målgruppens försörjningsstöd i de olika kommunerna kan sammanställas enligt följande:

Kostnad för försörjningsstöd (kronor per år)	Kostnad individ alt. hushåll	Antal individer alt. hushåll	Totalt
Jönköping (individ)	58 432 kr	886	51 771 000 kr
Karlstad (individ)	28 300 kr	1 261	35 732 000 kr
Köping (hushåll)	43 848 kr	564	24 730 300 kr
Umeå (hushåll)	38 584 kr	941	36 307 535 kr
Botkyrka (hushåll)	42 244 kr	389	16 432 916 kr
Malmö, Rosengård (individ)	57 480 kr	2 200	126 455 000 kr
Arvidsjaur		Inga uppgifter	
Uppsala		Inga uppgifter	

Som framgår av tabellen är inte redovisningen mellan kommunerna enhetlig eftersom vissa kommuner redovisar målgruppen utifrån hushåll, andra utifrån individer.



Uppdraget har inte varit inriktat på en komparativ studie mellan de olika kommunerna. Skillnaderna i kostnadsvolymer kan ha flera olika förklaringar som inte kan påverkas av kommunen, t.ex. skillnader i arbetsmarknadens struktur. Det är dock intressant att Karlstad kommun, som framstår som väldigt aktiv inom de områden som i denna rapport beskrivs som framgångsfaktorer, redovisar många individer i målgruppen och därigenom låg genomsnittlig årskostnad för försörjningsstöd per individ.

I redovisningen ingår inte personer med introduktionsersättning. Vid informationsinsamlingen efterfrågades endast uppgifter om kostnad för försörjningsstöd i meningen socialbidrag. Ett snarlikt ekonomisk stöd är introduktionsersättning som ges till flyktingar. Kostnaden för försörjningsstöd till flyktingar som haft uppehållstillstånd max 3 år plus tillståndsåret ska enligt SCB särredovisas av kommunerna, eftersom den statliga schablonersättningen till kommunerna för flyktingmottagning förväntas täcka denna kostnad under nämnda period.

Vid bedömningen av hur stor andel av gruppen med introduktionsersättning som står nära arbetsmarknaden måste man göra individuella bedömningar, på samma sätt som utredningen har bett kommunerna att göra för gruppen försörjningsstödsstagare.

Samtliga undersökta kommuner med undantag av Arvidsjaur, som inte lämnat någon kompletterande information om detta, redovisar att man har introduktionsersättning. I den kompletterande undersökning som KPMG gjort, redovisar Botkyrka, Karlstad, Umeå och Köping kommuner att ersättningsnivån för introduktionsersättningen i genomsnitt ligger 200–400 kronor över socialbidragsnormen per hushåll och år. Total ligger antalet personer som fått introduktionsersättningen under år 2005 på ungefär 80–150 hushåll för dessa kommuner (motsvarande ungefär 10 procent av antalet hushåll i målgruppen). Botkyrka kommun har inte redovisat någon information om antalet personer med introduktionsersättning.

Denna bild är dock inte generell. I Uppsala ligger den genomsnittliga nivån för introduktionsersättning avsevärt högre än för försörjningsstöd (mätt på hela populationen). Malmö-Rosengård redovisar en grupp på 262 hushåll med introduktionsersättning, vilket relativt antalet hushåll med socialbidrag i målgruppen är något högre än övriga kommuner (17 procent). För dessa hushåll redovisas även en lägre genomsnittlig årlig ersättningsnivå än för de hushåll som har försörjningsstöd. Jönköpings kommun har en

situation med 238 personer (27 procent i förhållande till utredningens målgrupp) som fick introduktionsersättning år 2005, och totala kostnader för introduktionsersättning på 8 086 000 kronor. Detta motsvarar 33 975 kronor per person och år, vilket är betydligt lägre än försörjningsstödet.

Huvudintrycket är dock att kommunerna har ett begränsat antal hushåll och personer med introduktionsersättning i förhållande till utredningens målgrupp. I kombination med att snittkostnaderna för försörjningsstöd och introduktionsersättning vanligen ligger nära varandra innebär det att kostnadsbilden för målgruppen inte påverkas i någon större utsträckning – även om samtliga vuxna individer i hushållen med introduktionsersättning skulle bedömas ingå i målgruppen.

#### *Kostnader för insatser till målgruppen*

Inledningsvis redovisas de problem som finns i att sammanställa ekonomisk information för att beskriva kostnaderna för de insatser som riktas till målgruppen. Det kan konstateras att kommunerna i kartläggningen inte tillämpar den processorientering som krävs för att varje kostnad ska kunna kopplas till varje individ, klient eller brukare. Närmast denna nivå ligger Botkyrka kommun med redovisning per genomförd insats och person i verksamheten ABC-huset (se nedanstående tabell).

I denna tabell sammanfattas några av de redovisade kostnaderna för likartade verksamheter.

Kommun	Snittkostnad	Beskrivning av insats
Jönköping <i>Insats Praktik</i>	88 702 kr/person/år	Egna arbetsplatser för praktik inom olika arbetsområden (café, naturvård, tillverkning/produktion etc.) i delvis skyddad miljö.
Karlstad <i>Jobbcenter</i>	9 400 kr/person/år	Kartläggning och utredning av arbetsförmåga samt verksamheterna Sola-jobb (externa och interna uppdragsgivare) och Sola-returen (återvinning).
Köping <i>Projekt Ung kompetens</i>	26 627 kr/hushåll/år	Riktas till unga arbetslösa, 18–24 år – aktivering, social träning, utbildning, praktik samt kartläggning, utredning och löpande stöd.
Umeå <i>Arbetspraktik</i>	36 000 kr/person/år	Returmarknaden – arbetsplats med 15 olika verksamheter med uppgifter huvudsakligen inom den kommunala organisationen. Social träning, kartläggning, utredning.
Botkyrka <i>ABC-huset</i>	18 400 kr/person och avslutad insats	Yrkesintroduktion, arbetsförmågebedömning, arbetspraktik, projekt Inspiration Botkyrka, kartläggning, kompetensutveckling, söka jobb samt yrkesorientering.
Malmö, Rosengård <i>AUC</i>	6 818 kr/person/år	Kostnaden avser handläggning och hyra utslaget för den individuella Arbetsmarknadsplanering som sker vid AUC.
Arvidsjaur <i>Ideum</i>		Inga uppgifter om kostnader. Praktikplatser med praktisk inriktning inom den kommunala förvaltningen (framför allt ungdomar upp till 24 år).
Uppsala <i>Projekt Jobblinjen</i>		Inga uppgifter om kostnader. Riktat till långtidsberoende med betydande problematik, 6 veckors introduktionsprogram, därefter jobb med stöd av lönebidrag och/eller OSA.

Man kan konstatera att det inte går att jämföra kostnadsinformationen mellan de olika kommunerna. Innehållet i de olika posterna skiljer sig åt när det gäller omfattning och utförande, även om de har en gemensam inriktning mot utredning, kartläggning, arbetspraktik och social träning m.m. Inom ramen för uppdraget

har det heller inte varit möjligt att fastställa vad de olika underliggande kostnadsposterna innehåller och hur de skiljer sig från varandra.

Däremot kan noteras att de kostnader per person och år som redovisas är relativt låga i relation till försörjningsstödet per person eller hushåll och år som målgruppen får parallellt. Det finns alltså ekonomiska argument för att stödja och utveckla dessa typer av aktiviteter med syfte att motverka mångårigt beroende av försörjningsstöd.

### *Kostnad i samhället*

Med kostnad i samhället menas kostnaden för att personer med arbetsförmåga får socialbidrag i stället för lön, utöver de direkta kostnaderna som beskrivits ovan.

Samtliga intervjuade representanter för de lokala aktörerna framhåller att enbart förhållandet att en person "får bidrag" innebär negativa samhällseffekter. Det finns vidare en samstämmighet kring påståendet att socialbidragsberoende i längden orsakar passivitet och en negativ självbild.

Detta innebär i sig en risk för en ökad problembild med risk för missbruk och ohälsa. Situationen påverkar inte bara den enskilde individen utan även dennes omgivning, familj och anhöriga. Till exempel beskrivs att barn till bidragsberoende har en mer utsatt social situation och riskerar att få problem med skolgång och osunda levnadsvanor.

Bara genom att kanalisera det offentliga stödet via en arbetsplats menar flera bedömare att dessa negativa effekter kan undvikas. Lösningen skulle ligga i att personen kan få någon form av ersättning för en aktiv sysselsättningsinsats, i stället för socialbidrag. Det skulle kunna innebära ett ökat användande av arbetsmarknads-politiska program med aktivitetsstöd och lönebidrag samt införande av någon form av "lön" för arbete, praktik eller sysselsättning med arbetsmarknadsinriktning.

Bland annat mot bakgrund av det ovanstående har utredningen bett om kompletterande information från ett urval av de åtta kommunerna när det gäller ekonomiska konsekvenser av införandet av en statlig ersättning till arbetssökande, vilken helt eller delvis skulle ersätta det kommunala försörjningsstödet. Det nya bidraget skulle ligga i storleksordningen 3 500 kronor per person och månad. För

att kunna göra detta krävs information om hur mycket bidrag som hushållen i målgruppen får per månad för de månader som man fått bidrag på årsbasis, samt hur många arbetssökande som dessa hushåll omfattar (en eller två vuxna samt eventuella vuxna barn). Två av tre tillfrågade kommuner har dock inte kunnat leverera denna information eftersom kommunerna inte haft möjlighet att samköra ekonomisystemet för utbetalt försörjningsstöd per hushåll och klientsystemet, som visar hushållens sammansättning. Jönköpings kommun har dock levererat ett underlag som pekar på att det statliga bidraget skulle innebära att samhällsutgifterna för försörjningsstöd skulle öka för de 21 procent av försörjningsstödstagarna (174 av 834) vars bidrag i dag understiger 3 500 per månad. Informationen ger dock ingen grund för slutsatser på nationell nivå.

### Behov av förändringar

KPMG har genomfört intervjuer med 10 representanter för lokala aktörer i andra kommuner än de som ingick i den ovanstående kartläggningen. I samband med kartläggningen efterfrågades också information om vilka förändringar som de lokala aktörerna behöver för att i ökad grad kunna föra personer med socialbidrag till arbete. Här nedan återges deras synpunkter.

Redovisningen av resultatet av informationsinsamlingen tar upp följande punkter, från makro- till mikronivå:

- Samhällsutveckling.
- Statsmakternas styrning.
- Övergripande styrning på myndighetsnivå och kommunnivå.
- Ledarskap i de lokala organisationerna.
- Medarbetarna i de lokala organisationerna.
- Arbetssätt i de lokala organisationerna.
- Bemötande av de enskilda.

### *Samhällsutveckling*

På en övergripande samhällsnivå ser de lokala aktörerna inga explicita behov av förändring. Det handlar snarare om iakttagelser om förändringar i samhället och hur denna utveckling påverkar förutsättningarna för aktörernas arbete med sina respektive klientgrupper.

Det mest centrala förhållandet, enligt de intervjuade, är omställningar på arbetsmarknaden som innebär att det skapas färre nya jobb än vad som försvinner, samt att de jobb som skapas har högre krav på kompetens. I redovisningen av målgruppens sammansättning har beskrivits att för varje tre arbetstillfällen som försvinner, t.ex. till följd av internationell konkurrens, tillkommer ett arbetstillfälle, men med högre kompetenskrav. Detta gör att de tre som förlorade sitt arbete inte kan konkurrera om det nya arbetet. Det behövs därför insatser för att öka tillväxten och företagandet i Sverige samt möjligheter för den offentliga sektorn att anställa och sysselsätta fler personer. Vilken av de två delarna som ska betonas är i första hand ett politiskt ställningstagande.

Ett andra förhållande som framstår som ytterst tydligt utifrån intervjuerna är att skolväsenden inte klarar sin uppgift. Det är framför allt gymnasieskolan och det individuella programmet som framhålls i detta sammanhang. Avhoppade gymnasieelever står för ett stort inflöde till målgruppen och kommunerna har i olika utsträckning samarbete med gymnasieskolan för att motverka detta. När skolan får kännedom om att en elev kan komma att hoppa av kallas eleven till gemensamt möte med skolans studievägledare och handläggare vid socialtjänsten. Vid mötet får eleven ingående information om de krav på aktivitet som kommer att ställas som motprestation för att få socialbidrag. Ofta har denna typ av möten god effekt på viljan att fortsätta studierna.

Ett tredje förhållande i samhället som omnämns är Försvarsmaktens minskade behov av värnpliktiga soldater. Detta har inneburit att det har försvunnit en buffertzona mellan gymnasieskola och vuxenliv för framför allt unga män. Det noteras också att flera av inslagen av social träning i de insatser som erbjuds målgruppen – t.ex. passa tider, ha ordning och reda, vara förberedd och uthållig – är moment som också ingår i en traditionell värnpliktsutbildning. Poängen är inte att argumentera för att man ska behålla försvarsverksamheter enbart av detta skäl, utan att visa hur besparingar i en samhällssektor kan få negativa följder för en annan.

### *Statsmakternas styrning*

Med statsmakternas styrning menas riksdagens och regeringens övergripande styrning av det arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska området. Frågan är självklart mycket omfattande och har

inte varit föremål för någon särskild granskning inom ramen för KPMG:s uppdrag. Det följande är en kortfattad återgivning av några av de synpunkter som framkommit vid informationsinsamlingen.

Som beskrivits i avsnittet om Samverkan verkar de olika regelverken för socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan vara tillräckligt tydliga för respektive organisations och myndighets specifika uppdrag. Däremot anges att dessa regelverk inte samverkar för den enskildes bästa och regelverken är inte skrivna utifrån den enskilde individens perspektiv. Detta är en generell iakttagelse och gäller inte enbart för de individer som tillhör utredningens målgrupp, även om dessa personer kanske drabbas hårdare eftersom deras behov av stöd kan antas vara större än genomsnittet.

För att komma åt detta problem skulle behövas någon form av harmonisering av regelverken, för att undvika att personer kan hamna mellan olika ansvarsområden. Alternativt skulle frågan kunna lösas genom krav på ökad samordning och samverkan mellan myndigheterna (se nedan).

En annan iakttagelse som görs av de intervjuade är att arbetsmarknadspolitiken är och har varit en arena för politiska initiativ. Iakttagelsen tjänar som en förklaring till varför det t.ex. finns en så stor mängd olika specifika arbetsmarknadspolitiska program med olika väldefinierade målgrupper. Informationsinsamlingen omfattar inte specifik information om effektiviteten i dessa olika program. Utgångspunkten är att det finns goda argument för varför de olika programmen har utformats på det sätt som har skett. Samtidigt har flera bedömare från både kommunen och Arbetsförmedlingen uppfattningen att målstyrningen och resurstilldelningen till och inom AMS har fört med sig en kortsiktighet och ryckighet i systemet. Detta minskar i sin tur möjligheterna att arbeta effektivt med utredningens målgrupp och påverkar samverkan mellan myndigheterna negativt. Med andra ord, var för sig kan de arbetsmarknadspolitiska programmen vara välmotiverade och rationellt konstruerade. Sammantaget skapar de dock ett alltför fragmenterat system, enligt vad som framförts vid informationsinsamlingen.

Om detta bedöms som ett problem och i så fall bör hanteras, skulle det behövas en förändrad strategi för målstyrningen och resurstilldelningen till och inom AMS. Det önskade resultatet, enligt intervjuerna, är att de lokala arbetsförmedlingarna skulle ha

större frihet att använda de samlade resurserna obundet för sina klienter och i samverkan med kommun och försäkringskassa.

Kommunerna har eget ansvar för utformningen av det politiska beslutsfattandet och förvaltningsorganisationen. Detta gäller även utveckling, införande och tillämpning av de informationssystem som ska stödja verksamheten. Som beskrivit i ovanstående avsnitt om kostnader så innebär bristen på kommungemensamma nationella informationssystem att volym- och kostnadsinformation inte låter sig aggregeras. Detta är en faktor som avsevärt försvårar för utredande och granskande organ (däribland denna utredning S 2005:01) att samla in relevant information på ett effektivt sätt.

För att komma åt detta problem skulle behövas att ett nationellt uppföljningssystem. Om vägen dit bedöms som alltför omfattande och komplex kan man i stället eftersträva en harmonisering av de befintliga systemen och tillämpningen av dessa. En åtgärd som framstår som rimlig och relevant är att skapa kommungemensamma riktlinjer och rutiner för registrering av klienter vid socialtjänst och arbetsmarknadsenhet, i första hand likartade system med orsakskoder.

#### *Styrning på myndighetsnivå och kommunal nivå*

Nivån efter statsmakternas styrning handlar om den övergripande styrningen på lokal myndighetsnivå (Arbetsförmedling) respektive kommunal nivå. De iakttagelser som redan redovisats ovan om AMS målstyrning och resurstilldelning har betydelse även i detta perspektiv.

Därutöver görs följande iakttagelser.

På kommunnivå är det, som tidigare redovisats, två olika organisationer och förvaltningar som har ansvaret för personerna i utredningens målgrupp – socialtjänsten och arbetsmarknadsenheten eller motsvarande. Formerna för den organisatoriska lösningen kring detta är sannolikt lika många som det finns kommuner. Vad som kan konstateras är att graden av sammankoppling mellan de två förvaltningarna varierar från att vara helt eller i stort sett integrerade till att vara åtskiljda när det gäller resurstilldelning (olika budgetar), resultatuppföljning (separata delar av årsredovisning och verksamhetsberättelser) och politiskt beslutfattande (båda under socialnämnden, arbetsmarknadsenheten under kommunstyrelsen eller annan nämnd). De olika organisatoriska lös-



ningarna inom kommunerna och olika grad av sammankoppling mellan klassisk socialtjänst och arbetsmarknadsverksamhet innebär i sig inget behov av förändring. Däremot är det en faktor som bör tas hänsyn till vid utformningen av eventuella nationella direktiv.

Vidare kan noteras att rollfördelningarna mellan det lokala arbetsförmedlingskontoret och kommunen kan variera beroende på lokala behov och myndigheternas förmågor. Bilden som ges är att det är kommunen som ökar eller minskar sin arbetsmarknadsverksamhet beroende på hur väl Arbetsförmedlingen täcker det behov som kommunen anser sig ha. Vidare visar det sig att den tradition som finns i kommunen och det ledarskap som finns påverkar också behovet av kommunala insatser inom arbetsmarknadsområdet.

Sammantaget menar vissa bedömare att detta understryker den lokala eller regionala karaktären på arbetsmarknadspolitiken, snarare än den nationella. Oavsett vilken principiell syn på arbetsmarknadspolitiken som man anser ska råda, finns en bred samstämmighet kring att det behövs en ökad samordning och samverkan mellan de ansvariga myndigheterna.

Utöver det menar flera bedömare att man på lokal nivå bör vitalisera den befintliga strukturen för samordning och samverkan – arbetsmarknadsnämnden. Synen på arbetsmarknadsnämnden varierar från kommun till kommun. Det finns exempel där arbetsmarknadsnämnden i stort är en formell funktion för rapportering av allmän information om utvecklingen av arbetsmarknadsfrågor. Det finns dock andra exempel där arbetsmarknadsnämnden utgör en kraftfull organisation för kontaktskapande, diskussion och beslutsfattande – inte enbart mellan medverkande myndigheter utan även med näringsliv och fackförbund.

Ett annat sätt att öka möjligheterna för samverkan mellan lokala myndigheter är att utveckla verktyget för samfinansieringslösningar, enligt de intervjuade. På detta sätt skulle de (av vissa bedömare ansedda) negativa effekterna av resurstilldelning till och inom Arbetsförmedlingen kunna motverkas, genom att man skapar lokala pottar som kan användas gemensamt av de ansvariga myndigheterna. Samtidigt ser vissa bedömare problem med att blanda kommunala och statliga resurser, t.ex. i fråga om politiskt ansvar och befogenheter.

*Ledarskap och medarbetarskap*

I linje med vad som redovisats ovan har chefer och de ansvariga tjänstemännen mycket stor påverkan på den lokala arbetsmarknadsverksamhetens effektivitet. Gott ledarskap och medarbetarskap kan göra verksamheten effektiv trots eventuella brister i övergripande organisationsstyrning.

Ledarskapet i de kommunala verksamheterna och de lokala statliga myndigheterna (Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) samt även landstinget (primärvården) betecknas genomgående som en väsentlig framgångsfaktor för lyckad samverkan.

De organisationer som ger bilden av att vara framgångsrika med expansiva, flexibla verksamheter kan sägas kännetecknas av ett ledarskap som är aktivt, prestigelöst, tydligt och inriktat på samverkan över myndighetsgränser. En viktig uppgift för ledarskapet, utöver styrningen av den egna organisationen, är att tillsammans med övriga lokala myndigheter skapa gemensamma arenor där man tillsammans kan fatta strategiska beslut. En sådan arena är arbetsmarknadsnämnden, men även andra kompletterande arenor kan behövas.

En generell bild när det gäller medarbetarskap (de enskilda medarbetarnas situation) är att man haft en situation med lågt ömsidigt förtroende mellan medarbetare och organisationer på den lokala nivån, men att man verkar vara på god väg med att överbrygga detta. På medarbetarnivå har man utvecklat olika samarbetsformer som stöd i den löpande verksamheten, t.ex. arbetsgrupper och gemensamma klientsamtal. Förekomsten av s.k. trepartssamtal (mellan klienten, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen) eller fyrtpartssamtal (mellan klienten, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) varierar, men ses allmänt som ett viktigt verktyg för att finna bästa möjliga lösningen för den enskilde individen.

Medarbetarskapet i de lokala organisationerna beskrivs ibland som påfrestande. Handläggarna utgör den kontakten mellan den enskilde klienten och den offentliga myndigheten. Det förekommer att man som handläggare känner sig klämd mellan klientens behov eller önskemål (vilket inte behöver vara samma sak) och de tillgängliga resurserna i den egna organisationen och övriga. Man lär känna "sina" klienter och kan känna frustration när beslut från samverkansmyndigheterna motverkar den egna bedömningen av lämpliga stödformer (t.ex. att Arbetsförmedlingen inte bedömer att

en klient står till arbetsmarknadens förfogande, trots att kommunen lagt ner resurser på praktik och utbildning). Denna beskrivning gör inga anspråk på att vara allmängiltig, men kan tjäna som en förklaring till att de ansvariga organisationerna har misstrott varandra.

Det är en central uppgift för alla anställda, både chefer och handläggare, att betona samförstånd före misstroende mellan myndigheterna. En öppen och direkt kommunikation ses som det bästa sättet att stoppa mytbildning mellan handläggarna.

Man kan även överväga särskilda åtgärder för att bygga upp en gemensam kultur och gemensamma värderingar mellan organisationerna, t.ex. samlokalisering.

### *Arbetsätt i de lokala organisationerna*

De olika lokala myndigheterna har självklart egna specifika arbetsätt som utvecklats utifrån det uppdrag man har och de resurser som man förfogar över. Här följer en sammanställning av gemensamma problem och utmaningar för både kommunala verksamheter och Arbetsförmedlingen.

Först och främst har många individer i utredningens målgrupp ett omfattande behov av stöd. Det verkar genomgående vara svårt för de ansvariga myndigheterna att fördela de nödvändiga resurserna till denna målgrupp för att kunna arbeta optimalt.

Baserat på den erfarenhet som de intervjuade har, verkar bäst resultat uppnås genom att handläggaren "ligger nära individen". Fortlöpande coachning och rådgivning på individuell nivå genom hela processen – från registrering och kartläggning till arbetspraktik – verkar ge det bästa resultatet. Men det kräver mycket resurser, främst i form av handläggartid. Med tanke på de befintliga resursramarna måste myndigheterna förändra sina arbetsätt för att frigöra tid.

Ett sätt att göra detta är att ha korta ställtider mellan de olika momenten i processen. Tiden mellan inskrivning och att en handlingsplan har beslutats samt att individen är satt i någon form av aktivitet ska vara så kort som möjligt – dagar, inte veckor. Vidare anges att man bör sträva efter en gemensam handlingsplan per individ för att undvika onödiga förseningar när klienten går mellan de lokala myndigheterna. Detta innebär i förlängningen att man inte enbart kan se till sin egen resursåtgång och budgetsituation

utan att man tillsammans försöker se till vad som är bäst för personen och mest kostnadseffektivt på samhällsnivå.

Även om man är framgångsrik i de ovanstående åtgärderna är det troligt att behovet hos målgruppen ändå överstiger de tillgängliga resurserna. I så fall krävs någon form av prioritering mellan personerna i målgruppen där man utifrån fastställda kriterier och i dialog med de enskilda beslutar vilka klienter man ska arbeta mer eller mindre aktivt med.

I ovanstående avsnitt beskrivs den svåra sats som långtidsarbetslösa befinner sig i på grund av omställningen på arbetsmarknaden med färre antal jobb och högre kompetenskrav. Vissa bedömare argumenterar därför för en pragmatisk hållning till dessa personer. Man menar att resurskrävande utbildningsinsatser och matchningsförfaranden inte är försvarbara i längden av kostnadsskäl och av hänsyn till individen.

Man ser i stället två huvudsakliga möjligheter för de personer som inte bedöms vara anställningsbara:

- ”Släpp dem fria!” Om individen själv önskar det ska samhället tillåta att dessa personer får socialbidrag i stället för att mer eller mindre tvinga in dem in i aktiviteter med fel premisser och för höga krav.
- Om individen inte vill ha socialbidrag, hitta i stället vägar att anställa dem i den offentliga sektorn (någon form av utvidgad OSA – offentligt skyddad anställning) och ge dem en värdig sysselsättning med anpassade krav på prestation.

I stället för arbetsmarknadsinsatser kan de lokala aktörerna lägga sina resurser på att arbeta närmare näringslivet och bli bättre på att hitta arbeten och praktikplatser med enkla arbetsuppgifter, som i sin tur passar de personer som har lite bättre förutsättningar. Dessutom, menar man, skulle detta ge positiva sociala effekter för de enskilda och deras familjer.

I Botkyrka kommun har man valt att inte prioritera eller arbeta aktivt med personer som är äldre än 55 år och där man konstaterat att de inte är arbetsföra (sker genom särskild utredning). Många av dessa är invandrare med stora brister i det svenska språket.

Avslutningsvis ska nämnas att AMS traditionellt har svårt att få gehör för en resursförstärkning för att möta ett behov av ökade förvaltningskostnader. Vissa bedömare ser det som uppenbart att Arbetsförmedlingen behöver ha fler förmedlare, men förvaltnings-

anslaget (22:1) är en trång sektor. De efterlyser en avvägning mellan resurser riktade till specifika arbetsmarknadspolitiska program och möjligheten till en generell förstärkning av myndighetens förvaltning.

### *Bemötande av de enskilda*

Tidigare har getts en bild av den enskilde handläggarens arbets-situation, som synlig företrädare för sin myndighet gentemot sina klienter. Det är också så att den enskilde handläggaren genom sitt personliga bemötande i mångt och mycket styr hur klienterna uppfattar det stöd som de får och vilken effekt dessa åtgärder har i slutändan.

De diskussioner som förts av de intervjuade kan slagordsmässigt sammanfattas i de följande råden och anvisningarna:

- Alla sökande ska ges ett värdigt bemötande.
- Se individer, inte grupper.
- Se till personens förmågor, inte oförmågor.
- Arbeta förutsättningslöst ("Utsätt alla klienter för möjligheten att få ett jobb!").
- Betona arbetslinjen i alla aktiviteter som klienten erbjuds.
- Sätt den sökande i aktivitet från dag 1.

### *Sammanfattning – framgångsfaktorer*

Att summera vilka behov av förändring som finns är inte helt lätt i några få punkter. Om man utgår från vad som framkommit i intervjuerna, handlar det i grunden om ett skifte i systemet mot lokala och myndighetsövergripande åtgärder inom alla de områden som presenterats ovan.

I termer av framgångsfaktorer (vad som behövs för att uppnå ett bra resultat) kan följande punkter ses som en sammanfattning av den insamlade informationen:

- Utvecklat och starkt ledarskap på lokal nivå.
- Gemensamma värderingar och gemensam målgrupp.
- Kunskap om och förståelse för varandras roller och regelverk.
- Bort från ett problematiserande arbetssätt, arbeta i stället med individens förmågor.

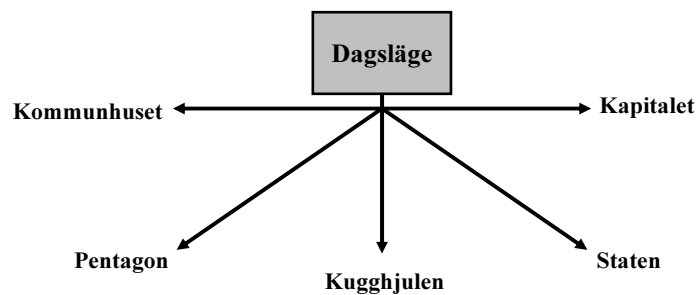
- Kunskap och kontakter med lokala näringslivet.
- Samarbetsformer med andra samhällsaktörer (skolan, primärvården).

### Utveckling av dagens situation

Den information som samlats in från kommunkartläggningen samt intervjuer om förändringsbehoven kopplades samman i en workshop med en grupp av representanter för nationella och lokala aktörer. Syftet med workshopen var att bekräfta de iakttagelser som gjorts samt föra en diskussion kring hur dagens system bör utvecklas.

#### *De fem scenarierna*

Diskussionen gjordes utifrån fem scenarier som KPMG tagit fram mot bakgrund av de gjorda iakttagelserna. Scenarierna var ursprungligen tre, men ytterligare två tillkom under diskussionerna i workshopen. Scenarierna har getts följande beteckningar:



De olika scenarierna representerar en renodling av möjliga utvecklingsalternativ. Scenarierna utesluter inte varandra, utan kan till vissa delar kombineras. Till varje scenario sattes en symboliserande bild och en kort beskrivning enligt nedan.

### Scenario 1: Kommunhuset



I scenario 1 ges kommunerna fullt ansvar för målgruppen. Detta innebär att det är kommunen, inte Arbetsförmedlingen som blir ansvarig för

- alla medborgarkontakter
- förmedling av praktikplatser och arbeten
- all arbetsträning och utbildning.

Kommunen blir vidare ensamt ansvarig för den lokala arbetsmarknadspolitik, med direkt koppling till den kommunala näringslivspolitik. Scenariot innebär en nedmontering av Arbetsförmedlingen som statlig myndighet. Kommunens ökade kostnader finansieras via generella eller direkta statsbidrag (som utgörs av de anslag som tidigare tilldelades AMS för att driva Arbetsförmedlingarna).

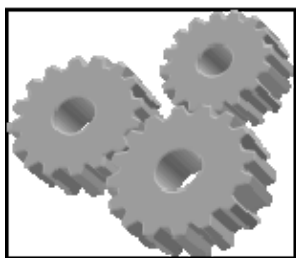
### Scenario 2: Pentagon



I scenario 2 kvarstår de lokala aktörerna med sina befintliga ansvarsområden, men ökad organisatorisk, fysisk, samverkan. Den bärande idén är att medborgarna ska ha "en dörr in" till samtliga myndigheter, vilket åstadkoms genom en betydande samlokalisering av verksamheter.

För detta krävs gemensamma organisationslösningar och gemensamt ledarskap, gemensamma administrativa system för ärendehantering samt sammankopplade eller harmoniserade regelverk. Verksamheten finansieras via den kommunala budgeten och statsanslag, som i dagsläget, men dessa läggs till grund för lokala samfinansieringslösningar (pengarna läggs i gemensam pott).

### Scenario 3: Kugghjulen



I scenario 3 kvarstår de lokala aktörerna med sina befintliga ansvarsområden och organisationer. I stället läggs tyngdvikten på en integrering av gemensamma arbets-sätt och en långtgående integration av de operativa processerna kring utredningens målgrupp.

Detta innebär bl.a. att de lokala aktörerna gör formella överenskommelser om vilken myndighet som ha ansvar för den enskilde individens försörjning över tiden, ansvar för vilka insatser som ska sättas in i olika skeden samt vilka formella kriterier som gäller när ansvaret för individen ska föras över till någon av de andra myndigheterna.

Detta förutsätter att personens handlingsplaner gäller alla aktörer och att dessa handlingsplaner utformas utifrån en gemensam standard. Det krävs vidare ett kontinuerligt informationsutbyte mellan myndigheterna och det ska finnas en gemensam värdegrund för hur klienterna ska hanteras. Finansiering sker via den kommunala budgeten och statsanslag, som i dagsläget, men med en ökad användning av överenskommelser och kontrakt mellan de lokala aktörerna för att skapa långsiktighet.

### Scenario 4: Staten



Scenario 4 innebär en förstärkning av den nationella kontrollen och styrningen. Scenario står i motsatsförhållande till scenario 1, på så sätt att i stället för att kommunen ges ansvar för målgruppen så är det Arbetsförmedlingen som ges fullt

ansvar för all stegvis förflyttning av personerna från socialbidrag till arbete. Det innebär ytterst att socialtjänsten förstatligas för att skapa de nationella informationssystem som behövs för att få fram entydig statistik om volym och kostnader. Formellt sett är den kommunala socialtjänsten redan i dag bunden till ett nationellt styrdokument i form av socialtjänstlagen.

Scenariot innebär vidare att man vänder på det rådande beställar- och utförarförhållandet mellan kommunerna och Arbetsförmed-



lingen. Den verksamhet som utförs av kommunala arbetsmarknadsenheter förs över till statlig regi. Arbetsförmedlingen utvecklas som expertmyndighet med ansvar för alla lokal arbetsmarknadsåtgärder, där innehållet delvis styrs av kommunernas behov. Finansiering sker via den kommunala budgeten och statsanslag, som i dagsläget.

### Scenario 5: Kapitalet



I scenario 5 har ansvaret för arbetsmarknadsverksamheten förts över från offentliga myndigheter till privata företag. Uppdraget att föra individer med socialbidrag till egen eller subventionerad anställning utförs baserat på ett vinstintresse hos privata företag.

Redan i dag fungerar de privata bemanningsföretagen som ett komplement till Arbetsförmedlingen och kommunernas egna verksamheter med rekrytering. Genom någon form av s.k. public private partnership-lösning blir det en privat aktör som tar över hela det operativa ansvaret för det offentliga åtagandet gentemot utredningens målgrupp. Med hjälp av resultatkontrakt och andra styrdokument samt uppföljning skulle den offentliga kontrollen ändå kunna bibehållas.

#### *Bedömning av mest lämpliga scenarier*

Vid workshopen delades deltagarna in i två grupper. Här redovisas deras val av det mest lämpliga scenariot, samt vilka motiv som anfördes.

*En grupp föredrog Scenario 3: Kugghjulen* där de lokala aktörerna kvarstår med sina befintliga ansvarsområden och organisationer, men med införande av gemensamma arbetssätt och integration av operativa processer.

Motiven för detta:

- De befintliga organisationerna och rollerna är tillräckliga. Att bryta upp den myndighetsordning som är resultatet av en mångårig tradition och framväxt skulle vara ineffektivt och leda till stora transaktionskostnader och försämrad verksamhet.
- Man måste utveckla gemensamma arbetssätt och arbetssätt som kompletterar varandra.

- I dagsläget är samverkan i stor utsträckning personberoende. Arbetsätt och gemensamma operativa processer behöver därför institutionaliseras för att skapa stabilitet.

För att uppnå en ökad operativ samverkan behövs:

- Tydliga och entydiga direktiv från ledarskapet i de olika organisationerna.
- En gemensam värdegrund och gemensamma mål.
- Gemensamma arbetsätt och rutiner.
- En gemensam utvärderingsmodell (mål, mått och återrapporteringskrav).
- Tillämpning av hård regelbunden uppföljning.
- Återkoppling av resultat som respekteras av samtliga aktörer.

*Den andra gruppen föredrog Scenario 2: Pentagon* där de lokala aktörerna kvarstår med sina befintliga ansvarsområden, men med en ökad organisatorisk, fysisk, samverkan.

Motiven för detta:

- Scenario 3: Kugghjulen är också rätt, men det scenariot motsvarar endast den ambitionsnivå som redan gäller i dag. Det är dags att ta ett steg till!
- Gemensamt kundfokus på bekostnad av fokus på den egna klientgruppen (vilket är följderna av ett ökat gemensamt individansvar) kan motiveras med att kostnaderna ändå finns i systemet. Gemensamma insatser leder till gemensamma (samhälleliga) kostnadsminskningar.
- Samlokalisering skulle lösa mycket av problemet som organisationerna har med personberoende.

Samverkan mellan myndigheter kring enskilda individer kräver dock att det finns verktyg som möjliggör att man agerar på rätt sätt i förhållande till personens behov.

Gruppen poängterade att de involverade aktörernas hela tjänsteutbud inte skulle vara föremål för samlokalisering, utan bara de som är riktade till den gemensamma målgruppen. En preliminär definition av den gemensamma målgruppen skulle vara ”de personer som vill och kan arbeta, men inte har något jobb, oavsett form av försörjning och procentuell arbetsförmåga”.

Gruppen menade vidare att om man skrapar på ytan så hittar man orsaker till varför en viss person blir utan jobb, år efter år

– ofta handlar det om olika sociala funktionshinder som inte visar sig vid en yttlig kontakt. En gemensam hantering av målgruppen ökar chanserna för handläggarna att finna dessa orsaker.

*Vid workshopen var det ingen som tydligt argumenterade för Scenario 1: Kommunhuset.*

Detta scenario förespråkades dock av en av de intervjuade företrädarna för kommunal socialtjänstverksamhet angående behov av förändringar. Denne menade att man bör undersöka om AMS och Arbetsförmedlingen kan kommunaliseras eller i ökad grad regionaliseras. Detta gäller inte bidragssystemen i sig som kan fortsätta vara statliga utan själva handläggningen av dem. Motiven till detta skulle vara att kommunen

- ändå har det övergripande ansvaret för sina medborgare,
- ofta är utförare av AF-insatser,
- anses ha en större vana och kapacitet,
- har bättre möjligheter till kontaktytor med näringslivet (kommunen får tidigt kännedom om nyetableringar och annan näringslivsrelaterad information genom bl.a. sin PBL-verksamhet).

En annan intervjuad kommunrepresentant såg motiv för kommunalisering av en särskild del av Arbetsförmedlingens tjänster. Denne menade att den kommunala vuxenutbildningen kontra arbetsmarknadsutbildningar utgör ett problemområde. Varför finns dessa två olika former, som i grunden innebär samma typ av tjänst och målgrupp? Förhållandet att det finns två olika huvudmän (kommunen och staten) skapar onödig splittring. I stället skulle man låta kommunen överta ansvaret för arbetsmarknadsutbildningarna. Motivet var att detta skulle skapa förutsättningar för utveckling av effektivitet och kvalitet i utbildningsverksamheten eftersom kommunen ansågs ha bättre kännedom om det lokala näringslivet och målgruppen.

*Grupperna tog inte direkt ställning till scenario 4 Staten och 5 Kapitalet eftersom dessa scenarier var ett resultat av diskussionerna vid workshopen.*

Mot bakgrund av den övriga informationsinsamlingen verkar det finnas ett stort behov av gemensamma informationssystem i någon utsträckning. Vägen fram till detta handlar snarare om kommun-gemensamma överenskommelser än om ett förstatligande av hela socialtjänsten.

Frågan om privata komplement till de offentliga verksamheterna samt samarbetet med näringslivet har berörts vid kartläggningen av de åtta kommunerna och intervjuundersökningen om behov av förändring.

Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och de privata bemanningsföretagen fungerar av allt att döma bra. Från Arbetsförmedlingens sida hanteras bemanningsföretagen i stort sett som vilken arbetsgivare som helst och som ett mycket bra komplement för de klienter som står närmast arbetsmarknaden. Här ligger dock även den kritik som finns mot bemanningsföretagen, att de endast väljer att arbeta med de personer som har bäst förutsättningar att få ett jobb. Med andra ord är man överlag inte intresserad av personer i utredningens målgrupp. Det finns dock undantag. I Jönköpings kommun har man nämligen indikationer på att bemanningsföretag blivit mer intresserade av personer som är svårare att matcha mot arbetsmarknaden.

Samtidigt menar vissa att bemanningsföretag gör privata och offentliga arbetsgivare mer benägna att testa. I stället för en svår rekryteringsprocess och ett omfattande arbetsgivaransvar kan man "köpa" en medarbetare på faktura i några månader. Detta ska jämföras med att man inte rekryterar alls.

Det framstår som tydligt att såväl kommuner som Arbetsförmedling måste bli bättre på att samverka med det lokala näringslivet. Bra relationer med den lokala näringslivsorganisation beskrivs som ett måste. Någon påpekar att det inte är främmande för företag att vilja göra en samhällsinsats, vilket särskilt gäller ungdomsarbetslösheten. De offentliga aktörerna har dock missat detta engagemang.

# Arbetslöshet och arbetsmarknads- politik i praktiken för personer med ekonomiskt bistånd

En viktig fråga för utredningen har varit i vilken omfattning enskilda med ekonomiskt bistånd får insatser från Arbetsförmedlingen. Genom att på individnivå samköra uppgifter från statistiken för det ekonomiska biståndet med uppgifter från Arbetsförmedlingen fick vi en bild över Arbetsförmedlingens aktivitet.

Rapporten har genomförts av kanslirådet Eva Löfbom, Finansdepartementet.

## Sammanfattning

### **Var tionde inskriven på Arbetsförmedlingen hade enbart ekonomiskt bistånd**

Drygt hälften av dem som var inskrivna på Arbetsförmedlingen någon gång under 2004 hade enbart A-kassa (arbetslöshetsersättning) som ersättning och en liten andel (3 procent) hade både A-kassa och ekonomiskt bistånd. En tiondel hade enbart ekonomiskt bistånd. Därutöver finns det en stor grupp som varken hade A-kassa eller ekonomiskt bistånd. I syfte att undersöka om personer med A-kassa ges företräde till de statliga arbetsmarknadspolitiska programmen på bekostnad av dem som har ekonomiskt bistånd, har i första hand gruppen med enbart A-kassa jämförts med gruppen med enbart ekonomiskt bistånd.

### Stor grupp har varken A-kassa eller ekonomiskt bistånd

Drygt en tredjedel av dem som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen hade varken A-kassa eller ekonomiskt bistånd under året. Exakt hur dessa personer försörjer sig kan vi inte se, men klart är att de får sin försörjning från annat håll än från A-kassan eller från ekonomiskt bistånd. I den undersökta gruppen ingår också personer som skulle ha antingen A-kassa eller ekonomiskt bistånd om de inte hade fått subventionerad lön eller aktivitetsstöd när de deltagit i program.

Gruppen som enligt ovan saknar ersättning eller har annan ersättning finns med i redovisningarna för fullständighetens skull. Men eftersom de dels inte bidrar till att besvara studiens frågeställning och dels förefaller bestå av människor som står olika långt från arbetsmarknaden, ägnas gruppen ingen större uppmärksamhet i analysen.

### Något sämre förutsättningar på arbetsmarknaden för biståndstagarna

Vare sig i registret över ekonomiskt bistånd eller i Arbetsförmedlingens register finns några uppgifter som direkt säger något om hur man bedömer personernas möjligheter att finna ett arbete eller vilka behov av insatser de har. För att ändå få någon uppfattning om eventuella skillnader mellan de som har A-kassa och de som har ekonomiskt bistånd har olika grupper sammansättning med avseende på ålder, kön, födelseland och utbildningsnivå beskrivits och jämförts. Sammanfattningsvis finns alla åldrar, kvinnor och män, födda i Sverige och i annat land och personer med kort och lång utbildning i alla ersättningsgrupperna. Det är generellt ganska små skillnader i köns- och åldersfördelning, men något större skillnader när det gäller födelseland och i viss mån utbildningsnivå. Om man jämför gruppen med *enbart ekonomiskt bistånd* med gruppen med *enbart A-kassa* är den förra yngre, färre är födda i Sverige och fler har kort utbildning. De som har både *ekonomiskt bistånd och A-kassa* befinner sig i flera avseenden mellan de två tidigare grupperna. De är något mer lika gruppen med enbart ekonomiskt bistånd när det gäller andelen födda i annat land och andelen med kort utbildning.

Rapporten visar också att det är betydligt vanligare att en person med enbart A-kassa får arbete efter att ha varit arbetslös eller inskriven som övriga inskrivna<sup>1</sup>, än att biståndstagarna får detta.

Av samtliga biståndstagare 20–64 år var 40 procent inte inskrivna på Arbetsförmedlingen någon gång under 2004. Den grupp som inte varit inskrivna på Arbetsförmedlingen har störst andel födda i annat land, äldre och kvinnor.

### **Lika stort deltagande i arbetsmarknadspolitiska program hos biståndstagarna**

De jämförelser och analyser som görs i rapporten ger en samstämmig bild av att biståndstagare får ta del av de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna i samma utsträckning som de som har enbart A-kassa. Denna bild kan inte förklaras av skillnader i de båda gruppernas sammansättning av kvinnor och män, olika åldersgrupper och utbildningsnivå eller hur många som är födda i annat land.

Däremot är det betydligt vanligare att de som har enbart ekonomiskt bistånd blir inskrivna som övriga sökande. Detta innebär dock inte att de inte får påbörja ett arbetsmarknadspolitiskt program. Tvärtom är sannolikheten för det betydligt större än för dem som enbart har A-kassa. Att personer som bara har ekonomiskt bistånd kategoriseras som övriga inskrivna fyra gånger oftare än dem som enbart har A-kassa kan troligen till viss del förklaras av regelverket som säger att man inte kan ha A-kassa och samtidigt vara övriga inskrivna.

Arbetsförmedlingens verksamhet utöver de arbetsmarknadspolitiska programmen ligger utanför det som kan beskrivas i en registerstudie som denna.

Vi kan därför inte närmare beskriva i vilken utsträckning personer med ekonomiskt bistånd tar del av t.ex. matchningsinsatser.

### **Stort deltagande i arbetsmarknadspolitiska program**

Såväl biståndstagare som personer med enbart A-kassa deltar i stor utsträckning i olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Mer än hälften har deltagit minst en gång i ett arbetsmarknadspolitiskt

---

<sup>1</sup> Som övriga inskrivna räknas man inte som arbetslös eftersom man inte bedöms kunna ta ett arbete omgående.

program under hela perioden 2000–mars 2006. Personer med enbart ekonomiskt bistånd har bidragit i något större utsträckning än de med enbart A-kassa, 59 jämfört med 56 procent. Det genomsnittliga antalet dagar för dem som deltagit är dock något lägre för dem med enbart ekonomiskt bistånd, 337 dagar jämfört med 346 dagar för dem med enbart A-kassa. Det är också mycket vanligt att man deltagit flera gånger, och mer än var tionde person i båda grupperna har deltagit fem gånger eller mer.

### **Ofta andra behov bland biståndstagarna?**

Biståndstagarna betraktas oftare som inte omedelbart förmedlingsbara. Totalt har 16 procent av dem med enbart ekonomiskt bistånd varit kategoriserade som övriga inskrivna och deltar därefter oftare i förberedande insatser. De som varit inskrivna som arbetslösa deltar däremot inte oftare i förberedande insatser. Detta kan eventuellt indikera att biståndstagarna har större behov av insatser och kanske borde delta i program i ännu högre utsträckning än de faktiskt gör. Men man kan också ställa sig frågan om de insatser Arbetsförmedlingen erbjuder är de rätta. Ungefär 3 procent av dem med enbart ekonomiskt bistånd har varit inskrivna som övriga inskrivna under minst ett års tid. Många biståndstagare har inte ens varit inskrivna på Arbetsförmedlingen någon gång under året.

### **Många biståndstagare förlorar kontakten med Arbetsförmedlingen utan känd anledning**

En tredjedel av biståndstagarna som skrevs in som arbetslösa avaktualiserades av okänd anledning, dvs. kontakten med Arbetsförmedlingen upphörde utan att den arbetslöse meddelade varför han eller hon inte längre ansåg sig behöva hjälp från Arbetsförmedlingen. Bland personer som har A-kassa är detta inte alls lika vanligt. En förklaring är naturligtvis att Arbetsförmedlingens uppdrag att kontrollera personer som är kvalificerade till arbetslöshetsersättningen gör både de arbetslösa och Arbetsförmedlingens personal mer angelägna om att hålla kontakt. Arbetsförmedlingen har inte motsvarande skyldighet och möjlighet att kontrollera om biståndstagaren står till arbetsmarknadens förfogande som inskriven på Arbetsförmedlingen. Det framkommer också att det är



vanligt att biståndstagare bara varit inskriven en del av tiden som biståndstagare. Detta försämrar deras möjligheter att delta i arbetsmarknadspolitiska insatser eftersom personer med långa inskrivningstider ofta prioriteras.

En annan förklaring till att en större andel av personerna med ekonomiskt bistånd förlorar kontakten med Arbetsförmedlingen skulle kunna vara att de fått arbete utan att Arbetsförmedlingen känner till detta. Detta är dock knappast hela förklaringen eftersom en fjärdedel av dem återkommer till Arbetsförmedlingen inom en månad, och hälften återkommer inom tre månader.

## Om undersökningen

### Syfte och avgränsningar

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring för människor som av olika skäl tillfälligt är utan arbete. Arbetslösa som inte uppfyller villkoren för försäkringen hänvisas till försörjning via socialtjänsten. Under 1990-talet var det stora grupper, främst unga och personer med invandrarbakgrund, som fick svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Bland mottagarna av ekonomiskt bistånd (socialbidrag) finns det än i dag en stor del arbetslösa utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslinjen präglar både arbetsmarknads- och socialpolitiken. Den som är arbetslös ska i första hand erbjudas arbete eller utbildning i stället för kontantstöd. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken syftar till att öka anställningsbarheten, ge incitament för arbete och öka ansvaret för den egna situationen. Den som är arbetslös ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program om det är lämpligt för personen och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (förordning 2000:634). Det innebär att det inte bör vara någon skillnad i vilka program en person har tillgång till beroende på hur han eller hon försörjer sig. Arbetsmarknadspolitiska insatser för den som är arbetslös ska vara oberoende av hur den arbetslöse försörjer sig.

Det finns olika uppfattningar hos Arbetsförmedlingen och i kommunerna om olika personers förmåga att kunna delta i arbetsmarknadspolitiska insatser. Tre fjärdedelar av cheferna både på Arbetsförmedlingen och i kommunerna (socialtjänst och arbetsmarknadsenheter) menar att man gör olika bedömningar. Majo-

riteten i båda grupperna menar att det man bedömer olika är dels den allmänna förmågan att klara av ett arbete, och dels om det finns en social medicinsk problematik. Men cheferna i kommunerna anser dessutom att man prioriterar olika grupper. En vanlig uppfattning är att en person som inte har A-kassa, i sig, är en orsak till att arbetslösa med försörjningsstöd inte får del av de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna. Så många som 69 procent anser detta. Bland Arbetsförmedlingens chefer instämmer betydligt färre, 12 procent (Sveriges Kommuner och Landsting, 2004).<sup>2</sup>

Syftet med denna studie är att studera hur arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik ser ut i praktiken för dem med olika ersättning. Studien belyser i vilken utsträckning personer med ekonomiskt bistånd är inskrivna på Arbetsförmedlingen och om de betraktas som arbetslösa. Det är inte möjligt att bara genom en registerstudie avgöra om det är lämplighet eller ersättning som bestämmer vilka som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser. Däremot kan en beskrivning och analys av det faktiska deltagandet i insatserna för personer med olika ersättning utgöra ett underlag för en diskussion om verkligheten bakom de olika uppfattningarna hos chefer i kommuner och på Arbetsförmedlingen. Ett sådant underlag har hittills saknats i den diskussionen.

Studien innebär att grupper med olika ersättningar jämförs, med fokus på dem som har enbart A-kassa eller enbart ekonomiskt bistånd. Däremot ligger det utanför studiens syfte att beskriva och jämföra arbetsmarknadspolitiska insatser för olika grupper såsom kvinnor och män, födda i Sverige och födda i annat eller olika åldersgrupper. Betydelsen av dessa faktorer kommer dock i viss mån att beaktas i jämförelsen av olika ersättningsgrupper.

Studien utgör en del av det underlag som ska användas i utredningen S 2005:1 Från socialbidrag till arbete.

## Disposition

I kapitel 1 redogörs för bakgrunden till rapporten samt syfte och avgränsningar.

I kapitel 2 beskrivs det datamaterial som används. Där redovisas också på vilket sätt personerna delats in i grupper beroende på om

---

<sup>2</sup> Uppgifterna om chefer i kommunerna kommer från Sveriges Kommuner och Landsting (2004), Arbetslösa med försörjningsstöd, Redovisning av en enkät till kommunerna. Svaren har räknats om till andel kommuner som instämt. Uppgifterna om Arbetsförmedlingens chefer kommer från utredningens attitydenkät.

de fått A-kassa eller ekonomiskt bistånd under året. Eftersom det i datamaterialet inte finns direkta uppgifter om personernas möjligheter att finna ett arbete eller vilka behov av insatser de har, beskrivs och jämförs ersättningsgruppernas sammansättning utifrån ålder, kön, födelseland och utbildningsnivå.

I kapitel 3 redovisas det faktiska deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program. Detta görs på tre olika sätt. Inledningsvis beskrivs situationen för personerna i ersättningsgrupperna den första i varje månad under 2004. Därefter redovisas vad som händer med de inskrivna under året. När individerna följs över tid får man svar på hur många som blivit inskrivna som arbetslösa under året, hur länge de är arbetslösa och om de får arbete eller påbörjar ett arbetsmarknadspolitiskt program. Analysen gäller också huruvida skillnaderna mellan ersättningsgrupperna beror på skillnader i kön, ålder etc. Avslutningsvis vidgas tidshorisonten, med en översiktlig beskrivning av programdeltagandet under perioden 2000–mars 2006.

Slutsatserna av rapportens analyser och resultat redovisas i den inledande sammanfattningen.

## **Biståndstagare och andra inskrivna på Arbetsförmedlingen 2004**

Resultatredovisningen bygger i huvudsak på de personer som hade ekonomiskt bistånd och eller var inskrivna på Arbetsförmedlingen under 2004. Uppgifter om ekonomiskt bistånd för senare år fanns inte tillgängligt. Datamaterialet beskrivs i appendix 1.

### **Ersättning i samband med arbetslöshet**

I AMS register finns uppgifter om medlemskap i A-kassan. Medlemskap i A-kassan är en förutsättning för att en arbetslös ska kunna få någon ersättning. Men det räcker inte med medlemskap, den arbetslösa måste också uppfylla andra krav, exempelvis kvalificera sig genom att ha varit medlem en viss tid och arbetat en viss tid.

I studien används därför i stället uppgiften om faktiskt utbetald A-kassa under året, med uppgifter som har hämtats från SCB:s

inkomststatistik. De som faktiskt fått A-kassa är både medlemmar och uppfyller de övriga kraven.

Detta innebär dock att personer som visserligen är kvalificerade för A-kassa, men som under *hela året* i stället fått aktivitetsstöd eller subventionerad lön, inte hamnar i gruppen "med A-kassa". Det är inte möjligt att skilja dessa från andra personer som fått aktivitetsstöd eller subventionerad lön utan att vara kvalificerade för A-kassa.

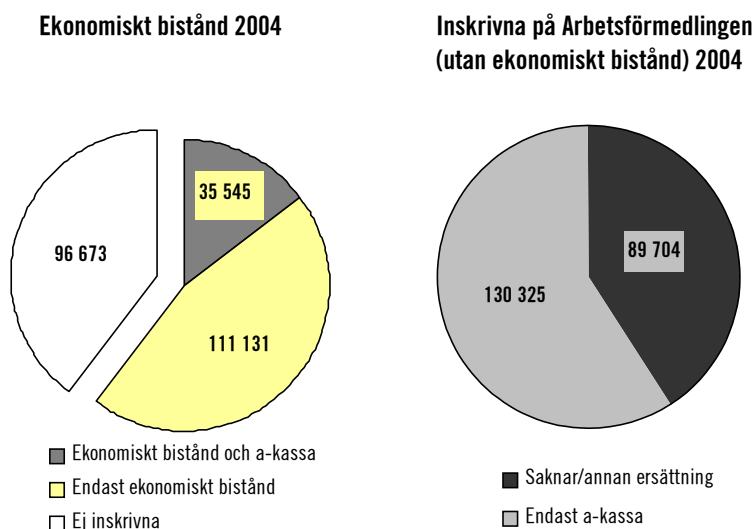
### Urval av biståndstagare och inskrivna på Arbetsförmedlingen 2004

I rapporten används information om totalt sett 463 378 personer i åldern 20–64 år som 2004 hade ekonomiskt bistånd eller var inskrivna på Arbetsförmedlingen. I detta material ingår alla personer i åldersgruppen som bodde i ett hushåll som mottog ekonomiskt bistånd 2004 (totalurval), samt ett slumpmässigt urval av personer som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen under 2004. I det slumpmässiga urvalet av inskrivna på Arbetsförmedlingen ingick ett antal individer som också ingick i totalurvalet av biståndstagare. Dessa har betraktats som övertäckning och redovisas som tillhörande totalurvalet av biståndstagare.

Totalurvalet av *biståndstagare* består av totalt 243 349 personer. Cirka 40 procent, 96 673 personer, var inte inskrivna på Arbetsförmedlingen under 2004. Av dem som någon gång varit inskrivna på Arbetsförmedlingen hade 35 545 både A-kassa och ekonomiskt bistånd, och 111 131 personer hade enbart ekonomiskt bistånd. En fjärdedel av biståndstagarna som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen har således A-kassa.

I det slumpmässiga urvalet från Arbetsförmedlingen ingår 220 029 personer, varav 130 325 någon gång under året fick A-kassa. Övriga 89 704 har därmed varken A-kassa eller ekonomiskt bistånd. De kan däremot ha andra inkomster och ersättningar än A-kassa och ekonomiskt bistånd, till exempel aktivitetsstöd och subventionerad lön. I de fall de är t.ex. ombytessökande kan de även försörja sig via (osubventionerad) lön. Detta kan också förklara att en så stor del av de inskrivna på Arbetsförmedlingen inte får ersättning från A-kassan.

**Figur 1** Personer 20–64 år med ekonomiskt bistånd och inskrivna på Arbetsförmedlingen utan ekonomiskt bistånd fördelade efter ersättning (A-kassa och ekonomiskt bistånd).



### Fem ersättningsgrupper

Syftet med studien är att se om de arbetsmarknadspolitiska insatserna skiljer sig åt mellan de som har ekonomiskt bistånd och de som får A-kassa. Beskrivningen av totalurvalet av biståndstagarna och urvalet av inskrivna på Arbetsförmedlingen visar dock att det inte är så enkelt att man antingen har ekonomiskt bistånd eller kvalificerat sig för A-kassa. Det är många som har både och, eller som inte har någon av ersättningarna. Ännu otydligare blir uppdelningen om man ser till vilka ersättningar personerna haft andra år. Ungefär en tredjedel av dem som haft enbart A-kassa eller saknar eller har annan ersättning 2004, har haft ekonomiskt bistånd någon gång 2001–2003. Vidare har nästan hälften av socialbidragstagarna som inte varit inskrivna på Arbetsförmedlingen under 2004, varit inskrivna något annat år. Det finns alltså inte två tydligt identifierbara grupper, utan fem grupper som i sin tur inte heller är entydigt olika. I tabell 1 har de 463 378 personerna delats in fem ersättningsgrupper.

För att belysa hur deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ser ut för grupper med olika ersättning, eller mer exakt har A-kassa eller inte, går skiljelinjen mellan å ena sidan de som har enbart ekonomiskt bistånd eller saknar eller har annan ersättning, och å andra sidan har enbart A-kassa eller både A-kassa och ekonomiskt bistånd.

Gruppen som saknar eller har annan ersättning verkar vara sammansatt av personer med olika nära anknytning till arbetsmarknaden. Här finns både personer som inte har aktivitetsstöd eller subventionerad lön, och personer som skulle ha antingen socialbidrag eller A-kassa om de inte deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Trots svårigheten att dra några slutsatser om gruppen ingår de i redovisningen för att fånga in alla som faktiskt är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som deltar i arbetsmarknadsprogrammen.<sup>3</sup>

För rapportens syfte är det främst jämförelsen mellan de som har enbart A-kassa och de som har enbart ekonomiskt bistånd som är intressant.

**Tabell 1 Ekonomiskt bistånd och inskrivning på Arbetsförmedlingen andra år före och efter 2004**

År 2004	Antal i urvalet	Annat år (före eller efter) <sup>1</sup>
Enbart A-kassa	130 325	33 % har haft ekonomiskt bistånd
Enbart ekonomiskt bistånd	111 131	
A-kassa och ekonomiskt bistånd	35 545	
Saknar/annan ersättning	89 704	38 % har haft ekonomiskt bistånd
Ej inskrivna	96 673	46 % var inskrivna på Arbetsförmedlingen

<sup>1</sup> Ekonomiskt bistånd 2001–2003, inskriven på Arbetsförmedlingen 2000–2003 och 2005–mars 2006.

### Populationen inskrivna på Arbetsförmedlingen 2004

Under 2004 var totalt 1 129 955 individer inskrivna på Arbetsförmedlingen vid något tillfälle, enligt uppgift från AMS. Samkörningen av AMS register och registret över ekonomiskt bistånd visar att 146 676 biståndstagare i åldern 20–64 år varit inskrivna på Arbetsförmedlingen.

<sup>3</sup> Av dem som saknar ersättning eller har annan ersättning är 70 procent medlemmar i A-kassan. 12 procent har fått aktivitetsstöd (arbetsmarknadsstöd exklusive A-kassa).

I tabell 2 redovisas det uppskattade antalet personer i undersökningspopulationen av inskrivna på Arbetsförmedlingen 2004 fördelade efter försörjning, dvs. fyra av de fem ersättningsgrupperna. Urvalet är avgränsat till personer födda 1936–1987 medan antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen gäller alla oavsett ålder. Det innebär att andelen som saknar ersättning eller har annan ersättning och som har enbart A-kassa överskattas något. Av tabellen framgår att uppskattningsvis drygt hälften av alla inskrivna på Arbetsförmedlingen hade A-kassa – 52 procent hade enbart A-kassa och 3 procent hade både A-kassa och ekonomiskt bistånd. 10 procent hade enbart ekonomiskt bistånd och drygt en tredjedel saknar eller har annan ersättning. Den stora andelen som saknar eller har annan ersättning förklaras till viss del av att personer som har aktivitetsstöd eller subventionerad lön ingår här.

**Tabell 2** Inskrivna på Arbetsförmedlingen, i urvalet och i populationen 2004 fördelat på ersättningsgrupperna

	Antal i urvalet	Uppskattat antal i populationen	Uppskattad andel i populationen
Enbart A-kassa	130 325	582 404	52
Enbart ekonomiskt bistånd	111 131	111 131	10
A-kassa och ekonomiskt bistånd	35 545	35 545	3
Saknar/annan ersättning	89 704	400 875	35
<b>Totalt</b>	<b>366 705</b>	<b>1 129 955</b>	<b>100</b>

*Anm.* Andelen med A-kassa är lägre än den som AMS kan redovisa då uppgiften i AMS register gäller medlemskap i A-kassa, medan den som används i denna studie är utbetald A-kassa.

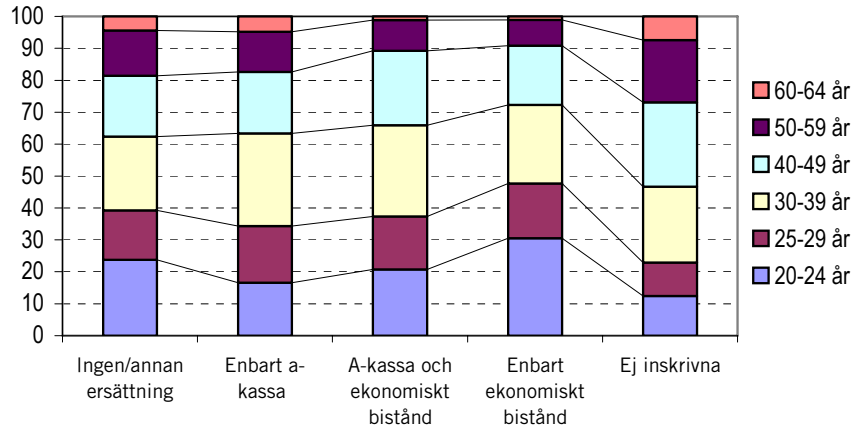
### Skillnader i sammansättning av ersättningsgrupperna

Varken i registret över ekonomiskt bistånd eller i Arbetsförmedlingens register finns några uppgifter som direkt säger något om hur man bedömer personernas möjligheter att finna ett arbete eller vilka behov av insatser de har. För att ändå få en uppfattning om eventuella skillnader mellan ersättningsgrupperna beskrivs och jämförs sammansättningen utifrån ålder, kön, födelseland och utbildningsnivå. Dessutom redogörs för i vilken grad de haft löneinkomster under 2004 och, för biståndstagarna, hur ofta de fått ekonomiskt bistånd.

Alla åldersgrupper förekommer i de olika ersättningsgrupperna. Den ersättningsgrupp som särskiljer sig mest är de som inte är

inskrivna, där relativt många är äldre och få är yngre. I gruppen med enbart ekonomiskt bistånd finns den största gruppen yngre, där nästan en tredjedel är 20–24 år. I gruppen med enbart A-kassa finns både relativt många över 49 år och under 25 år.

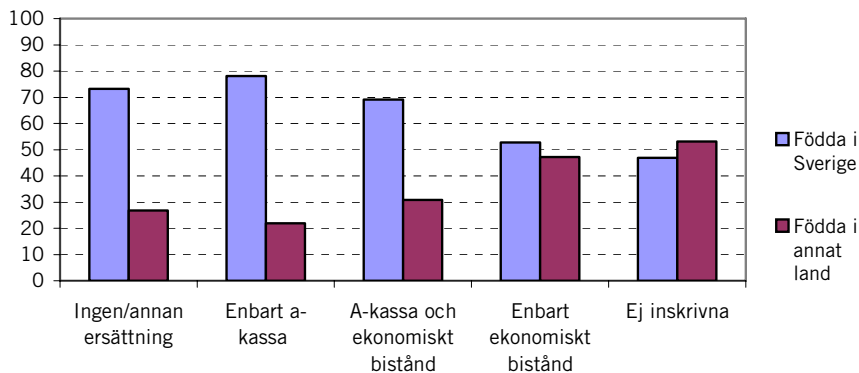
**Figur 2** Ålderssammansättning i ersättningsgrupperna. Procent



Det är i stort sett lika många kvinnor och män bland dem som saknar eller har annan ersättning, som enbart har A-kassa och som har både A-kassa och ekonomiskt bistånd. Bland dem som har enbart ekonomiskt bistånd är andelen män något större, medan andelen kvinnor är större i gruppen som inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Den analys som gjorts av skillnader mellan kvinnor och män när det gäller ålder, födelseland och utbildning visar på inga eller marginella skillnader.

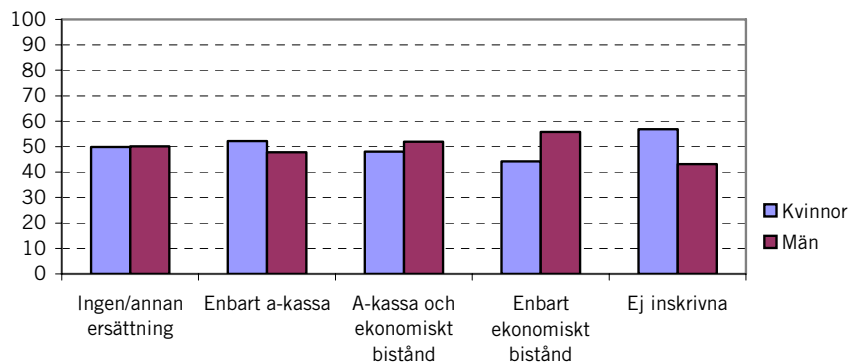


**Figur 3 Andelen kvinnor och män i ersättningsgrupperna.  
Procent**



Det är stor skillnad mellan ersättningsgrupperna i hur stor andel som är födda i Sverige. Andelen födda i Sverige är betydligt större bland dem som saknar eller har annan ersättning, har enbart A-kassa eller har A-kassa och ekonomiskt bistånd. I gruppen med enbart ekonomiskt bistånd är andelen födda i Sverige bara något större än andelen födda i annat land. Bland dem som inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen finns det något fler födda i annat land än födda i Sverige.

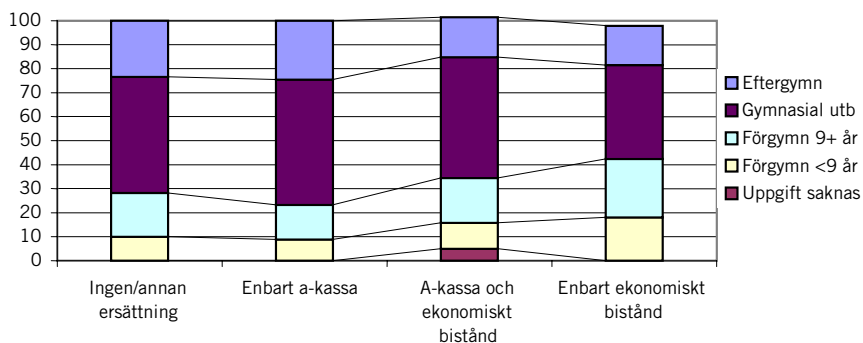
**Figur 4 Andelen födda i Sverige samt i annat land i ersättningsgrupperna.  
Procent**



Uppgifter om utbildningsnivå finns bara för dem som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen. De två grupperna med ekonomiskt bistånd har generellt kortare utbildningar än de andra två

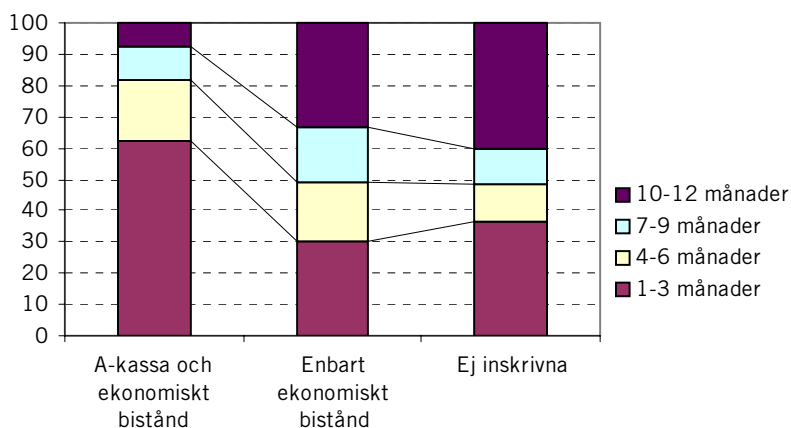
grupperna. Flest med högst grundskoleutbildning finns det i gruppen med enbart ekonomiskt bistånd, drygt 40 procent. Nästan hälften av dem har inte ens en nioårig grundskoleutbildning. I alla grupper finns relativt många med en eftergymnasial utbildning, och andelarna varierar mellan 16 och 25 procent.

Figur 5 Utbildningsnivå i ersättningsgrupperna. Procent

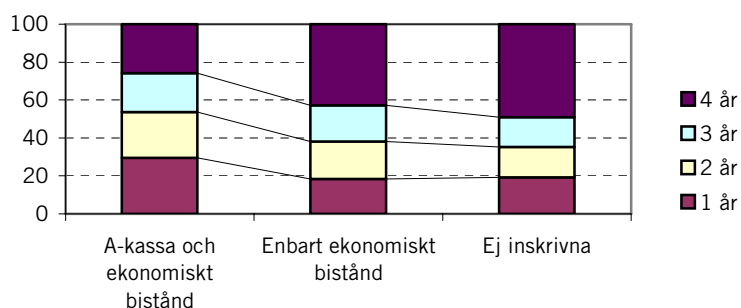


Det finns stora skillnader mellan grupperna i hur länge personerna tagit emot ekonomiskt bistånd. Det minst omfattande bidragsmottagandet finns i gruppen med både A-kassa och ekonomiskt bistånd. Så många som 60 procent har endast haft ekonomiskt bistånd 1–3 månader under 2004, och det fleråriga bidragstagandet är också minst i denna grupp. Andelen som haft ekonomiskt bistånd 10–12 månader under 2004 är betydligt större för dem som haft enbart ekonomiskt bistånd och de som inte varit inskrivna på Arbetsförmedlingen, 33 respektive 40 procent. Ännu fler, 43 respektive 49 procent, har haft ekonomiskt bistånd i minst fyra år.

**Figur 6** Antal månader med ekonomiskt bistånd 2004 i ersättningsgrupperna. Procent



**Figur 7** Antal år med ekonomiskt bistånd 2001–2004 i ersättningsgrupperna. Procent



Uppgifter om i vilken utsträckning personerna i ersättningsgrupperna har haft löneinkomster kan ge en viss indikation om vilken grad av anknytning de haft till arbetsmarknaden. Bilden är dock splittrad. Av tabellen framgår att de som inte haft ekonomiskt bistånd i ganska liten utsträckning haft en löneinkomst, 21 procent av dem som saknar eller har annan ersättning och 17 procent av dem som haft enbart A-kassa. Det är vanligare att de som haft ekonomiskt bistånd också har haft en löneinkomst. Deras genomsnittliga löneinkomst, för dem som haft en lön, är dock lägre än för dem som inte haft ekonomiskt bistånd.

Tabell 3 Löneinkomst 2004

Ersättningsgrupp	Andel som haft löneinkomst 2004	Genomsnittlig lön för de som haft löneinkomst 2004
Enbart A-kassa	17	116 400
A-kassa och ekonomiskt bistånd	29	69 000
Enbart ekonomiskt bistånd	53	56 500
Saknar/annan ersättning	21	134 100
Ej inskrivna	76	100 500

Sammanfattningsvis innehåller alla ersättningsgrupperna personer i alla åldrar, kvinnor och män, födda i Sverige och i annat land och personer med kort och lång utbildning. Skillnaderna i sammansättning är inte stora, men några skillnader kan dock konstateras. Om man jämför gruppen med *enbart ekonomiskt bistånd* med gruppen med *enbart A-kassa* är den förra yngre, färre är födda i Sverige och fler har kort utbildning. De som har både *ekonomiskt bistånd och A-kassa* befinner sig i flera avseenden mellan de två tidigare grupperna. De är något mer lika gruppen med enbart ekonomiskt bistånd när det gäller andelen födda i annat land och andelen med kort utbildning. Gruppen som *saknar eller har annan ersättning* är relativt lik gruppen med både A-kassa och ekonomiskt bistånd, men har något bättre utbildning och något fler äldre personer. Slutligen, gruppen som inte varit inskrivna på Arbetsförmedlingen, har störst andel födda i annat land och med kort utbildning. Det är också gruppen med högst genomsnittsålder och flest kvinnor.

### Antal månader på Arbetsförmedlingen för biståndstagarna

Inledningsvis visades att 60 procent av de vuxna biståndstagarna 2004 vid något tillfälle varit inskrivna på Arbetsförmedlingen. Av tabell 4 framgår dock att det är vanligt att de inte varit inskrivna alla månader som de haft ekonomiskt bistånd. Av dem som haft ekonomiskt bistånd 4–6 månader har endast 36 procent varit inskrivna på Arbetsförmedlingen lika länge. Ytterligare 26 procent har varit inskrivna på Arbetsförmedlingen, men kortare tid, 1–3 månader. Ju längre tid man haft ekonomiskt bistånd, desto mindre vanligt är det att man varit inskriven på Arbetsförmedlingen hela tiden. Av dem som haft ekonomiskt bistånd

10–12 månader har endast 18 procent varit inskrivna på Arbetsförmedlingen 10–12 månader.

**Tabell 4 Inskrivningstid på Arbetsförmedlingen 2004 fördelat efter antal månader med ekonomiskt bistånd 2004 (under de månader man hade ekonomiskt bistånd)**

	Antal månader med ekonomiskt bistånd				Totalt
	1–3	4–6	7–9	10–12	
Inskrivna Arbetsförmedlingen samma månad					
1–3 månader	47	26	23	14	30
4–6 månader		36	14	9	11
7–9 månader			27	7	6
10–12 månader				18	6
0 månader	53	38	36	51	47
Totalt	90 821	39 951	34 159	78 418	243 349

## Arbetssökande på Arbetsförmedlingen och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

I detta avsnitt beskrivs det faktiska deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program för personer med olika ersättning. Syftet är att bedöma om det finns stöd för uppfattningen bland chefer inom socialtjänst och kommunala arbetsmarknadsenheter, nämligen att personer med ekonomiskt bistånd har sämre tillgång till de statliga arbetsmarknadsprogrammen. För att göra detta används uppgifter om vilka så kallade sökandekategorier personer som personer inskrivna på Arbetsförmedlingen är placerade i. Dessa anger exempelvis om personen är arbetslös, befinner sig i något arbetsmarknadspolitiskt program eller har ett tillfälligt arbete.

Inledningsvis beskrivs situationen vid givna tidpunkter, nämligen vilka (grupperade) sökandekategorier personerna i ersättningsgrupperna har befunnit sig i den första i varje månad under 2004. Detta liknar den redovisning AMS gör varje månad av kvarstående sökande, men sökandekategorierna är delvis aggregerade på annat sätt. Detta visar hur många som saknar arbete och hur många som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Därefter redovisas vad som händer med de inskrivna under året. När individerna följs över tid får man t.ex. svar på hur många som blivit inskrivna som arbetslösa under året, hur länge de är arbetslösa

och om de får arbete eller påbörjar ett arbetsmarknadspolitiskt program. Analysen gäller också huruvida skillnaderna mellan ersättningsgrupperna beror på skillnader i kön, ålder etc.

Avslutningsvis vidgas tidshorisonten, och programdeltagandet under perioden 2000–mars 2006 beskrivs översiktligt.

### Genomsnittligt antal kvarstående i arbetslöshet, program etc.

På Arbetsförmedlingen finns både inskrivna som saknar arbete och som har ett arbete. Inskrivna som har arbete kan vara deltidsarbetslösa, tillfälligt anställda eller ombytessökande. De har alltså arbete, och vill ha ett annat, eventuellt med större omfattning eller med längre varaktighet. Av tabell 5 framgår att störst andel arbets sökande med arbete fanns i gruppen som har enbart A-kassa, 36 procent. En förklaring kan vara att deltidsarbetslösa får A-kassa för den tid de inte arbetar. I grupperna med enbart ekonomiskt bistånd eller A-kassa och ekonomiskt bistånd finns minsta andelen med arbete, 12 respektive 20 procent.

**Tabell 5 Andel som har arbete eller saknar arbete i genomsnitt den första i varje månad 2004 fördelat efter ersättningsgrupp**

	Genomsnittligt antal inskrivna	Genomsnittlig andel i procent därav		
		Med arbete	Utan arbete	Totalt
A-kassa enbart	376 519	36	64	100
Ekonomiskt bistånd enbart	51 805	12	88	100
A-kassa och ekonomiskt bistånd	26 567	20	80	100
Saknar/annan ersättning	149 568	26	74	100

De personer som saknar arbete består av tre grupper: arbetslösa, personer i arbetsmarknadspolitisk insats och övriga inskrivna. Att ha anställningsstöd, lönebidrag eller OSA<sup>4</sup> räknas som att delta i en arbetsmarknadspolitisk insats. I gruppen övriga inskrivna finns arbets sökande som för närvarande inte kan ta ett arbete. Det kan till exempel vara personer som är kortvarigt sjuka och därför för tillfället inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan också vara personer som arbetsförmedlaren av andra skäl inte anser står till arbetsmarknadens förfogande.

<sup>4</sup> Programmet Offentligt skyddat arbete.

Andelen som deltar i en arbetsmarknadspolitisk insats är störst i gruppen som saknar eller har annan ersättning, 59 procent, vilket framgår av tabell 6.<sup>5</sup> Personer som har enbart ekonomiskt bistånd deltar något oftare i arbetsmarknadspolitiska insatser än de som har enbart A-kassa, eller A-kassa och ekonomiskt bistånd. Det stöder inte uppfattningen att Arbetsförmedlingen skulle prioritera personer som har A-kassa framför personer med försörjningsstöd.

Av tabellen framgår dock att det är mycket stor skillnad i hur många som är arbetslösa och hur stor andel som finns i gruppen övriga inskrivna. I grupperna med enbart A-kassa och med A-kassa och ekonomiskt bistånd är andelen arbetslösa stor (71 respektive 75 procent), och andelen övriga inskrivna liten (5 respektive 3 procent). Av dem som har enbart ekonomiskt bistånd är färre arbetslösa (46 procent) och fler räknas som övriga inskrivna (26 procent). Huruvida detta kan påverka möjligheten att få delta i arbetsmarknadspolitiska insatser behandlas senare.

Det är värt att notera att sedan 1999 kan arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsersättningen inte vara inskrivna som övriga sökande (sökandekategori 14). Instruktionen ändrades då så att de i stället skulle placeras i någon av sökandekategorierna 11–13 (motsvaras i dag av sökandekategori 11, arbetslös). AMS beräknade att 20 000–25 000 personer som tidigare inte betraktats som arbetslösa skulle föras över till kategorin arbetslösa. Kategoriseringen av dem med arbetslöshetsersättning görs i detta fall utifrån deras ersättning och inte utifrån deras faktiska situation. Om de är sjuka och för tillfället inte har A-kassa placeras de dock i kategorin övriga inskrivna.

---

<sup>5</sup>Nästan en tredjedel av dem deltar i en insats för funktionshindrade, dvs. lönebidrag eller OSA. (Övriga insatser räknas som konjunkturberoende program.) De som har lönebidrag eller deltar i OSA får lön, vilket bidrar till att förklara att de varken har A-kassa eller ekonomiskt bistånd. I övriga grupper är andelen betydligt lägre, mellan 10 och 14 procent.

**Tabell 6** Personer som saknar arbete fördelat efter typ av inskrivning på Arbetsförmedlingen

	Genomsnittligt antal utan arbete	Genomsnittlig andel i procent därav			Totalt
		Arbetslösa	Övriga arbetslösa	I insats	
A-kassa enbart	240 791	75	3	22	100
Ekonomiskt bistånd enbart	46 455	46	26	28	100
A-kassa och ekonomiskt bistånd	20 854	71	5	23	100
Saknar/annan ersättning	110 819	25	16	59	100

### Nyinskrivna som arbetslösa eller övriga inskrivna under 2004

Många av de inskrivna på Arbetsförmedlingen har arbete, och detta är mer vanligt bland dem som har enbart A-kassa. För att på ett bättre sätt kunna bedöma om ersättningen påverkar möjligheten att delta i arbetsmarknadspolitiska program görs också en analys av vad som händer med dem som blivit inskrivna som arbetslösa under 2004. I detta avsnitt redovisas hur många som någon gång blivit inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen under 2004, hur länge de var inskrivna som arbetslösa och vad som hände efter arbetslöshetsperioden, framför allt om de deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Personerna kan ha varit inskrivna i någon annan sökandekategori innan de placerades i sökandekategorin arbetslösa. Personerna följs i AMS register från det att de skrivs in som arbetslösa första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Det har varit möjligt att följa dessa individer fram till och med den 8 mars 2006.

Eftersom det är vanligt att de som har enbart ekonomiskt bistånd placeras som övriga inskrivna och inte som arbetslösa finns det anledning att göra motsvarande analys av dem som blivit inskrivna som övriga inskrivna. Syftet är att se om biståndstagarna göms undan i denna kategori och därmed har sämre möjligheter att senare delta i arbetsmarknadspolitiska insatser. Det finns mycket olika skäl till att personer placeras i denna kategori, en del tillfälligt och andra för längre perioder. Det finns dock inga uppgifter om orsaken till att personen placeras i denna kategori.



## Andel som skrivs in som arbetslösa och som övriga inskrivna 2004

Av tabell 7 framgår att 46 procent av dem med enbart ekonomiskt bistånd eller A-kassa och ekonomiskt bistånd har påbörjat en arbetslöshetsperiod under året.<sup>6</sup> För dem som enbart hade A-kassa var det något färre som blev inskrivna som arbetslösa, 42 procent. I gruppen som saknar eller har annan ersättning är det endast 29 procent som någon gång under året blivit inskriven som arbetslös.

Det är mindre vanligt att personer blivit inskrivna som övriga inskrivna under 2004. Andelarna ligger mellan 4 (enbart A-kassa) och 16 procent (enbart ekonomiskt bistånd) i de olika ersättningsgrupperna.<sup>7</sup> Det är alltså fyra gånger så vanligt att personer som enbart har ekonomiskt bistånd kategoriseras som övriga inskrivna jämfört med dem som enbart har A-kassa. Detta kan troligen till viss del förklaras av regelverket som säger att man inte kan ha A-kassa och samtidigt vara övriga inskrivna. Det är förstås inte möjligt att hävda att detta är den enda anledningen till skillnaden. Totalt har 16 procent av dem med enbart ekonomiskt bistånd varit kategoriserade som övriga inskrivna.

**Tabell 7 Andel som skrivits in som arbetslösa på Arbetsförmedlingen (sökandekategori 11) 2004**

	Enbart A-kassa	Enbart ekonomiskt bistånd	A-kassa och ekonomiskt bistånd	Saknar/annan ersättning
Andel som skrivits in som arbetslös	42	46	46	29
Andel som skrivits in som övrig, %	4	16	8	8
Antal	582 404	111 131	35 545	400 875

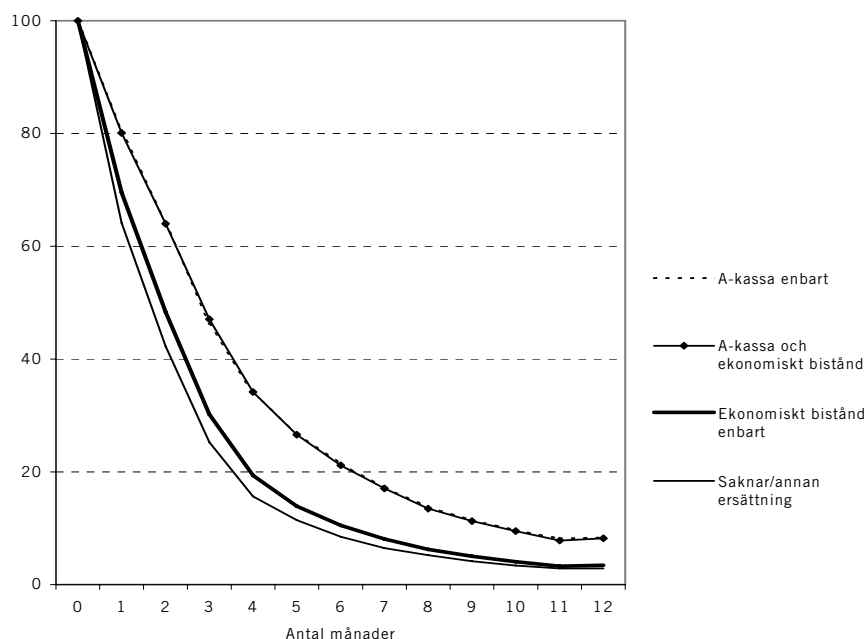
<sup>6</sup> En del av de övriga 58 procent kan naturligtvis ha varit inskrivna som arbetslösa under året, men de har inte *påbörjat* en inskrivningsperiod som arbetslös.

<sup>7</sup> Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som övriga inskrivna första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Sista möjliga datum är den 8 mars 2006.

### Tiden som arbetslös eller övriga inskrivna

Inskrivningstiden som arbetslös varierar mellan ersättningsgrupperna, men är mycket lika i grupperna med enbart A-kassa och A-kassa och ekonomiskt bistånd. De är kvar i arbetslöshet längre än de andra grupperna. Efter fyra månader är 34 procent fortfarande arbetslösa, medan endast 16 respektive 19 procent är arbetslösa i gruppen som saknar eller har annan ersättning och i gruppen med enbart ekonomiskt bistånd. Få är kvar i arbetslöshet 12 månader eller längre, även om andelen är mer än dubbelt så stor i grupperna med enbart A-kassa och A-kassa och ekonomiskt bistånd.

**Figur 8** Andel nyinskrivna arbetslösa som kvarstår som arbetslösa



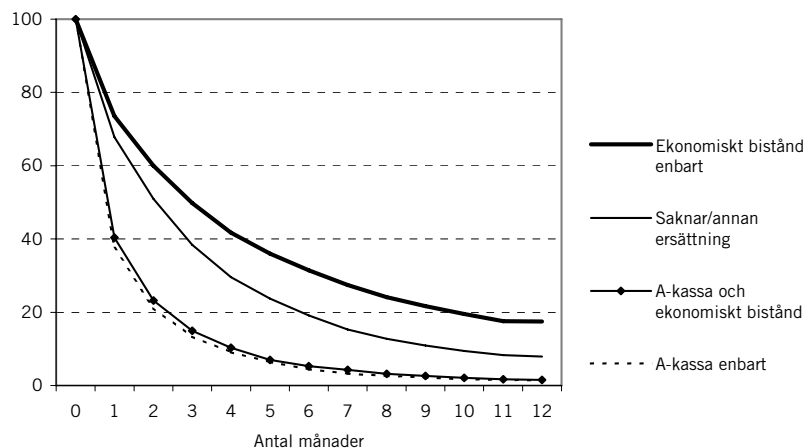
*Anm.* Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som arbetslösa första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Sista möjliga datum är den 8 mars 2006. Antal dagar > 0.

När det gäller övriga inskrivna är förhållandet det motsatta. De som har enbart A-kassa eller A-kassa och ekonomiskt bistånd befinner sig i kategorin övriga inskrivna betydligt kortare tid.

Ungefär 60 procent lämnar kategorin inom en månad. Efter fyra månader är det bara ungefär var tionde av dem som har enbart A-kassa eller A-kassa och ekonomiskt bistånd som finns kvar, medan 42 respektive 30 procent av dem som har enbart ekonomiskt bistånd eller saknar ersättning eller har annan ersättning finns kvar.

Så många som 18 procent av dem med enbart ekonomiskt bistånd är kvar i kategorin efter 12 månader. Det betyder att av ungefär 3 procent av samtliga personer som har enbart ekonomiskt bistånd varit inskrivna som övriga inskrivna under minst ett års tid.

**Figur 9** Andel nyinskrivna som övriga inskrivna som kvarstår som övriga inskrivna



*Anm.* Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som övriga inskrivna första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Sista möjliga datum är den 8 mars 2006. Antal dagar > 0.

### Övergångar till arbete, program och annat

Orsaken till att tiden som arbetslös bryts skiljer sig delvis åt mellan grupperna. I tabell 8 redovisas vad som hände med de nyinskrivna arbetslösa som lämnat sökandekategorin.

Gruppen med både A-kassa och ekonomiskt bistånd är den som oftast börjar delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program, där 26 procent lämnar arbetslösheten genom att påbörja ett sådant program. Skillnaden mellan de som har enbart A-kassa eller enbart ekonomiskt bistånd är dock liten. Av biståndstagarna börjar 19 procent i ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket är två

procentenheter mer än för personer med enbart A-kassa. Återigen visar resultaten att det inte finns stöd för uppfattningen att personer med A-kassa har bättre tillgång till de statliga arbetsmarknadsprogrammen.

Ett antal personer är kvarstående i gruppen övriga inskrivna. Detta gäller något fler i grupperna med ekonomiskt bistånd.

Gruppen med enbart A-kassa är de som oftast finner ett arbete, närmare bestämt 49 procent. Minst vanligt är detta för gruppen som har enbart ekonomiskt bistånd där endast 15 procent finner ett arbete i slutet av arbetslöshetsperioden.

Det är däremot vanligare att de som inte har A-kassa avaktualiseras av okänd anledning, dvs. kontakten med Arbetsförmedlingen upphör utan att den arbetslöse meddelar varför han eller hon inte längre anser sig behöva Arbetsförmedlingen. En tredjedel av personerna med enbart ekonomiskt bistånd försvinner på detta sätt, och en fjärdedel av personerna som saknar eller har annan ersättning. Bland personer som har A-kassa är det betydligt mindre vanligt. En förklaring är naturligtvis att Arbetsförmedlingens uppdrag att kontrollera personer som är kvalificerade till arbetslöshetsersättningen gör både de arbetslösa och Arbetsförmedlingens personal mer angelägna om att hålla kontakten.

En förklaring till att en större andel av personerna med ekonomiskt bistånd förlorar kontakten med Arbetsförmedlingen skulle kunna vara att de fått arbete utan att Arbetsförmedlingen känner till detta. Detta är dock knappast hela förklaringen eftersom en fjärdedel av dem återkommer till Arbetsförmedlingen inom en månad, och hälften återkommer inom tre månader.

Det är lika vanligt i alla grupperna att arbetslösheten slutar med att kontakten med Arbetsförmedlingen upphör av annan känd anledning eller att den arbetslöse påbörjar en reguljär utbildning.

**Tabell 8 Vad hände med de nyinskrivna arbetslösa som lämnat sökandekategorin? Procent**

	Enbart A-kassa	Enbart ekonomiskt bistånd	A-kassa och ekonomiskt bistånd	Saknar/annan ersättning
Kvarstående på Arbetsförmedlingen				
Program	17	19	26	13
Övriga inskrivna	7	15	12	9
Avaktualiserade				
Fått arbete	49	15	31	35
Utbildn. (ej arb.m.utb.)	9	9	8	8
Avaktualiserad känd orsak	6	7	6	7
Avaktualiserad Okänd orsak	7	33	14	26
Övrigt <sup>1)</sup>	2	3	2	2
Totalt	100	100	100	100
Antal	242 480	51 230	16 309	114 993

<sup>1)</sup> Personer i sökandekategori 91 (ej statistikförda) samt där det inte varit möjligt att finna orsaken.

Anm. Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som arbetslösa första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Sista möjliga datum är den 8 mars 2006. Antal dagar > 0.

Av tabell 9 framgår att skillnaderna mellan personer med enbart A-kassa och de med enbart ekonomiskt bistånd är små när det gäller vilken typ av insatser de hamnar i efter arbetslösheten. Vanligast i båda grupperna är arbetspraktik och förberedande utbildning (4–5 procent). Ungdomsinsatser är vanligare hos biståndstagarna (4 procent) än hos personer med A-kassa (2 procent).

**Tabell 9 Vilka program hamnar personerna i efter arbetslösheten?**

	Enbart A-kassa	Enbart ekonomiskt bistånd	A-kassa och ekonomiskt bistånd	Saknar/annan ersättning
Datortek	2	2	3	1
Stöd till näringsverksamhet	1	0	0	1
Arbetspraktik	4	4	6	3
Ungdomsinsatser	2	4	3	3
Arbetslivsinriktad rehabilitering	1	1	2	1
Vägledning, platsförmedling	3	1	5	1
Arbetsmarknadsutbildning	1	0	1	0
Förberedande utbildning	5	4	6	2

I tabell 10 redovisas vad som händer med dem som blivit inskrivna som övriga inskrivna. De som enbart har ekonomiskt bistånd har ungefär lika stor sannolikhet att hamna i ett program efter att ha varit inskriven i kategorin övriga inskrivna, som efter att ha varit inskriven som arbetslös (totalt 16 respektive 19 procent). Det faktum att många biståndstagare placeras i kategorin övriga inskrivna verkar inte betyda att de har sämre tillgång till de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

I gruppen som saknar eller har annan ersättning är det en mycket stor andel som påbörjar ett arbetsmarknadspolitiskt program efter att ha varit inskriven som övriga inskrivna, totalt 29 procent. Har man A-kassa eller A-kassa och ekonomiskt bistånd är det enbart några enstaka procent som gör samma sak.

Personer med A-kassa eller A-kassa och ekonomiskt bistånd hamnar ofta i kategorin arbetslösa när de lämnar kategorin övriga inskrivna, 60 respektive 61 procent. Det förekommer också i de andra grupperna men är inte lika vanligt. Detta stöder att personer med A-kassa bara tillfälligt finns i kategorin övriga inskrivna, vid t.ex. sjukdom.

Det förekommer att personerna lämnar kategorin övriga inskrivna för att de funnit ett arbete, även om det är långt ifrån lika vanligt som för dem som varit inskrivna som arbetslösa. Andelarna varierar mellan 5 procent (enbart ekonomiskt bistånd) och 13 procent (enbart A-kassa).

Även här är det betydligt vanligare att de som inte har A-kassa, dvs. de som saknar eller har annan ersättning eller enbart har ekonomiskt bistånd, avaktualiseras utan att meddela Arbetsförmedlingen varför man inte längre behöver ha kontakt.

**Tabell 10 Vad hände med de nyinskrivna övriga inskrivna som lämnat sökandekategorin? Procent**

	Enbart A-kassa	Enbart ekonomiskt bistånd	A-kassa och ekonomiskt bistånd	Saknar/annan ersättning
Kvarstående på Arbetsförmedlingen:				
Program	3	16	6	29
Arbetslös	60	25	61	19
Avaktualiserade:				
Fått arbete	13	5	8	10
Utbildning (ej arb.m.utb.)	1	7	1	5
Aktualiserad känd orsak	16	17	14	19
Avaktualiserad okänd orsak	4	19	7	14
Övrigt <sup>1)</sup>	1	11	3	5
Totalt	100	100	100	100
Antal	5 517	17 224	2 696	7 180

<sup>1)</sup> Personer i sökandekategori 91 (ej statistikförda) samt där det inte varit möjligt att finna orsaken.

*Anm.* Personer följs i AMS register från det att de skrivs in som övriga inskrivna första gången 2004 fram till dess att de lämnar kategorin första gången. Sista möjliga datum är den 8 mars 2006. Antal dagar >0.

Av tabell 11 framgår att biståndstagare som varit inskrivna som övriga inskrivna oftast hamnar i arbetslivsinriktad rehabilitering eller förberedande utbildning efteråt. Det finns alltså en viss skillnad mellan de biståndstagare som varit inskrivna som arbetslösa och de som varit inskrivna som övriga inskrivna. För biståndstagare som varit inskrivna som övriga inskrivna är arbetslivsinriktad rehabilitering är något vanligare och arbetspraktik något mindre vanligt.

**Tabell 11 Vilka program hamnar personerna i?**

	Enbart A-kassa	Enbart ekonomiskt bistånd	A-kassa och ekonomiskt bistånd	Saknar/annan ersättning
Datortek	0	0	0	1
Starta eget	0	0	0	1
Arbetspraktik	0	2	1	1
Ungdomsgaranti	0	1	0	0
Arbetslivsinriktad rehabilitering	1	4	2	14
Vägledning, platsförmedling	0	1	1	2
Förberedande utbildning	1	4	1	5

## Betydelsen av ersättningsgruppernas sammansättning

Den inledande beskrivningen av ersättningsgrupperna visade att det fanns vissa skillnader i t.ex. ålder och utbildningsnivå mellan ersättningsgrupperna. Så kallade oddskvoter har beräknats med en statistisk modell för att undersöka huruvida dessa skillnader har någon betydelse för olikheter i hur stor andel som blir inskrivna som arbetslösa eller övriga, eller som går vidare till arbetsmarknadspolitiska program. Oddskvoterna anger hur starkt sambandet är mellan sannolikheten att t.ex. gå från arbetslöshet till program, och personernas ålder, kön, utbildningsnivå etc. En oddskvot som är större än 1 betyder att faktorn innebär en överrisk.<sup>8</sup>

I tabell 12 redovisas oddskvoter för ersättningsgrupperna utan hänsyn till ersättningsgruppernas sammansättning. Dessa oddskvoter visar samma sak som andelarna, eller sannolikheterna, i tabell 7. Av tabell 7 framgick att sannolikheten att bli inskriven som arbetslös var 42 procent för dem som hade enbart A-kassa, 46 procent för dem med enbart ekonomiskt bistånd och A-kassa och ekonomiskt bistånd och endast 29 procent för dem som saknade/hade annan ersättning. Oddskvoten för sannolikheten att bli inskriven som arbetslös, jämfört med dem som har enbart A-kassa, är lika mycket större för dem som har enbart ekonomiskt bistånd och A-kassa och ekonomiskt bistånd, 1,2. De som saknar eller har annan ersättning blir inskrivna som arbetslösa i betydligt lägre utsträckning (oddskvoten är 0,6).

---

<sup>8</sup> Oddskvoter har beräknats med hjälp av en logistisk regressionsmodell för att renodla vilken betydelse olika faktorer har för sannolikheten eller risken att en händelse inträffar. Renodlingen innebär att oddskvoterna visar en faktors betydelse utan inverkan av andra faktorer som också kan påverka. Oddskvoten jämför till exempel kvinnor med män som har samma utbildningsnivå, familjeförhållanden, invandrabakgrund etc. Modellen bygger dock på antaganden om hur de olika faktorerna adderar till varandra, vilket kan ge en viss osäkerhet. Oddskvoterna anger hur starkt sambandet är mellan sannolikheten för händelserna och personernas ålder, kön, utbildningsnivå etc. En oddskvot som är större än 1 betyder att faktorn innebär en "överrisk". Till exempel innebär en oddskvot på 1,5 för 20–24-åringar att dessa har större sannolikhet att påbörja program än vad 30–39-åringar (referensgruppen) har. När det handlar om risker, t.ex. sannolikheten att påbörja program som ligger mycket närmare noll än ett så ligger oddskvoterna nära de relativa riskerna. En relativ risk på två innebär att det är dubbelt så stor risk för en kvinna att påbörja ett program som vad det är för en man.



**Tabell 12** Oddskvoter för sannolikheterna att bli inskriven som arbetslös eller övrig, och att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Logistisk regression

	Inskrivna som arbetslös	Inskrivna som övrig	Till program från arbetslöshet	Till program från inskriven som övrig
Ref: Enbart A-kassa	1,0	1,0	1,0	1,0
Enbart ekonomiskt bistånd	1,2	4,1	1,0	4,7
A-kassa och ekonomiskt bistånd	1,2	1,9	1,6	1,5
Saknar/annan ersättning	0,6	1,9	0,7	10,5

Oddskvoterna inte är så lätta att tolka direkt, men fördelen är att de enkelt kan belysa vilken betydelse faktorer som t.ex. ålder har och att man kan kontrollera för olika faktors inverkan. Det innebär att man får en uppfattning om vilken betydelse ersättningen har, förutsatt att skillnaderna i sammansättning av övriga faktorer i modellen är desamma i de olika ersättningsgrupperna.

I tabell 13 har oddskvoterna därför skattats med en modell som också tar hänsyn till personernas kön, ålder och utbildningsnivå samt om de är födda i Sverige eller i annat land. Genom att jämföra oddskvoterna för ersättningsgrupperna i tabell 12 med motsvarande oddskvoter i tabell 13 får man en bild av vad sammansättningen av ersättningsgrupperna betyder för sannolikheterna att bli inskriven som arbetslös och övriga inskrivna, samt att därefter delta i arbetsmarknadspolitiska program.

Oddskvoterna för de olika ersättningsgrupperna är något lägre jämfört med motsvarande oddskvoter i tabell 12. Oddskvoten för sannolikheten att bli inskriven som arbetslös har t.ex. minskat med 0,1 för alla ersättningsgrupper. Detta betyder att skillnaderna i kön, ålder etc. i viss mån förklarar sannolikheten att bli inskriven som arbetslös. Man kan också notera att biståndstagarna har en något lägre sannolikhet att påbörja ett program efter arbetslöshet än de med enbart A-kassa när man tar hänsyn till ersättningsgruppernas sammansättning. Skillnaderna är dock små. Sammansättningen av ersättningsgrupperna har generellt en mycket liten betydelse för sannolikheterna att bli inskriven som arbetslös eller som övrig, och sannolikheterna att delta i program. Slutsatsen är att skillnaderna

mellan ersättningsgrupperna i sannolikheten att delta i program alltså kan inte förklaras av olikheter i ålder, kön etc.

Sammantaget visar oddskvoterna med hänsyn taget till sammansättningen av grupperna, liksom de tidigare tabellerna, att de som enbart har ekonomiskt bistånd, jämfört med dem som har enbart A-kassa, har något större sannolikhet att bli inskriven som arbetslös, om än något mindre sannolikhet att delta i program efter arbetslöshetsperiodens slut. Däremot är det betydligt vanligare att de som har enbart ekonomiskt bistånd blir inskrivna som övrig sökande. Detta innebär dock inte att de inte kan påbörja ett arbetsmarknadspolitiskt program efter detta. Tvärtom är sannolikheten för detta betydligt större än för de som enbart har A-kassa.

**Tabell 13** Oddskvoter för sannolikheterna att bli inskriven som arbetslös eller övrig och att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Logistisk regression.

	Inskrivna som arbetslös	Inskrivna som övrig	Till program från arbetslöshet	Till program från inskrivna som övrig
Ref: Enbart A-kassa	1,0	1,0	1,0	1,0
Enbart ekonomiskt bistånd	1,1	3,8	0,9	6,0
A-kassa och ekonomiskt bistånd	1,1	1,8	1,5	1,5
Saknar/annan ersättning	0,5	1,9	0,6	11,6
Man	1,2	0,8	1,3	1,2
Född i Sverige	1,0	0,7	0,9	1,9
Ref: 30–39 år	1,0	1,0	1,0	1,0
20–24 år	1,7	0,7	1,5	0,5
25–29 år	1,3	0,9	0,9	0,7
40–49 år	0,8	1,0	1,2	1,1
50–59 år	0,6	0,9	1,4	1,1
60–64 år	0,5	0,7	1,0	0,6
Ref: Gymnasieutb.	1,0	1,0	1,0	1,0
Grundskoleutb.	1,0	1,2	1,1	1,0
Eftergymnasial utb.	1,2	1,0	0,9	0,9

Oddskvoterna i tabell 13 visar också skillnader mellan kvinnor och män, olika åldersgrupper etc. Män har till exempel större sannolikhet än kvinnor att bli inskrivna som arbetslösa och att påbörja arbetsmarknadspolitiska program efter arbetslöshet, eller efter att varit inskriven som övriga inskrivna. Däremot har de lägre sanno-

likhet att skrivas in som övriga. På samma sätt kan man se att ungdomar i åldern 20–24 år har större sannolikhet än åldersgruppen 30–39 år (referensgruppen) att bli inskrivna som arbetslösa och att påbörja ett program efter arbetslöshet. Däremot har de lägre sannolikhet att skrivas in som övriga inskrivna eller påbörja program efter att ha varit inskrivna som övriga.

### **Deltagande i program 2002 – mars 2006**

För att ytterligare belysa frågan om i vilken utsträckning personerna i de olika ersättningsgrupperna deltar i arbetsmarknadspolitiska program redovisas också hur många som deltagit i sådana program under hela perioden 2000–mars 2006, och hur ofta. Av tabell 14 framgår att oavsett ersättning så har mer än hälften deltagit minst en gång i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Personer med enbart ekonomiskt bistånd har bidragit i något större utsträckning än de med enbart A-kassa, 59 jämfört med 56 procent. Det genomsnittliga antalet dagar för dem som deltagit är dock något lägre med enbart ekonomiskt bistånd, 337 dagar jämfört med 346 dagar för dem med enbart A-kassa. Flest har deltagit i gruppen med både A-kassa och ekonomiskt bistånd, 74 procent.

Det är också mycket vanligt att man deltagit flera gånger. I gruppen med både A-kassa och ekonomiskt bistånd har nästan var femte person deltagit fem eller fler gånger, och i de övriga grupperna har något mer än var tionde person deltagit fem eller fler gånger. Längst tid i program totalt sett har de som saknar eller har annan ersättning, 868 dagar.

Sammantaget visar tabellen på mycket små skillnader mellan de som har enbart ekonomiskt bistånd och de som har enbart A-kassa, och det finns inget som visar att personer som enbart har ekonomiskt bistånd skulle ha systematiskt sämre tillgång till arbetsmarknadspolitiska insatser.

**Tabell 14 Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program 2000 till mars 2006 för inskrivna 2004. Genomsnitt**

	Enbart A-kassa	Enbart ekonomiskt bistånd	A-kassa och ekonomiskt bistånd	Saknar/annan ersättning
Andel som deltagit i program	56	59	74	56
Antal dagar i program för dem som deltagit	346	337	367	916
Antal gånger i program:				
1 gång	19	21	20	21
2 gånger	12	13	15	11
3 gånger	8	9	11	7
4 gånger	5	6	9	5
5 eller fler gånger	11	11	19	12
<b>Totalt</b>	<b>582 404</b>	<b>111 131</b>	<b>35 545</b>	<b>400 875</b>

## Referenser

AMS, Definitioner inom AMV:s statistik. Historik över ett urval av våra begrepp. UIN 2004:1, 2004.

Ds 1999:54, Samverkan för färre bidrag och fler i jobb.

Ds 2000:38, En effektivare arbetsmarknadsutbildning.

Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetslösa med försörjningsstöd, Redovisning av en enkät till kommunerna. 2004.

## Appendix 1 Beställning av datamaterial från SCB och AMS

Studien har genomförts med hjälp av datamaterial från Statistiska centralbyrån. Beställningen omfattade uppgifter för samtliga födda 1936–1987 som någon gång åren 2001–2004 bott i ett hushåll som fått försörjningsstöd, samt ett slumpmässigt urval på 300 000 personer födda 1936–1987 som någon gång åren 2001–2004 varit inskrivna på Arbetsförmedlingen. Datamaterialet omfattar totalt 619 724 personer. I AMS urval om 300 000 personer fanns 57 354 också i registret över ekonomiskt bistånd.

I rapporten används uppgifter om personer 20–64 år som under 2004 bott i ett hushåll som fått försörjningsstöd eller varit inskrivna på Arbetsförmedlingen. Dessa utgör totalt 463 378 personer.

Datamaterialet innehåller uppgifter från AMS register över inskrivna på Arbetsförmedlingen (Händel) för åren 2000 fram till mars 2006, från SCB:s statistik om individernas och hushållens inkomster för åren 2001–2004, samt uppgifter från registret över ekonomiskt bistånd för åren 2001–2004.

# Aktivering av socialbidragstagare

- *internationella erfarenheter*
- *insatsernas utformning och effekt*

Denna rapport beskriver utvecklingen och synen på aktiva insatser till enskilda med ekonomiskt bistånd i ett antal europeiska länder.

I en andra del sammanfattas det nuvarande kunskapsläget när det gäller effekterna av aktiva insatser till denna grupp.

Rapporten har skrivits av fil.dr i socialt arbete Anders Giertz, Växjö universitet.

## Sammanfattning

I ett första kapitel av denna rapport ges kortfattande beskrivningar av situationen när det gäller socialbidrag, arbetslöshetsersättning och aktivering i de nordiska länderna samt Nederländerna, Tyskland och Storbritannien. Beskrivningarna är skissartade och ska bara teckna de väsentliga dragen och några aktuella utvecklingstendenser beträffande socialbidrag och aktivering. Det finns ett antal anledningar till aktiveringslinjens genomslag. En är att arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar under de senaste årtiondena. Arbetslösheten har ökat, och särskilt lågutbildade och grupper som invandrare och ungdomar har haft särskilt svårt att få arbete. Arbetslösheten är också ett ekonomiskt problem för samhället genom ökade kostnader för bidrag och minskade skatteinkomster. Synen på socialpolitiken har även förändrats och synen på de arbetslösa har förskjutits till en ökad betoning på de arbetslösas eget ansvar för att söka jobb och utveckla sin kompetens. Man kan se en hel del likheter mellan länderna i systemens

utformning men även betydande skillnader. Det finns dock klara likheter i en utveckling mot ökande inslag av aktivering i den allmänna arbetsmarknadspolitiken, och beträffande insatser som är speciellt inriktade på socialbidragstagare, framför allt kommunalt organiserade åtgärder. Regler och förutsättningar för att få bidrag har också skärpts i de flesta länder. Reglerna för behörighet till försäkringsbaserad ersättning har skärpts i de flesta länder genom att tiden för kvalificering har ökats. I de flesta fall är dock dessa förändringar ganska små.

I ett andra kapitel av denna rapport sammanfattas det nuvarande kunskapsläget när det gäller insatser till enskilda med socialbidrag. Den totala effekten av aktiva arbetsmarknadsåtgärder på sysselsättningen är begränsad, och leder inte i sig till någon stor minskning av arbetslösheten eller någon betydande minskning av olika former av social marginalisering. Detta gäller både för åtgärder som riktas mot arbetslösa i allmänhet och åtgärder som riktas till socialbidragstagare. Aktiva åtgärder kan dock ha en viss effekt och en positiv funktion om de samordnas med andra åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken och den ekonomiska politiken. De relativt fåtaliga utvärderingarna av aktivering av socialbidragstagare inom socialtjänsten och på kommunal nivå har visat på låg eller ingen effekt, medan bättre resultat har uppnåtts när socialbidragstagarna deltar i de nationella arbetsmarknadsprogrammen, framför allt när de får del av de mest effektiva insatserna som subventionerad anställning eller andra åtgärder som liknar vanligt arbete och inte har karaktär av sysselsättningsprojekt. Kommunerna har inte möjlighet att på egen hand tillhandahålla varierade åtgärder av hög kvalitet, och därför förefaller det rimligast att även arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare som står till arbetsmarknadens förfogande organiseras i det statliga systemet.

## Socialbidrag och aktivering i nordiska och europeiska länder

Socialbidragssystemen har förändrats snabbt och mycket i de flesta länderna i Europa, både under 1990-talet och efter millennieskiftet. I Norge och Finland håller man t.ex. för närvarande på med att genomföra omfattande förändringar av socialbidraget och aktiveringen.

Aktivering används här som ett samlande begrepp för olika typer av insatser som syftar till att aktivera socialbidragstagare, dels i form av träningsprogram och olika former av arrangerat arbete, och dels i form av olika krav som skyldighet att aktivt söka arbete, delta i olika former av träning, sanktioner mot dem som inte uppfyller kraven samt slutligen en striktare bedömning och kontroll av om den sökande uppfyller de kriterier som ställts upp för rätten till bidrag. Man kan skilja mellan komponenter som handlar om att få den arbetslöse bidragstagaren mera aktiv i arbetssökandet och träningen, och komponenter som handlar om striktare regler och ökad kontroll. I de flesta fall har dock den förändrade politiken inneburit en strävan att få individen att bli mer aktiv, men har också lett till striktare regler och ökad kontroll. Det går att analytiskt skilja dessa åt, men de socialpolitiska förändringarna har innehållit en blandning av båda komponenterna som kan vara sammanflätade så att t.ex. den ökade kontrollen ska åstadkomma och säkerställa en ökad aktivitet hos individen.

Politiken har i de flesta västeuropeiska länder utvecklats mot ökad aktivering av arbetslösa. Förändringarna inleddes redan i slutet av 1980-talet i en del länder men genomfördes till största delen under 1990-talet. De förändringar som skett efter millennieskiftet handlar inte främst om ökad aktivering utan om förändringar av organisation och bidragssystem.

Det finns ett antal anledningar till aktiveringslinjens genomslag och argument som använts för att motivera den:

- En anledning är att arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar under de senaste årtiondena. Arbetslösheten har ökat, och särskilt lågutbildade och grupper som invandrare och ungdomar har haft särskilt svårt att få arbete. Arbetslösheten i Sverige ökade dramatiskt i början av 1990-talet men liknande öknings hade redan tidigare skett i många andra länder. Arbetslösheten innebär ofta ekonomiska och sociala problem



för dem som drabbas. Den förändrade arbetsmarknaden ställer nya krav på de arbetslösa och ett aktivt förhållningssätt i stället för ett passivt.

- Arbetslösheten är också ett ekonomiskt problem för samhället genom ökade kostnader för bidrag och minskade skatteinkomster. I kombination med en allmän ekonomisk nedgång kan det innebära stora påfrestningar på statens finanser. Aktivering ses som ett sätt att öka sysselsättningen och minska samhällets kostnader.
- När arbetslösheten är hög är det svårt att kontrollera om de arbetslösa verkligen söker arbete och vill arbeta. Det dyker ständigt upp föreställningar och påståenden om att en del eller många arbetslösa kan få arbete om de vill, och krav på deltagande i aktiva åtgärder blir då en lösning.
- Synen på socialpolitiken har också förändrats och synen på de arbetslösa har förskjutits till en ökad betoning på de arbetslösas eget ansvar för att söka jobb och utveckla sin kompetens. I flera länder har det formulerats en syn som bygger på att både samhället och individen har rättigheter och skyldigheter. Individen har rätt att få ekonomiskt stöd, men också skyldighet att söka arbete och delta i aktivering. Samhället har en skyldighet att vidta åtgärder mot arbetslösheten och tillhandahålla aktiveringen, men också rätt att kräva aktiv medverkan av individen.

I detta kapitel ges kortfattande beskrivningar av situationen när det gäller socialbidrag, arbetslöshetsersättning och aktivering i de nordiska länderna samt Nederländerna, Tyskland och Storbritannien. Beskrivningarna är skissartade och ska bara teckna de väsentliga dragen och några aktuella utvecklingstendenser beträffande socialbidrag och aktivering. Avsikten är inte att ge någon fullständig bild av den socialpolitiska diskussionen, utvecklingen under de senaste decennierna eller systemens utformning. En utmärkt, aktuell beskrivning av de nordiska länderna finns i Johansson (2006). Mer djupgående beskrivningar och analyser av aktivering i europeiska länder finns i Lødemel & Trickey (2001) och Gilbert & Van Voorhis (2001). På grund av den höga reformtakten under de senaste åren har de senare redan blivit inaktuella beträffande den aktuella utvecklingen i vissa länder, men de ger värdefulla beskrivningar av förutsättningar och traditioner i olika länder. En mer

teoretisk framställning om aktiveringspolitiken finns i van Berkel & Hornemman Møller (2002).

## Danmark

I Danmark finns en försäkringsbaserad ersättning vid arbetslöshet för dem som kvalificerat sig genom tidigare arbete, medan de som inte är försäkrade får socialbidrag (kontanthjälp). Insatser för arbetslösa är också uppdelade på åtgärder inom arbetsförmedlingen och på kommunala aktiveringsprogram för socialbidragstagare. Ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen var under 1980-talet mycket hög och en person kunde få ersättning under drygt åtta år, inkluderande tiden i de subventionerade anställningar som krävdes för återkvalificering. Det danska systemet har beskrivits som tvåsträngt baserat på uppdelningen i försäkrade och oförsäkrade arbetslösa och en motsvarande uppdelning av arbetsmarknadspolitikerna mellan staten och kommunerna (Johansson 2006).

Omfattande förändringar av politiken i aktiv riktning genomfördes under 1990-talet. Förändringarna började med socialbidragstagarna och 1989 blev deltagande i aktivering obligatoriskt för ungdomar, ett krav som senare utökades även till dem som var 25 år och äldre. Dessa reformer var kopplade till en grundläggande förändring i synen på individens och samhällets ansvar. Individen betraktades inte längre på samma sätt som drabbad av omständigheter utanför hans eller hennes kontroll, t.ex. arbetslös beroende på strukturella eller konjunkturella faktorer, utan man betonade i stället det ömsesidiga ansvaret. Både individen och samhället hade rättigheter och skyldigheter. Individen hade rätt att få ekonomiskt stöd men var också skyldig att söka jobb och delta i aktivering. Samhället hade en skyldighet att ge ekonomiskt stöd och erbjuda aktivering, men också rätt att kräva en motprestation av personer samt att sanktionera dem som inte medverkade genom att neka ekonomiskt stöd.

Reformerna skedde i flera steg men det fanns också kvar betydande inslag av passiva komponenter, t.ex. kunde en arbetslös få ersättning passivt i fyra år och var först därefter tvungen att gå in i den aktiva delen på tre år (under perioden 1993–1995). Ersättningstiden har senare skurits ner till fyra år, ett passivt och tre aktiva år. För socialbidragstagare under 30 år gäller att de ska aktiveras inom tre månader och för dem som är äldre inom 12 månader.

Kriterierna för aktivering har också utökats från arbetslöshet till att också omfatta andra sociala problem (Johansson 2006).

Den borgerliga regering som tillträdde 2001 ansåg att den dåvarande arbetsmarknadspolitiken var otillfredsställande med parallella och ibland överlappande system. Omfattande förändringar har beslutats efter samråd med flera andra partier, däribland socialdemokraterna. Reformerna kommer att genomföras fram till 2007 och innebär en omläggning till ett ensträngat system med en samordnad organisation, dock inte under en huvudman utan i form av en samordning av existerande verksamheter under ett gemensamt tak. Både försäkrade och oförsäkrade arbetslösa ska få hjälp på samma Job Centre. Aktiveringssystemet ska vara gemensamt men ersättningen kommer att hanteras av både arbetslöshetskassor och den kommunala socialtjänsten. Man lägger stor vikt vid kontrakt och individualisering av insatserna (Beskäftigelsesministeriet 2002, Johansson 2006).

## Finland

Finland drabbades liksom Sverige av snabbt stigande och mycket hög arbetslöshet och en kraftig uppgång av socialbidraget under 1990-talet, men i ännu högre grad än Sverige. En rad av reformer av arbetsmarknadspolitiken genomfördes under 1990-talet. Ersättningsystemet var då dubbelt, eller snarare tredubbelt, och bestod av en försäkringsbaserad ersättning, ett arbetsmarknadsstöd som var behovsprövat, samt socialbidrag (utkomststöd). Insatserna för arbetslösa delades upp mellan arbetsförmedling och kommuner. Ersättningsnivåer och behörighetsregler skärptes under 1990-talet och det behovsprövade arbetsmarknadsstödet, som ursprungligen främst var avsett för ungdomar, kom så småningom att bli den dominerande stödformen. Samtidigt fick politiken en mer aktiv inriktning. Man strävade efter att utveckla individuella handlingsplaner och använda dessa som instrument för att öka effektiviteten. De arbetslösa blev skyldiga att delta i åtgärder, för både arbetsmarknadsstödet och socialbidraget. Om någon vägrade att delta i aktivering kunde det leda till att socialbidraget reducerades med 20 procent, och ytterligare 20 procent om det hände igen. Dock verkar det vara sällsynt att sanktioner faktisk använts (Johansson 2006).

Det finska systemet har genomgått stora förändringar efter millennieskiftet och dessa pågår fortfarande under år 2006. Under 2002 och 2003 genomfördes storskaliga försök med *Joint Service Centres* som byggde på en samverkan mellan arbetsförmedling, kommunal socialtjänst och försäkringskassan i multiprofessionella grupper av experter. Erfarenheter från försöken ligger till grund för en genomgripande förändring på nationell nivå, som genomförs mellan 2004 och 2006. Arbetsförmedlingen delas upp i två enheter. Den ena kallas *Job-Search Centre* och är orienterad mot den reguljära arbetsmarknaden, och riktar sig till arbetslösa som kan ta ett jobb direkt. Servicen är främst inriktad på arbetsförmedling. *Labour Force Service Centre* är den andra enheten och den riktar sig till arbetslösa som är i speciellt behov av stöd, och ska förutom arbetsförmedling också förmedla social service och hälsoservice. Insatserna ska vara individinriktade och bygga på en integration av olika professionella resurser. Regeringen sätter också upp mål om en väsentligt noggrannare bedömning av den arbetslöses arbetsmarknadssituation, och arbetsmarknadsstödet ges mer beroende av motprestationer. Rätten till arbetsmarknadsstödet förloras om någon vägrar att ta ett anvisat arbete eller delta i en åtgärd, men först efter att man fått arbetsmarknadsstöd under minst 500 dagar. Socialbidraget delas upp i en grundläggande del och en kompletterande del (liknande den svenska konstruktionen). Finansieringen av den grundläggande ersättningen delas lika mellan stat och kommun liksom för arbetsmarknadsstödet efter 500 dagars arbetslöshet, medan staten helt står för kostnaden för arbetsmarknadsstöd vid kortare arbetslöshet (Finlands regering 2005, Johansson 2006).

De senaste reformerna innebär alltså en integration av arbetsmarknadsinsatserna, medan ersättningen till arbetslösa fortfarande är uppdelad på flera typer av bidrag. Arbetsvillkoret för arbetsmarknadsstöd är tio månader, men de som inte arbetat tidigare kan ändå få stödet efter fem månaders väntetid. Arbetslösa som utförsäkrats från dagpenning efter 500 dagar kan också få arbetsmarknadsstöd, vilket innebär att arbetsmarknadsstödet blir en gemensam stödform för långtidsarbetslösa.

## Norge

Arbetslösheten i Norge är låg i ett europeiskt perspektiv och landet har inte heller haft någon accelererande arbetslöshet under 1990-talet som Sverige och Finland. Även om problemen är mindre än i andra länder, så har sysselsättningen uppmärksamats politiskt och det finns klara målsättningar om att få fler i arbete. Detta gäller kanske särskilt grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och varit arbetslösa lång tid eller som befinner sig utanför arbetskraften.

Norge har haft en arbetsinriktad politik under efterkrigstiden, men termen *arbeidslinje* introducerades först 1992 i en officiell utredning. Liksom i Sverige har socialbidraget varit ett kommunalt ansvar med stor frihet för kommunen att utforma regler och organisation. Kommunerna fick 1991 rätt att kräva att mottagare av socialbidrag utförde arbete i kommunen som en motprestation för bidraget och socialbidraget kunde dras in för dem som inte uppfyllde kraven. Arbete som motprestation förekom i omkring en tredjedel av kommunerna (Dahl & Drøpping 2001).

Den norska arbetslöshetsförsäkringen har aldrig haft en lika generös ersättningsnivå som i Danmark och Sverige. Under 1990-talet ökades kraven på yrkesmässig och geografisk rörlighet, och möjligheten till återkvalificering genom deltagande i åtgärder försvann. Den totala ersättningstiden sänktes också från tre till två år.

Norge hade liksom Sverige en uppdelning mellan kommunernas ansvar för arbetslösa socialbidragstagare och de försäkrade arbetslösa, som fick service genom arbetsmarknadsmyndigheten (aetaten). En översyn gjordes efter millennieskiftet och regeringen betraktade den tidigare ordningen som otillfredsställande. Alltför många medborgare stod utanför arbetslivet och insatserna sattes in för sent. Uppdelningen av ansvaret mellan arbetsmarknadsmyndighet, socialtjänst och försäkringskassa ledde till målkonflikter och samarbetsproblem. Den skapade också gråzoner där medborgarna kunde hamna mellan stolarna. Ett antal försök med nya organisationsformer inleddes därför och kom att ligga till grund för en omfattande reformering av den offentliga förvaltningen som genomförs mellan 2005 och 2009. Den nya organisationen kallas NAV (Ny arbeids- och velferdsforvaltning) och omställningen tar lång tid eftersom förändringarna är genomgripande och omfattande. Den nya organisationen motiveras mer från ett brukarperspektiv än ett aktiveringsperspektiv, och den ska ge medborgaren

tillgång till alla former av välfärdstjänster på ett lokalt kontor, som samordnar försäkringskassa, arbetsförmedling och socialtjänst. Staten och kommunen ska vara likvärdiga parter på den lokala nivån medan det övergripande ansvaret är statligt, och inrättandet av lokala arbets- och välfärdskontor är lagstadgat. Individuella handlingsplaner betonas starkt och ses som ett sätt att anpassa insatserna individuellt, brygga samman olika professionella kompetenser och att utarbeta sociala kontrakt, som anger både det offentliga och medborgarens rättigheter och skyldigheter (Johansson 2006, Stortingets proposition 46/2004-2005).

## Nederländerna

Nederländerna utvecklade en arbetsmarknadspolitik med stark betoning på aktivering under 1990-talet, vilket innebar ett paradigmskifte i förhållande till den tidigare politikens inriktning på inkomsttrygghet och service. Krav på arbete infördes 1992 för ungdomar 18–22 år, men kraven utvidgades 1998 även till äldre, främst långtidsarbetslösa. Åtgärdsarsenalen breddades från arbete och träning till att också omfatta obetalt arbete i den frivilliga sektorn. För de unga är deltagande obligatoriskt för alla och staten har åtagit sig att tillgodose en tillräcklig åtgärdsvolym, medan deltagandet för äldre personer mera styrs av tillgången på åtgärder och individuella bedömningar. Aktivering inleds för unga efter sex månaders arbetslöshet och avslutas inte förrän de får arbete eller når 23 års ålder (Spies & Van Berkel 2001). Arbetslösa som har arbetat minst 26 veckor av de 36 veckor som föregår arbetslösheten, är berättigade till arbetslöshetsersättning medan övriga får behovsprövat socialbidrag.

Den nederländska aktiveringspolitiken fick stor uppmärksamhet och omnämndes i EU-sammanhang som ett positivt föredöme. Arbetslösheten minskade kraftigt, fast aktiveringens bidrag till detta är omtvistat och den ökade förvärvsfrekvensen handlade delvis om att deltidsarbete blivit vanligare. Politiken har också kritiserats för att den innebar en försvagning av de medborgerliga rättigheterna (van Oorschoot & Abrahamson 2003).

De aktuella reformerna syftar till att förkorta arbetslöshetens varaktighet, att förebygga arbetslöshet och underlätta återgång i arbete. Kraven för rätt till arbetslöshetsersättning höjs något genom en skärpning av arbetsvillkoret. Den maximala tiden för

arbetslöshetsersättning minskas för de flesta åldersgrupper, med ett tak på tre år och två månader (från oktober 2006). En grundläggande princip är att alla arbetslösa aktivt måste söka arbete och undantag kan endast göras i mycket speciella fall. En grindvaktsfunktion ska byggas in i arbetslöshetsersättningen för att se till att den arbetslöse söker jobb under de första månadernas arbetslöshet. En del av kostnaderna för äldre arbetslösa ska bekostas av den tidigare arbetsgivaren för att stimulera arbetsgivaren att upprätthålla personalens kompetens (Nederländska regeringen 2005).

En ny lag om socialbidrag infördes 2004 och innebär en decentralisering av socialbidraget. Kostnaderna för socialbidrag ersattes tidigare till stor del av staten, men från 2004 får kommunerna ökat ansvar för kostnaderna. Kommunen får ett statligt anslag och får i väsentlig grad själv bekosta överskridanden, men de pengar som inte utnyttjas får kommunen behålla som en bonus. Kommunerna har stor frihet i utformningen av administrationen medan normerna för socialbidrag bestäms av staten. Decentraliseringen tycks ha lett till en ökad prioritering av nya socialbidragstagare och ungdomar, grupper som bedöms stå relativt nära arbetsmarknaden. Många kommuner har satsat på en "work first"-strategi med betoning på arbetsökande och att ta vilket arbete som helst. Anslagen till subventionerade anställningar har skurits ner, vilket minskat möjligheterna till sysselsättning för de utsatta grupperna (van Berkel 2006).

Flera länder har under de senaste åren genomfört eller håller på att genomföra ett enhetligt system för arbetslösa, oberoende av om ersättningsformen är socialbidrag eller arbetslöshetsersättning. I Nederländerna har man däremot behållit uppdelningen i separata system och under de senaste åren gått mot ökad decentralisering av socialbidraget och ökat kommunalt självbestämmande.

## Tyskland

Tyskland har under lång tid haft ett tvådelat system för ersättning vid arbetslöshet, ett för dem som kvalificerat sig genom tidigare arbete och fick arbetslöshetsersättning och ett annat för de övriga som fick socialbidrag. Arbetslöshetsersättningen kunde betalas ut under mycket lång tid. En omfattande reformprocess har dock skett i fyra steg mellan år 2003 och 2006, genom de s.k. Hartz-paketerna uppkallade efter kommissionens ordförande Peter Hartz.

De största politiska partierna ställde sig bakom en politik där arbetsgivaravgifterna ska ligga under 40 procent och bidragen till arbetslöshetsförsäkringen skärs ned. Ungdomar ska gå in i åtgärd efter tre månaders arbetslöshet, medan politiken för äldre arbetskraft förskjuts mot aktiva åtgärder i stället för förtidspension. För att stimulera efterfrågan på arbetskraft har man infört en möjlighet till "minijobb" som är skattefria om de är av ringa omfattning (lön under 400 euro per månad, och lägre skatt upp till 800 euro) men också ett stöd för arbetslösa som vill bli egna företagare. Arbetsförmedlingen ska bli mindre byråkratisk och i stället ge mer tid och bättre service åt kunderna.

Tiden i försäkringsbaserad arbetslöshetsersättning har maximerats till 12 månader respektive 18 månader för dem som är 55 år och äldre. De nya tidsgränserna gäller från februari 2006 och innebär en kraftig förkortning av den maximala tiden jämfört med tidigare 32 månader. Arbetslöshetsersättningen och socialbidraget slås samman till ett system, både rättsligt och förvaltningsmässigt. Det finns dock fortfarande två nivåer på arbetslöshetsersättningen, en tidsbegränsad försäkringsbaserad nivå (ALG I) och en behovsprövad med lägre ersättningsnivå (ALG II som ger 345 euro per månad + eventuella andra bidrag som bostadsbidrag). Det innebär en kraftig sänkning i förhållande till den tidigare behovsprövade arbetslöshetsersättningen som låg på 515 euro i genomsnitt och uppbars av dem som utförsäkrats från den försäkringsbaserade ersättningen. Socialbidraget finns kvar men arbetsföra mellan 16 och 65 år hänvisas till arbetslöshetsersättningen. Den nya behovsprövade arbetslöshetsersättningen är högre än socialbidraget, men den ska också täcka kostnader för t.ex. kläder, och därför blir den faktiska skillnaden liten.

Avsikten är att det nya systemet ska ge förbättrad arbetsförmedling, men även den arbetslöses egenansvar betonas starkare. Det nya systemet innebär också slutet för det tidigare samarbetet mellan den delstatliga arbetsförmedlingen och den kommunala socialtjänsten, vilket i de officiella dokumenten beskrevs som dyrt och ineffektivt. I stället omorganiseras den tidigare arbetsförmedlingen med sammanlagt 90 000 anställda till "Job Centers" som ska vara mindre byråkratiska och mera serviceinriktade, och ta ansvar för all kontakt med den arbetslösa (one-stop shops). En väsentlig del i reformerna är att stimulera efterfrågan på deltidsjobb och tillfälliga jobb, vilka motverkas av arbetslagstiftningen. Särskilda personalserviceagenter ska förmedla tillfälliga arbeten på uppdrag



av arbetsgivare, men ska också fungera som ett skydd mot att den anställda utnyttjas.

Sammantaget innebär de tyska reformerna en mycket stor förändring med stora nedskärningar i den försäkringsbaserade arbetslöshetsersättningen, ett samordnat system för alla arbetslösa, stimulans av efterfrågan på arbetskraft genom sänkta skatter för bl.a. minijobb, en statlig förmedling av temporära jobb för att öka flexibiliteten samt en ökad betoning på aktivering och individualisering. Reformerna har kritiserats från olika utgångspunkter, dels för att de allvarligt försämrar förhållandena för de arbetslösa, och dels för att de inte tillräckligt kraftfullt tar itu med grundläggande problem som en stelbent arbetsrätt och alltför höga löner för okvalificerat arbete. Oavsett hur man ställer sig i denna fråga så innebär reformerna en betydande förändring av den tyska arbetslöshetspolitiken.

Avsnittet om Tyskland baseras främst på tyska regeringens hemsida, [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de), dokumenten Arbeitsmarktsreform Schritt für Schritt, Arbeitsmarktpolitik och Das neue Sozialhilferecht samt Lohse (2005) och Streeck & Trampusch (2005).

## Storbritannien

Storbritannien hade i början av 1980-talet en politik som prioriterade arbetslöshetsersättningen. Arbetslösa behövde inte besöka arbetsförmedlingen och socialbidraget hade en stark karaktär av inkomstgaranti (Lindsay & Mailand 2004). Den konservativa regeringen införde ökade krav på arbetssökande, men det var framför allt den Labour-regering som tillträdde 1997 som genomförde genomgripande förändringar.

Socialbidraget (Income Support) behölls för dem som inte hade arbetslöshetsrelaterade problem, medan oförsäkrade arbetslösa fördes över till ett nytt försörjningssystem, Jobseekers' Allowance (JSA). Den som beviljas JSA ska först genomgå en intervju på jobbcentret och upprätta en handlingsplan. Bidraget kan dras in eller reduceras för den som inte håller kontakt med jobbcentret eller söker arbete i tillräcklig omfattning.

Både försäkrade och oförsäkrade arbetslösa får bidrag i samma system (JSA). Beloppet är detsamma i båda fallen och ersättningsnivån är låg. Den enda skillnaden är att det försäkringsbaserade bidraget inte är behovsprövat och betalas ut utan hänsyn till

hushållets övriga inkomster. Ersättningsperioden är kort och efter sex månader övergår den försäkringsbaserade ersättningen till behovsprövad ersättning, som inte är tidsbegränsad.

En väsentlig förändring är införandet av arbetsmarknadsprogrammen New Deal, vilket skett stegvis och började med ungdomar 18–24 år i New Deal for Young People 1998. Ungdomar övergår efter sex månader med arbetslöshetsersättning i New Deal. Deltagandet är obligatoriskt efter sex månader, men vissa utsatta grupper har rätt att få snabbare tillträde och övriga kan ansöka om en tidigare start. Deltagaren får en personlig rådgivare och går först in i en inledande fas på fyra månader med utökad rådgivning och träning i jobbsökande (Gateway-perioden). De som inte får jobb under de första fyra månaderna går vidare till ett av alternativen (options) som består av subventionerad anställning, stöd till egenföretagande, utbildning eller arbetsträning på heltid samt praktik i miljöarbete eller inom den frivilliga sektorn. Avsikten är att hitta ett alternativ som stämmer med den unges önskemål. Insatsen pågår under sex månader och de som inte får jobb under tiden återgår till JSA, men med intensifierad hjälp att söka jobb (Judge 2001).

Efter hand har fler typer av New Deal-program skapats för långtidsarbetslösa, arbetshandikappade och ensamstående föräldrar. Kraven varierar mellan programmen, och långtidsarbetslösa som är äldre än 24 år behöver inte gå in i programmet förrän efter två års bidrag medan deltagandet för ensamstående föräldrar är frivilligt oberoende av tid.

Det finns också ett antal andra program som Work Trials med praktik på en arbetsplats under tre veckor, och ett mindre startbidrag för dem som får jobb, ett s.k. Job Grant som ger 100 pund för ensamstående och 250 pund för dem som har barn. Politiken innebär en "work first"-strategi, som snabbt ska få människor i arbete snarare än att satsa på långsiktig kompetensutveckling. Skattepolitiken har också utformats i enlighet med detta och syftar till att det ska löna sig att arbeta även för dem som har låg lön, genom t.ex. skattekrediter som är en form av negativ inkomstskatt och innebär att hushållet får pengar från skattemyndigheten i stället för att betala skatt. Låginkomsttagare kan få en ersättning från skattemyndigheten som trappas ner vid ökande inkomst. Skattekrediterna var tidigare begränsade till barnfamiljer och särskilda grupper men har utökats till att även omfatta ensamstående som arbetar minst 30 timmar i veckan. Politiken innebär ett klart

ställningstagande för att prioritera ekonomiskt stöd till dem som har otillräcklig arbetsinkomst framför generella bidrag.

### Sammanfattning

Man kan se en hel del likheter mellan länderna i systemens utformning men även betydande skillnader. Det finns dock klara likheter i en utveckling mot ökande inslag av aktivering i den allmänna arbetsmarknadspolitiken, och beträffande insatser som är speciellt inriktade på socialbidragstagare, framför allt kommunalt organiserade åtgärder. Regler och förutsättningar för att få bidrag har också skärpts i de flesta länder.

Reglerna för behörighet till försäkringsbaserad ersättning har skärpts i de flesta länder genom att tiden för kvalificering har ökats. I de flesta fall är dock dessa förändringar ganska små. I många länder har också ersättningsnivån sänkts under 1990-talet eller efter millennieskiftet. Den största förändringen av den försäkringsbaserade arbetslöshetsersättningen har dock i de flesta länder varit att den maximala ersättningstiden reducerats kraftigt och att möjligheterna till återkvalificering minskats eller helt tagits bort. Möjlighet till utförsäkring finns i alla länder men tiden varierar kraftigt, från sex månader i Storbritannien till flera år i andra länder. I alla länder finns dock ett yttersta skyddsnät i form av ett arbetslöshetsbidrag med lägre ersättningsnivå eller socialbidrag. Det bör dock betonas att det yttersta skyddsnätet i alla länder är förenat med villkor om arbetssökande och aktivering, och att det ekonomiska stödet kan dras in helt eller delvis om den arbetslöse inte uppfyller kraven. Kunskapen om vilka individer som sanktioneras och vad som händer med dem är dock fragmentarisk och otillräcklig.

Ett annat genomgående drag är att kraven på arbetssökande har ökat och att det utvecklats fler program för aktivering. Den nordiska arbetsmarknadspolitiken har redan tidigare varit mer aktiv än i Europa, men även i Norden har den aktiva karaktären ökat under de senaste 10–15 åren. Alla nordiska länder har nu en mycket aktiv arbetsmarknadspolitik, som ligger i toppen vid jämförelser mellan OECD-länder (Brandt et al. 2005). Den ökade aktiveringen gäller både arbetslösa inom arbetsförmedlingen och i kommunal socialtjänst. Skärpningar har också införts med krav på ökad flexi-

bilitet hos den arbetssökande och krav på att ta mindre kvalificerade jobb eller jobb inom ett större geografiskt område.

I de nordiska länderna och i många andra EU-länder har man genomfört reformer i riktning mot en mer sammanhållen organisation för alla arbetslösa. Den tvåtrådade organisationen med skilda delar för försäkrade och oförsäkrade arbetslösa har kritiserats i ett antal frågor, som att uppdelningen blir artificiell i förhållande till de arbetslösas behov, överlappning av klienter med dubbelarbete och samverkansproblem samt att insatserna för de arbetslösa riskerar att styras av bidragsformen, så att arbetslösa med socialbidrag får tillgång till arbetsmarknadsåtgärder av lägre kvalitet än de försäkrade arbetslösa. Ett antal länder i Norden och Europa har nyligen genomfört eller håller på att genomföra mer integrerade organisationer där de arbetslösa får tillgång till samma resurser oberoende av bidragsform. I flera länder har också arbetslösa som tidigare hade socialbidrag fått rätt till arbetslöshetsersättning.

## Arbetsmarknadsåtgärder för socialbidragstagare – en översikt över effektstudier

### Inledning

Den svenska ekonomin drabbades av en mycket allvarlig nedgång i början av 1990-talet med en dramatiskt ökande arbetslöshet som följd. Detta utsatte både arbetsmarknadspolitiken och kommunernas socialbidragssystem för stora påfrestningar. Arbetslösheten minskade avsevärt under slutet av 1990-talet men ligger ändå betydligt högre än vad som tidigare var normalt i Sverige under efterkrigstiden. Sverige har fått liknande problem med sysselsättningen som de flesta andra europeiska länder fick tio eller tjugo år tidigare. Det innebär också att vi kan lära oss av andras exempel.

Syftet med denna del av rapporten är att ge en kunskapsöversikt om olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för socialbidragstagare och framför allt deras effekter på sysselsättningen. Det primära målet för sådana insatser är att deltagaren ska få större möjligheter att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden eller att deltagaren först slussas in i det reguljära utbildningssystemet för att nå detta mål längre fram, när detta stämmer bättre med hänsyn till personens ambitioner eller arbetsmarknaden. Naturligtvis kan åtgärderna ha andra effekter än på sysselsättningen, och påverka individens välbefinnande och psykiska hälsa och även indirekt påverka andra förhållanden som omvårdnaden av barn och deras utveckling. Det finns mycket litet forskning om dessa aspekter, där de sociala och psykologiska förhållandena studeras ur effektperspektiv och inte främst som en beskrivning av upplevelser och attityder. De beskrivande undersökningarna är också viktiga men ger oftast inte möjlighet att avgöra om t.ex. lågt psykiskt välbefinnande beror på arbetsmarknadsåtgärden eller har andra orsaker.

En litteraturöversikt om effekter leder till ett antal avgränsningsproblem. Den centrala frågan är vilka effekter arbetsmarknadsprogram har för socialbidragstagare, eller i bredare bemärkelse mer marginaliserade grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. En begränsning till Sverige skulle ge ett mycket litet och helt otillräckligt antal studier och därmed ett mycket begränsat kunskapsunderlag. Jag har valt att ta med internationella undersökningar, men med en större fokusering på de länder som ligger Sverige närmast beträffande socialpolitiska och ekonomiska för-

hållanden – dvs. i första hand nordiska länder och därefter nordvästeuropeiska länder som Nederländerna och Storbritannien. I översikten finns dock även studier från USA, och den främsta anledningen till detta är att USA kom före Europa med välkontrollerade utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program. Där finns ett stort antal studier av hög kvalitet om program för socialbidragstagare medan antalet i Europa är mycket begränsat. Naturligtvis innebär detta också problem och det går inte att automatiskt överföra resultat från amerikanska förhållanden till svenska förhållanden.

En annan väsentlig avgränsning är om undersökningen ska begränsas till program eller projekt som är utformade speciellt för socialbidragstagare och genomförs inom socialtjänsten eller liknande, främst lokala organisationer. Systemen skiljer sig mellan länderna och det finns inte alltid någon motsvarighet till det svenska socialbidraget. Svaret beror också på om socialbidragstagare enbart deltar i sådana specialinriktade program eller om de även deltar i åtgärder inom den allmänna arbetsmarknadspolitiken som organiseras av AMS eller motsvarande organisation i andra länder. En målsättning för AMS verksamhet är att arbetsmarknadsåtgärderna ska vara tillgängliga för alla arbetslösa, oberoende av om ersättningsformen är arbetslöshetsersättning eller socialbidrag. Det har dock förekommit betydande kritik mot att insatserna i hög grad använts för att återkvalificera arbetslösa med A-kassa för en ny ersättningsperiod och att de bara i begränsad utsträckning varit tillgängliga för socialbidragstagare. Jag har inte hittat någon statistik på detta och genomförde därför en enkel och preliminär analys av ett slumpmässigt urval av befolkningen i arbetsför ålder där det finns uppgifter om socialbidrag, arbetslöshetsersättning och deltagande i AMS-åtgärder. Urvalet begränsades till år 2000, som var det senaste året i den databas jag hade tillgång till (ett urval från SCB:s databas Louise med cirka 14 000 personer som haft socialbidrag eller arbetslöshetsersättning). Analysen visade att socialbidragstagare i ganska stor omfattning deltagit i åtgärder, 19 procent av alla som haft socialbidrag (och helt saknade arbetslöshetsersättning) under året hade också haft någon form av åtgärd som registrerats i databasen Händel vid AMS. Deltagandet var högre bland dem som hade full försörjning genom arbetslöshetsersättning, 29 procent, men samtidigt fanns det en ganska stor andel som har socialbidrag av andra anledningar än arbetslöshet. Allra vanligast var deltagande bland dem som hade både socialbidrag och

arbetslösersättning, 43 procent. Det var ungefär dubbelt så vanligt att ungdomar 20–24 år med socialbidrag var i någon åtgärd jämfört med äldre, men för övriga grupper var skillnaden liten mellan yngre och äldre. Syftet med denna analys är inte att undersöka om åtgärderna var tillräckliga eller rättvist fördelade i förhållande till försörjningsform, men analysen visade att omfattningen bland socialbidragstagare var ganska stor och detta är ytterligare ett argument för att inkludera statliga arbetsmarknadsåtgärder i kunskapsöversikten. Salonen och Ulmestig (2004) uppskattade att cirka 10 procent av socialbidragstagarna deltog i lokala aktiveringsprogram som organiserades av kommunen och låg utanför AMS.

Jag har valt att bara ta med kontrollerade studier i litteraturöversikten, och i huvudsak innebär det experimentella studier med kontrollgrupp och icke-experimentella studier med jämförelsegrupp. I några fall har en annan metod än extern jämförelsegrupp använts för att uppskatta den kausala effekten av arbetsmarknadsåtgärden. Anledningen till denna restriktion är att utfallet för deltagarna bestäms av en mångfald faktorer förutom deltagande i åtgärden. Ett bra utfall från en åtgärd, t.ex. att många av deltagarna får arbete, påverkas också av vilka förutsättningar deltagarna hade innan de gick in i programmet och av förändringar på arbetsmarknaden som minskad arbetslöshet. Det är också vanligt att deltagarna befinner sig i en tillfälligt sämre situation när de går in i ett program och att förhållandena ofta normaliseras efter ett tag. Det rör sig då om en tillfällig svacka i deras arbetslivsutveckling (ofta kallad "the pre-program dip"). Enkla undersökningar av före-efterkaraktär kan inte kontrollera sådana faktorer och det blir mycket svårt eller omöjligt att tolka resultaten. Vi behöver också kunskap om hur det skulle ha gått för deltagarna om de inte deltagit i programmet, och man försöker uppskatta detta genom en kontrollgrupp som inte deltagit i programmet.

Även resultat från experimentella studier och icke-experimentella studier är uppskattningar och dessa kan vara behäftade med fel eller vara skeva ("bias"). En anledning till att skattningen kan bli skev och avvika från det "sanna" värdet är att man studerat en liten grupp av deltagare och att man då får en slumpvariation. Denna variation är relativt oproblematisk och man kan statistiskt uppskatta hur stor denna variation är och om eventuella skillnader är statistiskt signifikanta, dvs. med hög sannolikhet inte är slumpartade. Ett större problem är att det kan finnas okända skillnader mellan individerna i experimentgruppen och jämförelsegruppen

fastän man försöker hitta individer som är så lika som möjligt som de som ingår i experimentgruppen. Om det finns sådana skillnader så finns det ett urvalsproblem ("selection bias") i undersökningen. Under senare år har det utvecklats nya och avancerade metoder för att hantera urvalsproblemen genom metoder som "propensity score"-matchning och andra ekonometriska modeller för kontroll av urvalet. Många av de icke-experimentella studierna som refereras här använder de senaste metoderna, men inte alla. Det finns mycket få effektstudier av arbetsmarknadsprogram för socialbidragstagare i Sverige och Norden och här har jag använt mindre strikta kriterier än för andra studier. Alla studierna innehåller någon form av multivariat kontroll för urval, men inte alltid med kontroll för icke-observerad heterogenitet och sensitivitetstest. Detta betyder inte att tillförlitligheten i dessa studier nödvändigtvis är sämre, men kontrollen är mindre och risken för skevhet i skattningen större. Det finns inte heller någon absolut säkerhet att skattningarna i de studier som använder de bästa metoderna är korrekta, men risken för skevhet är mindre. Även kvaliteten på data har väsentlig betydelse för undersökningens validitet men kan vara svår att bedöma, något som gäller både tillförlitlighet hos de administrativa data och enkätdata som används i studien, men kanske ännu mer om väsentliga förklarande variabler saknas i undersökningen och hur detta i så fall skulle kunna tänkas påverka resultatet. Jag beskriver kortfattat vilka metoder och data som använts när de gäller de mera centrala studierna, men har inte försökt värdera undersökningarnas validitet förutom att de uppfyller höga krav på genomförande och kontroll. Den metod som använts i undersökningen beskrivs ofta i texten i tekniska termer i en parentes. Det skulle inte vara möjligt att översätta detta till lättbegripliga termer eller ge en kortfattad förklaring, och avsikten är främst att ge en antydning om vilken typ av metodologi som använts. Om det finns särskilda problem med studien så beskrivs detta. Man ska alltid vara försiktig med att generalisera resultat från en enstaka studie och evidensen blir betydligt starkare om det finns flera olika studier som pekar i samma riktning, särskilt om de använder olika metoder och är genomförda i olika kontexter.

Den främsta fördelen med experiment framför icke-experimentella undersökningar är att experimenten har bättre kontroll över urvalet. Om randomiseringen är korrekt genomförd så finns det inget problem med jämförbarheten mellan grupperna (ingen "selection bias") förutom slumpmässiga skillnader, och dessa kan



kontrolleras statistiskt och minskar dessutom med gruppstorleken. Det finns dock nackdelar även med experiment som att de kan vara svåra att genomföra av etiska eller praktiska skäl, och problem i genomförandet kan också innebära att resultaten minskar i tillförlitlighet. Det kan röra sig om att de som lottats till experimentgruppen försvinner innan programmet börjar eftersom de får arbete eller inte vill delta av andra skäl, att de avbryter eller att det blir bortfall i uppföljningsdata. Experiment har också en begränsning i att deras styrka är att uppskatta medeleffekter för deltagarna eller subgrupper av dessa, men fungerar som en "black box". Man vet egentligen inte vad som händer i den svarta lådan och får i så fall använda andra metoder för att studera processer eller analysera empiriska data i teoretiskt förankrade modeller. De experimentella resultaten gäller för det specifika program som studerats på en viss plats och under en viss tidsperiod, och det finns samma problem med att generalisera resultaten till andra platser och tidsperioder som för icke-experimentella undersökningar. En relativt kort och oteknisk beskrivning av sociala experiment finns på svenska i Giertz (2000), betydligt fylligare på engelska i Orr (1999) och Boruch (1997) medan en mycket mer fullständig och matematiskt formell presentation finns i Heckman, LaLonde & Smith (1999). En argumentation för och emot experimentella kontra icke-experimentella metoder finns i Burtless (1995) och Heckman & Smith (1995). De grundläggande förutsättningarna och metodproblemen med icke-experimentella undersökningar är inget nytt och beskrivs utmärkt i klassiska texter som Cook & Campbell (1979), men metoderna att hantera dem har förbättrats väsentligt under senare år.

Urvalet av studier som finns med i denna litteraturöversikt är baserat på omfattande litteratursökningar i elektroniska databaser som Social Science Citation Index, JSTOR, Libris och Ebsco. Sökningar har också gjorts vid ett antal europeiska och amerikanska forskningsinstitut, Campbell Collaboration och en del myndigheter. Slutligen har jag gått igenom referenslistor i en del centrala studier från senare år. Det har inte funnits tid till att gå ut med förfrågningar till experter och olika nationella och internationella myndigheter eller andra organisationer om publicerade eller opublicerade utvärderingar, särskilt med tanke på översiktens relativt stora bredd. De studier som finns med i litteraturöversikten är skrivna på svenska, engelska, danska eller norska och det är troligt att det finns relevanta studier på andra språk som borde ha varit med i översikten, liksom att det finns ett bortfall av studier på

de nämnda språken. Naturligtvis ingår också studier som jag hade kännedom om före sökningen.

En stor del av de referenser som kom fram vid sökning med sökord som workfare, welfare-to-work och activation måste sorteras bort eftersom de inte direkt handlade om utvärderingar av specifika program, eller för att de metodologiska kriterierna inte uppfylldes. De metodologiska kraven har satts något lägre för svenska och nordiska studier eftersom antalet är litet, och jag bedömde att det ändå var viktigt att ta med studier som har en rimlig grad av kontroll även om inte de senaste och mest avancerade metoderna använts. När det gäller amerikanska studier finns ett mycket stort antal och framställningen bygger främst på ett antal auktoritativa översikter som dessutom ger möjligheter till generaliseringar, jämförelser och i några fall metaanalyser. Det samma gäller för allmänna arbetsmarknadspolitiska åtgärder som främst utformats av eller används av arbetslösa med arbetslöshetsersättning och i mindre grad av socialbidragstagare. Här är mängden av utvärderingar också betydligt större och det finns ett antal bra översikter som är användbara.

Det område som i första hand uppmärksammas i denna litteraturoversikt är effekter av aktiveringsprogram som direkt riktar sig till socialbidragstagare, och även organiseras och utförs av socialtjänsten eller någon liknande lokal myndighet. I andra hand kommer studier som handlar om effekterna för socialbidragstagare när de deltar i program som har en bredare målgrupp. Här är kriterierna ofta oklara och det är inte alltid lätt att bedöma om den grupp som beskrivs i utvärderingen ska betraktas som motsvarande socialbidragstagare eller inte. I vissa fall framgår det klart att det handlar om mottagare av socialbidrag eller en liknande form av behovsprövat bidrag, men i andra fall kan det röra sig om vagare beskrivningar som att gruppen är missgynnad etc. I tredje hand kommer studier av allmänna arbetsmarknadspolitiska program. Resultaten är inte direkt överförbara till socialbidragstagare, men kunskapen är värdefull som en jämförelse och referenspunkt i förståelsen av effekterna för socialbidragstagare.

Jag har också tagit med en del utvärderingar som handlar om frågor som jag bedömer ha speciellt intresse från ett perspektiv av insatser för socialbidragstagare. Det handlar framför allt om studier av jobbsökande och sanktioner, frågor som varit aktuella och diskuterats i samband med utformningen av regler och åtgärder för socialbidragstagare. Jobbsökande och sanktioner är olika före-

teelser och kan analytiskt separeras, men kombineras ofta i program och det är därför oftast omöjligt att studera effekterna separat i utvärderingar av program. Dessa aspekter kommer därför också att delvis vara sammanvävda i den följande redovisningen och diskussionen. Studier som handlar om ekonomiska sporrar som ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen och den maximala ersättningsperioden ligger längre ifrån socialbidragstagarnas situation och har inte tagits med i översikten. Skattereformer som sänker marginalskatten för låginkomsttagare eller rentav ger en positiv skatteåterbäring har inte heller inkluderats. Sådana program kan vara ett alternativ eller komplement till aktiva åtgärder och tycks ha haft positiva effekter för bidragstagare i USA och Storbritannien. De kan dock också ha mera komplexa ekonomiska implikationer som behöver analyseras mer djupgående än vad som ligger inom ramen för denna översikt. Av liknande skäl har inte heller makrostudier av arbetsmarknadspolitikens totala effekt på nationell nivå tagits med, och jag hänvisar här till studier som Calmfors m.fl. (2002) och Anxo m.fl. (2001).

Många arbetslösa socialbidragstagare är unga, och effekter för unga är därför särskilt relevanta och kommer också att redovisas trots att mycket av redovisningen även här bygger på redan befintliga litteraturöversikter. Dessa breddningar utöver den primära frågeställningen om effekter av program för socialbidragstagare kan innebära att det blir svårare att genomföra en stringent presentation som är lika fullständig och utförlig rakt igenom. Jag har dock bedömt den bredare formen av presentation som mer relevant, dels för att den belyser effekten av andra former av åtgärder än de renodlade programmen för socialbidragstagare och alternativ till dessa, och dels för att socialbidragstagare faktiskt deltar i andra typer av program och inte sällan med tiden övergår från att vara arbetslösa med socialbidrag till att vara arbetslösa med arbetslöshetsersättning. I en avslutade del breddas redogörelsen ytterligare med en inriktning på åtgärdernas effekter på programdeltagarnas välbefinnande och mer kvalitativt orienterade studier av programmen.

Framställningen kommer till stor del att handla om programmens och åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning. Ibland beskrivs programmen kortfattat och det nämns att de hade en positiv effekt. Denna beskrivning refererar då till sysselsättningen och behöver inte nödvändigtvis innebära att programmet i alla delar var bra och kan rekommenderas. En anledning är att den positiva

sysselsättningseffekten kan vara mycket svag och kanske inte särskilt praktiskt relevant, t.ex. inte om man ser den i relation till de insatser som krävs av deltagarna för att uppnå denna marginella förbättring eller i relation till samhällets kostnader för programmet. En annan anledning är att programmet kan ha andra negativa aspekter och att det upplevs som meningslöst, degraderande och har en negativ inverkan på deltagarens psykiska hälsa och välbefinnande. Studier om deltagarnas erfarenheter och upplevelser av aktiveringsprogram kommer att beskrivas i ett avslutande avsnitt.

Det finns ytterligare en aspekt på programmens effekter – de kan ha effekter på både deltagare och icke-deltagare. Förekomsten av ett program kan påverka människor så att de förändrar sitt beteende även om de inte deltar i programmet (Moffitt 1996). Ett exempel är att en person kan anstränga sig mer för att söka arbete eller ta ett lägre betalt arbete för att slippa delta i aktivering. Effekten kan också vara den motsatta, t.ex. om programmet upplevs som attraktivt och kan ge värdefull yrkesutbildning. Det är troligast att aktiveringsprogram huvudsakligen har en skrämseleffekt, åtminstone för dem som har relativt goda förutsättningar på arbetsmarknaden. Det finns betydligt mindre studier av programmens effekter på dem som inte deltar än studier av direkta effekter på deltagare. De metodologiska problemen att uppskatta effekter på icke-deltagare är stora och mer komplexa än vid skattning av direkta effekter. Det är dock möjligt att effekterna på icke-deltagare är lika stora eller större än programmens direkta effekter.

I texten används både begreppen aktivering och arbetsmarknadsprogram. Betydelseerna är i hög grad överlappande men aktivering är det vidare begreppet, som också omfattar inslag som motivationsarbete och sysselsättningsprojekt inom socialtjänsten, medan arbetsmarknadsprogram främst avser mer direkt arbetsmarknadsrelaterade åtgärder inom den statliga arbetsmarknadspolitiken.

## Program för socialbidragstagare

### Studier i Sverige

Milton & Bergström (1998) har gjort en utvärdering av Uppsalamodellen. Detta arbetssätt var mycket kontroversiellt och debatterades livligt i början av 1990-talet. I Uppsalamodellen fanns en mycket stark betoning på att motverka bidragsberoende och den utgick från en stark arbetsmoral med höga krav på klienten att söka arbete. Vid handläggning av socialbidrag gjordes först en noggrann behovsbedömning och kontroll av personens eventuella andra bidrag samt tillgångar som sparkapital, kapitalvaror och innehav av bil. Enligt modellen ska alla realiserbara tillgångar säljas innan bidrag kan beviljas. Det ställs sedan mycket höga krav på bidragstagarna att söka arbete. De ska söka arbete på heltid, vilket betyder att bidragstagaren ska ägna åtta timmar per dag åt att leta efter lediga arbeten, skriva ansökningar och ta kontakt med arbetsgivare. Man betonar starkt att bidragstagaren ska söka alla arbeten, både kortvariga deltidsarbeten och arbeten som bidragstagaren inte anser sig kvalificerad för, eftersom det senare kan vara en felbedömning grundad på dålig självkänsla. Motiveringen är att det alltid finns en chans att få ett arbete trots att de formella kvalifikationerna är otillräckliga, om det inte finns några andra sökande. Bidragstagaren ska göra listor på sökta jobb och kontakter med arbetsgivare, vilka regelbundet granskas tillsammans med socialsekreteraren, ofta varje vecka.

Socialbidrag beviljas endast för en kort period, ofta veckovis och för högst en månad i taget. Om bidragstagaren inte uppfyllt kraven på arbetssökande, så beviljas inte fortsatt bidrag. Beslut om socialbidrag tas på socialsekreterarnas dagliga morgonmöte, vilket ger handläggaren möjlighet att "sova på saken", men de dagliga mötena är också ett sätt att hålla en enhetlig linje på byrån. Utförligare beskrivningar av Uppsalamodellen finns i Milton & Bergström (1998) och den beskrivs av modellens skapare i Rönnlund (1992). Uppsalamodellen hade starkt stöd bland en del av socialsekreterarna medan många andra var skeptiska eller starkt kritiska (Karlsson 1995). Arbete inspirerat av Uppsalamodellen förekom i flera tiotal kommuner på 1990-talet. Uppsalamodellens popularitet tycks ha varit störst under en tid då arbetslösheten och kostnaderna för socialbidrag var mycket höga efter den stora och snabba ökningen i början av 1990-talet. Uppsalamodellen förefaller

att ha varit mer kontrollerande, ställt högre krav på jobbsökande och haft större benägenhet att använda sanktioner än de andra program för jobbsökande som utvärderats i den internationella litteraturen och som kommer att beskrivas längre fram i denna studie.

Milton och Bergströms utvärdering av Uppsalamodellen är en icke-experimentell studie med jämförelsegrupp. Försöksgruppen bestod av bidragstagare i Gamla Uppsala kommun, det område där Uppsalamodellen ursprungligen lanserades, och jämförelsegruppen är hämtad från Gottsunda kommun i Uppsala. Gottsunda är den kommun som ligger närmast Gamla Uppsala när det gäller strukturella förhållanden. Kontroller av bidrag och bilinnehav gjordes även i Gottsunda men inte lika rigoröst och systematiskt som i Gamla Uppsala, och beslut om socialbidrag gjordes av den enskilde handläggaren och socialbidrag beviljades månadsvis. Kraven på jobbsökande var heller inte lika hårda i Gottsunda som i Gamla Uppsala.

I Milton och Bergströms analys kommer försöksgrupp och jämförelsegrupp från samma kommun och tidsperiod, och urvalsprinciperna är desamma för båda grupperna. Data har samlats in för personer som började med socialbidrag 1990 respektive 1992, och uppföljningstiden är sju respektive fem år. Det område jämförelsegruppen kommer från har valts för att det ligger närmast försöksgruppen när det gäller strukturella förhållanden. Det verkar rimligt att grupperna är relativt lika till sin sammansättning och de omgivningsfaktorer de påverkats av varit mycket lika, t.ex. arbetsmarknad och utbildningssystem. Det fanns dock vissa skillnader i gruppernas sammansättning, framför allt var andelen invandrare större bland bidragstagarna i Gamla Uppsala än i Gottsunda, 65 mot 43 procent. Dessa skillnader har i studien kompenseras för i en multivariat Cox-modell där ett stort antal individegenskaper ingår som kön, ålder, familje- och bostadssituation, hälsa, utbildning, arbetserfarenhet och sysselsättning, tidigare socialbidrag, utländsk bakgrund och tid i Sverige.

Resultatet av Milton och Bergströms analys enligt Coxs "proportional hazard model" var att socialbidragstagarna i Uppsalamodellen inte hade kortare tid i socialbidrag och inte hade större chanser att få reguljärt arbete än jämförelsegruppen. Studien kunde alltså inte påvisa att Uppsalamodellen hade bättre effekt än ett arbetssätt som lade mindre tonvikt på intensivt jobbsökande och sanktioner. Undersökningsgrupperna var tillräckligt stora för att

fånga upp effekter av substantiell betydelse, drygt 250 personer vardera i försöks- och jämförelsegruppen. Det fanns ingen som helst bevis för påståenden från Uppsalamodellens förespråkare om att den ledde till dramatiska minskningar av socialbidraget.

Jobbsökande har i många internationella studier visats öka sannolikheten för att deltagarna ska få arbete, även om detta långt ifrån alltid sker. Studien av Uppsalamodellen avviker från detta mönster och det är oklart varför. Det är naturligtvis möjligt att det finns en okänd homogenitet i studien av Uppsalamodellen även efter kompensation för individegenskaper, men jämförbarheten mellan grupperna verkar vara god och det är inte heller säkert att eventuella kvarstående och okompenserade skillnader skulle utfalla till Uppsalamodellens fördel. Men det kan finnas stora skillnader i hur jobbsökandet utformats i de olika studierna. I andra försök med jobbsökande har det funnits en tydlig ambition att förbättra matchningen på arbetsmarknaden mellan arbetslösa och lediga jobb och att understödja detta med arbetsmarknadskompetent rådgivning, snarare än att uppfylla mer moraliskt formulerade mål som att den arbetslöse ska betrakta arbetssökandet som ett arbete och ägna åtta timmar om dagen åt det oberoende av vilka lediga jobb som finns tillgängliga. Det bör också betonas att studien jämförde Uppsalamodellen med ett arbetssätt som också innehöll krav på jobbsökande, och inte var en jämförelse med ett arbetssätt helt utan krav och kontroll av jobbsökande. En möjlig tolkning är att det jobbsökande som förekom i jämförelsegruppen var fullt tillräckligt och att ökad intensitet inte gav bättre resultat.

Giertz (2004) har utvärderat åtta socialbidragsprojekt för arbetslösa socialbidragstagare i Malmö som genomfördes 1990–1991. Utvärderingen baseras på data om drygt 600 deltagare. Projekten organiserades lokalt på olika distrikt i staden och utformades på olika sätt. De flesta projekten var små och personalen bestod oftast av 2–3 socialsekreterare. De flesta projekten hade en lokal som låg utanför socialbyrån och det fanns en ambition att ge förstärkt stöd och rådgivning i förhållande till de ordinarie verksamheterna. Projekten riktades mot långvariga socialbidragstagare, vilka också i hög grad blev den faktiska målgruppen, och personalen försökte i första hand motivera socialbidragstagarna att delta medan direkt tvång och sanktioner tycktes användas i mycket begränsad omfattning.

Resultaten före och efter projekten visade stora skillnader i kostnader för socialbidrag under året efter deltagande jämfört med året före, men detta berodde främst på att projekten hade olika

gruppsammansättningar. Efter kompensation för individegenskaper var det bara ett projekt som hade bättre resultat än det förväntade och där socialbidraget minskade signifikant mer än vad som kunde förväntas i den multivariata modellen. Det framgångsrika projektet skiljde sig från de andra såtillvida att personalen bestod både av socionomer och arbetsförmedlare, och att projektet var beläget i arbetsförmedlingens lokaler. Socialbidragskostnaderna var de enda som kunde följas upp, och det är därför oklart om de minskade kostnaderna för socialbidrag i detta projekt berodde på att deltagarna fick arbete eller i högre grad fick utbildningsbidrag från arbetsförmedlingen. Förutom detta projekt så var det liten skillnad i resultat mellan projekten, men det utesluter i sig inte att alla projekten var framgångsrika och att det gick bättre för deltagarna än det skulle ha gått om de inte deltagit. Denna fråga utvärderades i nästa steg.

En jämförelsegrupp skapades genom att matcha deltagarna med socialbidragstagare i Malmö från föregående år på kön, hushållstyp, ålder, medborgarskap, antal månader med socialbidrag och utbetalt socialbidrag under året. Genom att antalet individer i socialbidragsregistret var mycket stort kunde matchningen på individnivå göras exakt på de flesta variablerna och med små avvikelser på totalbelopp. Det fanns ingen signifikant skillnad i effekt mellan projektdeltagarna och jämförelsegruppen, men man gjorde ingen kontroll av icke-observerad homogenitet och det kan inte uteslutas att deltagarna i olika avseenden hade en mer ogynnsam situation än jämförelsegruppen. Det fanns dock ett projekt som hade signifikant bättre resultat än de övriga och det är rimligt att se det som att detta projekt hade en positiv effekt och minskade socialbidragskostnaderna, fast det är oklart om detta skedde genom ökat arbete eller kostnadsförskjutning mot utbildningsbidrag.

Hallsten, Isaksson & Andersson (2002) genomförde en utvärdering av Rinkeby Arbetscentrum. Arbetscentrumet kan inte entydigt betraktas som ett program för socialbidragstagare och riktades mot arbetslösa invandrare i Rinkeby med låg utbildning och svaga kunskaper i svenska. Projektet drevs av Rinkeby stadsdelsförvaltning, och 57 procent av deltagarna var inte berättigade till arbetslöshetsersättning och enligt arbetsförmedlingens klassificering kunde 92 procent inte "ta arbete direkt". Genom projektets lokala karaktär och deltagarnas stora avstånd från arbetsmarknaden, så har det större likheter med ett projekt som är riktat till socialbidragstagare än de statliga arbetsmarknadsprogrammen och det



beskrivs därför i denna del av rapporten. Målen för Rinkeby-programmet var att skapa förutsättningar och utveckla strategier för långsiktigt integrerade arbetsmarknadsinsatser i Rinkeby och att förhindra marginalisering, utslagning och utanförskap. En viktig del i verksamhetsidéerna var att arbetslösa invandrare skulle få lära sig svenska och erbjudas kommunala sysselsättningsprogram eller praktisera inom den lokala förvaltningen, och på så sätt få ökade kunskaper och erfarenheter för att bättre kunna konkurrera om arbeten på den öppna arbetsmarknaden.

Försöksgruppen bestod av 497 personer som börjat på Arbetscentrum 1998–1999. Uppföljning skedde vid fyra tillfällen mellan januari 2000 och april 2001. Jämförelsegruppen matchades med arbetslösa som bodde i norra Stockholm i AMS databas Händel på sex variabler: kön, ålder, utbildning, medborgarskap, sökandekategori vid antagning och antagningstidpunkt. I de multivariata analyserna användes också uppgifter om tillhörighet till arbetslöshetskassa och antal inskrivningsdagar vid Arbetsförmedlingen. De två senare variablerna kunde inte användas i matchningen eftersom det inte gick att finna individer som matchade på alla variablerna, men att inkludera dem i de multivariata analyserna bör ge hög grad av kontroll. Jämförelsegruppen omfattade 466 personer.

Vid samtliga uppföljningstillfällen var färre i arbete i försöksgruppen i Rinkeby än i jämförelsegruppen, och färre var också självförsörjande enligt kriteriet att de befann sig i arbete eller studier. Andelen i arbete ökade i båda grupperna under uppföljningstiden men skillnaden mellan grupperna var i stort sett konstant. Vid det sista uppföljningstillfället var 32 procent i försöksgruppen i arbete mot 44 procent i jämförelsegruppen.

Det är svårt att dra några mer definitiva slutsatser från utvärderingen eftersom det inte varit möjligt att kontrollera för alla relevanta faktorer, och det kan också fortfarande finnas okända skillnader mellan grupperna efter matchning och multivariat kompensation. Det var inte möjligt att utifrån Händeldata kontrollera för språkkunskaper och vissa andra invandringsrelaterade förhållanden. Författarna gjorde en del sensitivitetsanalyser men lyckades inte därigenom förklara hela den observerade skillnaden. Författarna formulerade också en hypotes om att det fanns en socio-geografisk skillnad och fann visst stöd för detta i sitt material. Man kan i alla fall inte utesluta att insatserna i Rinkeby fungerade sämre än de ordinarie åtgärderna från AMS. Författarna fann heller inget stöd för de uttalade verksamhetsidéerna och det fanns inget sam-

band mellan deltagarnas upplevda kompetensutveckling och senare sysselsättning. Implementeringen av Arbetscentrum hade dock fungerat bra såtillvida att urvalet av deltagare stämde med målgruppskriterierna och att en klar majoritet av deltagarna var nöjda med verksamheten.

### Studier i Norden

Pedersen (1998) har utvärderat ett norskt försök med arbetsinriktade insatser för dels unga socialbidragstagare 18–24 år, dels bidragstagare under 35 år med missbruksproblem. Försöken genomfördes 1990–1991 och följdes upp under fyra år 1992–1995. Deltagarna har matchats i par som sedan i vissa kommuner har fördelats slumpmässigt på experimentgrupper och kontrollgrupper, medan de fördelats av handläggaren i andra kommuner. Matchningen gjordes av handläggaren bland aktuella klienter i de olika undersökningskommunerna och det verkar som antalet klienter att matcha mot varit litet och att matchningen inte kunnat bli särskilt exakt. I undersökningen ingår 518 par av matchade individer varav 328 hör till ungdomsgruppen och resten missbruksgruppen. Ungefär hälften av paren har randomiserats. Åtgärderna för de unga bestod av praktikplatser och subventionerade anställningar, medan åtgärderna för missbrukarna var mer varierande och låg närmare arbetsträning och arbete med lönebidrag. Det förefaller som det funnits motstånd mot randomisering i kommunerna och att denna har bara kunnat genomföras delvis. Tyvärr innebär detta att designen blir komplex och i de flesta analyserna redovisas resultatet sammanslaget för båda designerna. Det finns dock en viss särredovisning av experimentella och icke-experimentella resultat. Generellt sett var skillnaderna mellan försöksgrupp och kontrollgrupp större i den icke-experimentella delen, vilket kan tolkas som att matchningen inte varit särskilt exakt och att urvalet har påverkats av handläggarna. Det verkar som matchningen i denna undersökning inte hade samma precision som i de andra undersökningarna i denna rapport, som använt matchning med utgångspunkt från stora databaser, och här redovisas bara de experimentella resultaten. Det fanns också fler positiva resultat i de analyser som byggde på matchade par än i den experimentella delen vilket kan tyda på skevhet i den matchade gruppen (selection bias), men naturligtvis också kan vara en tillfällighet.

Under de fyra uppföljningsåren hade deltagarna i kontrollgruppen arbetat 116 dagar mer än den experimentella kontrollgruppen i medeltal och skillnaden var signifikant på 5 procentnivån. Försöksgruppen fick offentlig försörjning genom olika bidrag under 1,1 månader kortare tid och skillnaden i totalkostnad var 29 procent. Det framgår inte om de två senare skillnaderna var statistiskt signifikanta. Det fanns en tendens till att åtgärderna hade störst effekt för dem som före åtgärden hade varit långvarigt arbetslösa, hade låg utbildning och återkom i socialbidrag. Skillnaderna var dock bara statistisk signifikanta i ett fåtal av subgrupperna i den experimentella delen av undersökningen, men i betydligt fler fall i de icke-experimentella jämförelserna. Pedersen nämner att detta kan bero på att olika design använt i olika projekt och att skillnaderna kan bero på skillnader mellan projekten, men det är minst lika troligt att skillnaderna beror på skevhet i urvalet (selection bias) i den icke-experimentella studien. Sammantaget påvisar studien bara en svag effekt av insatserna. Det är möjligt att differentiella och större effekter i subgrupper döljs i medeleffekten men bevisen för detta är svag. Man kan se en någorlunda systematisk tendens, men bara två jämförelser av arton mellan subgrupper är statistiskt signifikanta. Färre missbrukare än unga deltog i försöket, och några resultat i den icke-experimentella delen av studien var signifikanta men inga i den experimentella.

Nervik (1997) fann ingen signifikant effekt på bidragstiden för unga socialbidragstagare 18–29 år som deltagit i kvalificerings- eller sysselsättningsåtgärder i Norge, jämfört med dem som bara hade kontakt med socialkontoret i en analys av longitudinella data efter kompensation för individegenskaper i en Weibull-modell. Det fanns dock inte heller något stöd för en hypotes om klientifiering.

Dahl (2003) har genomfört en icke-experimentell studie av aktiveringsinsatser för socialbidragstagare inom socialtjänsten i Norge. Försöksgruppen bestod av 300 individer som deltog i aktivering 1995 och lokaliserades genom enkäter till lokala socialkontor i kommunerna. Svar inkom från 40 kontor i 39 kommuner. Antalet socialkontor med aktiveringsinsatser uppskattades till 150, vilket innebär att bortfallet är stort. Jämförelsegruppen bestod av 1 559 individer som inte deltog i aktivering 1995 men som mottog socialbidrag under året och bodde i samma kommuner som försöksgruppen. Bakgrundsdata samlades in för åren 1992–1994, interventionen skedde under 1995 och utfallet följdes upp under de två följande åren.

I uppskattningen av aktiveringens effekt använder Dahl två metoder för att hantera problemet med skevhet i urvalet, Heckmans metod och "Manski's Maximum Score". Författaren framhåller att det råder en viss osäkerhet om hur väl de använda instrumentella variablerna fungerar i den senare metoden men att båda metoderna ger likartade substantiella resultat, vilket ökar trovärdigheten. Ett antal individ- och bakgrundskaraktäristika används för att kontrollera för skevheter i urval: kön, ålder, medborgarskap, familjesituation, ett antal variabler som beskriver individens situation beträffande utbildning och arbete samt två kontextvariabler, ungdomsarbetslöshet och folkmängd i kommunen.

Effektanalysen visade inte någon tendens till "creaming", dvs. att de individer som väljs ut till att delta i åtgärder har bättre förutsättningar att lyckas än dem som väljs bort, ett fenomen som är relativt vanligt i arbetsmarknadsprogram. En första analys visade på en viss positiv effekt av programdeltagande på inkomst av arbete året efter programdeltagande. Det fanns dock indikationer på icke-observerad heterogenitet mellan försöksgruppen och jämförelsegruppen i denna statistiska analys, och den positiva effekten försvann efter korrektion för icke-observerbar heterogenitet. Studien kan alltså inte påvisa att socialtjänstens aktiveringsprogram hade någon effekt på framtida inkomst av arbete.

Lorentzen & Dahl (2005) studerade effekterna av de statliga arbetsmarknadsprogrammen för socialbidragstagare i Norge, med hjälp av en icke-experimentell design. Liksom i Sverige är de statligt organiserade åtgärderna tillgängliga även för socialbidragstagare. Studien bygger på data från de nationella registren för socialbidrag och arbetsmarknadsåtgärder, som länkades på individnivå. Socialbidragstagarna hade deltagit i 77 olika program under 1995 och 1996. Åtgärderna delades in i fyra kategorier: tillfällig anställning, yrkesinriktad utbildning, arbetspraktik och subventionerad anställning. En del individer hade deltagit i en kombination av åtgärder och deltagarna delades in i fyra grupper som bara deltagit i en åtgärd, och i fem grupper som deltagit i en kombination av två typer av åtgärder i följd.

Kontrollgrupper har konstruerats genom "propensity score"-matchning. Metoden kontrollerar inte för icke-observerad heterogenitet mellan grupperna, men författarna anser det troligt att de icke-observerade skillnaderna mellan grupperna, t.ex. motivation och moral, har samband med observerade variabler som tidigare

arbetsmarknadserfarenhet, utbildning och tidigare socialbidrag och att eventuella skillnader därigenom kontrolleras genom de observerade variablerna. "Propensity score"-matchning är en ny metod och en av de allra bästa för att kontrollera skevhet i urvalet. Under en period var förhoppningarna på matchningen mycket stora och metoden betraktades ibland som en generell lösning på selektionsproblemet vid konstruktion av jämförelsegrupper. Senare har det visats att även "propensity score"-metoden kan ge felaktiga skattningar (Smith & Todd 2005) och en viss försiktighet i tolkningen av resultat kan vara befogad även när den använts

Resultaten redovisas separat för dem som deltog i åtgärder 1995 respektive 1996. Utfallsvariablerna är antal dagar i arbete och inkomst av arbete under de följande 3–4 åren, och anges som medeltal per år. De uppskattade effekterna av åtgärderna var genomgående positiva. Antalet deltagare i åtgärds kombinationerna var litet och dessa resultat redovisas inte här. Antalet personer i åtgärderna varierade mellan 944 och 4 558, och grupperna är tillräckligt stora för rätt så precisa skattningar. Arbetspraktik hade en måttlig men signifikant positiv effekt både på antalet dagar i arbete och på inkomst. I rapporten anges resultat separat för båda kohorterna och för tre eller fyra uppföljningsår. Grovt sett ligger effektstorleken runt tio procent fler arbetsdagar eller högre inkomst för försöksgruppen jämfört med jämförelsegruppen. Lönesubventioner hade också en signifikant positiv effekt som dock var betydligt större, ofta i storleksordningen 20–30 procent mer i förhållande till jämförelsegruppen och ibland större. Yrkesinriktad utbildning hade effekter som ofta översteg 20 procent. Resultaten för tillfällig anställning var positiva men i många fall inte signifikanta. Det är dock viktigt att påpeka att resultaten inte är direkt jämförbara mellan de olika typerna av åtgärder eftersom de inte refererar till samma jämförelsegrupp. Separata jämförelsegrupper har konstruerats för varje typ av åtgärd för att matcha dem som deltog i just den åtgärden.

Trots att programmen enligt skattningarna i Lorentzen och Dahl (2005) hade en ovanligt stark effekt på sysselsättning och inkomster, så hade många fortfarande mycket låga inkomster tre eller fyra år efter programdeltagande. Någon genomsnittssiffra anges inte men för de tidigare beskrivna programtyperna hade mellan 28 och 42 procent av personerna en inkomst som låg under den gräns för acceptabel inkomst som fastställts av den norska riksdagen (den lägsta ersättningsnivån i socialförsäkringssystemet).

Graversen & Weise (2001) har gjort en effektutvärdering av aktivering av socialbidragsmottagare (kontanthjälpsmottagare) i Danmark. Analyserna baseras på ett dataregister vid Socialforskningsinstitutet som omfattar tio procent av den danska befolkningen mellan 18 och 66 år. Undersökningen gäller socialbidragstagare som avslutat aktiveringsåtgärder mellan 1995 och 1998. Individernas situation följs från 1992 till 1999.

Studien har en design med en försöksgrupp, medan jämförelsegrupp saknas. Det är i princip möjligt att göra en korrekt uppskattning av hur utfallet skulle ha varit med utgångspunkt från deltagarnas egenskaper innan de deltog i programmet, alltså en form av före–efter-skattning på en grupp baserad på longitudinella data. Graversen & Weise använder "fixed effects-metoden" för skattningen, men denna metod bygger på en rad antaganden i den statistiska modellen. I den mån dessa inte uppfylls så löses inte selektionsproblemet och skattningen blir skev. Risken för skevhet i skattningen är relativt stor och detta är svårt att undvika i undersökningar utan någon tillräcklig jämförelsegrupp.

Utfallsvariabeln är graden av offentlig försörjning, dvs. den andel av en tidsperiod som personen mottar ersättningar från socialförsäkringar eller bidragssystem som socialbidrag, arbetslöshetsersättning, sjukersättning, förtidspension m.m. (t.ex. 50 procent om personen får ersättningar under hälften av alla månader).

De flesta typerna av aktivering minskade deltagarnas beroende av offentlig försörjning, enligt skattningarna i Graversen & Weise (2001). Den enda typen av aktivering som inte hade positiv effekt var vuxenutbildning ("daghöjskole"). Det skulle dock behövas längre uppföljningstid för att utvärdera en sådan insats eftersom utbildningen i sig tar tid och eventuella arbetsmarknadseffekter kan vara fördröjda. Jobbträning i privata företag var den typ av aktivering som hade störst effekt. I studien uppskattades att denna insats minskade graden av offentlig försörjning med 16 procent eller knappt två månader per år. Individuell jobbträning på offentliga arbetsplatser var mindre effektiv än den privata och gav en minskning på 6 procent. Den vanligaste formen av aktivering var deltagande i sysselsättningsprojekt, men här var effekten låg, 3 procent. Effekten var också väsentligt mindre för unga under 25 år än för äldre, men det fanns inte någon större skillnad i effekt mellan aktiverade som hade socialbidrag och dem som hade arbetslöshetsersättning, och inte heller någon skillnad beroende på utbildningsnivå.

I en tidigare undersökning av Weise & Brogaard (1997) användes ett annat effektmått, registrerad arbetslöshet (inklusive aktivering). De uppskattade effekterna var där något större, särskilt för unga. Detta kan bero på att skillnader i utvärderingsmetoder men också på att effekterna av aktivering kan ha varit mindre 1995–1998 än 1994–1996. Resultaten i Weise & Brogaard (1997) visade också att aktiveringen hade mindre effekt för dem som i hög grad var beroende av offentlig försörjning än för dem som hade en högre grad av självförsörjning före aktiveringen.

Bolvig, Jensen & Rosholm (2001) har studerat aktiveringen i Århus kommun med hjälp av livsförloppsanalys ("piecewise constant model") och jämfört tiden i aktivering och sannolikheten för övergång i arbete mellan olika former av aktivering. Undersökningens design gör det inte möjligt att mäta aktiveringens direkta effekt jämfört med ingen aktivering, men olika aktiveringsformers relativa effekt kan uppskattas. De fann att de flesta aktiveringsformer för socialbidragstagare hade starka inläsningseffekter och förlängde tiden i bidrag. Skillnaderna mellan olika former av aktivering var stor och aktivering med sysselsättningsinriktat innehåll reducerade bidragstiden, medan aktivering med utbildningsinriktat innehåll förlängde tiden. Resultaten tydde på att det hade en negativ effekt både att aktivera mycket tidigt eller mycket sent efter att bidragstagandet inletts. Det var bättre att bidragstagaren sökte arbete i den tidiga fasen och aktiveringen kunde bli ett hinder för detta, medan ett för sent igångsättande av aktiveringen tycktes öka risken för långvarigt bidragstagande. En viktig begränsning i denna studie är att deltagarna väljs ut till olika former av aktivering, och deltagare som redan har goda förutsättningar får oftare vissa typer av aktivering medan de utsatta får andra. Analysresultaten beror därför både på de olika aktiveringsformernas "sanna" effekt och en urvalseffekt. Detta innebär också att aktiveringsformerna får andra resultat om man ändrar policy och riktar dem till andra grupper än de som fått dem när utvärderingen gjordes.

Malmberg-Heimonen & Vuori (2005a) har studeras effekten av träning i jobbsökande i en finsk experimentell undersökning. Interventionen genomfördes av arbetsförmedlingen i stor skala med drygt 1 000 deltagare vid 19 arbetsförmedlingar under 1998–2000. Deltagande i undersökningen var frivilligt och de som varken sa ja eller nej till att delta ingick i undersökningen, vilket innebar att experimentet utfördes på en subgrupp som hade en likgiltig inställning till träning i jobbsökande. Det var denna subgrupp som

randomiserades till experiment- eller kontrollgrupp. Gruppen omfattade mindre än en fjärdedel av de tillfrågade. Det är därför svårt att generalisera resultatet till hela gruppen och det är tänkbart att t.ex. en del individer som var positiva till jobbsökande, men inte ingick i undersökningen, ville delta i jobbsökande för att öka sina färdigheter och kanske hade större nytta av det än de likgiltiga. Jobbsökandet var ganska lågt i hela gruppen och nästan hälften av de arbetslösa hade inte sökt något jobb föregående månad. De som inte ville söka jobb behövde inte heller delta i träningen i jobbsökande. Det kan dock vara mer etiskt diskutabelt att randomisera bland dem som tackade ja eller nej till erbjudandet om träning än bland dem som var inte brydde sig om att svara.

Vid en uppföljning efter sex månader hade 20,3 procent i experimentgruppen arbete mot 19,5 i kontrollgruppen, alltså obetydligt fler som deltagit i träningen hade arbete men skillnaden var mycket liten och inte statistiskt signifikant. En kompletterande multivariat analys visade dock att träningen hade en signifikant positiv effekt på sannolikheten att återgå till sitt tidigare yrke. Det fanns också en positiv effekt för dem som hade ekonomiska incitament att återgå i arbete, de som hade låg arbetslöshetsersättning och de som var nära den punkt där ersättningen skulle upphöra. Författarna drar slutsatsen att träning i jobbsökande kan öka chansen att få arbete för dem som har bättre förutsättningar på arbetsmarknaden, medan den inte var till nytta för de mer utsatta grupperna som långtidsarbetslösa och socialbidragstagare.

I Lødemel & Johannessen (2005) beskrivs ett nationellt försök i Norge med arbetsinriktade åtgärder för långtidsmottagare av socialbidrag, Tilfaksforsøket. Försöket genomfördes under fyra år i sexton kommuner och syftade till att få deltagarna i arbete genom att använda statliga arbetsmarknadsåtgärder, samarbete med näringslivet och utveckling av nya kommunala program. Aktiveringsperioden slutade med arbete för 23 procent av deltagarna. Någon effektutvärdering inrymdes inte i utvärderingskontraktet och det är osäkert om detta resultat är bättre än det skulle ha varit utan programdeltagande. Försöket bidrog till ett förbättrat samarbete mellan kommunala och statliga myndigheter, och gav kommunerna ökad tillgång till statliga arbetsmarknadsåtgärder. Försöket ledde dock till fler placeringar från de statliga myndigheternas sida i kommunala program än tvärtom. Det fanns inte någon större skillnad i innehåll och uppläggning mellan kommunala och statliga placeringar. Huvuddelen av både de kommunala och statliga place-



ringarna skedde i kommunal verksamhet och det fanns heller ingen skillnad mellan kommunalt och statligt organiserade åtgärder när det gällde att deltagarna övergick från bidrag till arbete. Det var dock ganska vanligt att man använde placeringarna för andra än långtidsmottagare av socialbidrag (38 procent). Författarna drar avslutningsvis slutsatsen att de aktiveringsåtgärder som använts i försöket inte är tillräckliga för att bekämpa fattigdomen bland långtidsmottagare av socialbidrag. Om man ska lyckas få fler i arbete så måste åtgärderna mer riktas mot det privata näringslivet, vilket kräver en omorientering från staten och att näringslivet blir mer involverat.

### Studier i Europa

Bonnal, Fougère & Sérandon (1997) har utvärderat arbetsmarknadsprogram i Frankrike i slutet av 1980-talet med ett stort inslag av mottagare av behovsprövade bidrag. Studien baseras på 1 337 unga män under 26 års ålder och bara 25 procent var kvalificerade för arbetslöshetsersättning. Deltagarna följdes upp under knappt två år 1986–1988 och intervjuades vid fyra tillfällen. De som ingick i undersökningen hade möjlighet att delta i olika former av tillfälliga anställningar hos privata och offentliga arbetsgivare eller i träningskurser. I de flesta typerna av program hade deltagaren lägre lön än minimilönen eller fick en fast ersättning.

Skattningarna har gjorts med hjälp av livsförloppsanalys enligt en "piecewise constant"-modell och korrektion för icke-observerad heterogenitet har genomförts. Studien är dock främst inriktad på att studera sannolikheten för transitioner mellan olika tillstånd som arbetslöshet, arbete och olika former av åtgärder, och hur dessa sammanhänger med individuella egenskaper hos deltagaren och inte på en direkt effektuppskattning av t.ex. framtida sysselsättning. Särskild uppmärksamhet ägnades åt att jämföra program i den privata sektorn med "workfare"-program i den offentliga sektorn, med hänsyn till deltagarnas utbildningsnivå.

Bonnal m.fl. (1997) fann att sysselsättningsprogram i den privata sektorn ökade övergången till reguljär anställning för unga män med låg utbildning medan de inte hade någon effekt för dem som hade teknisk utbildning. Deltagande i "workfare"-program i den offentliga sektorn, t.ex. samhällsarbete, hade ingen effekt på övergången från arbetslöshet till ordinarie jobb för de lägst utbildade

unga männen, medan det signifikant minskade övergången för dem som hade en yrkesutbildning. Författarna menar att detta möjligen kan tolkas som att deltagande i sådana program fungerar som en negativ signal till arbetsgivaren för dem som har högre utbildning. Bland dem som hade ordinarie arbete, och innan detta hade deltagit i en sysselsättningsåtgärd i privat sektor, så hade anställningstiden längre varaktighet än för motsvarande grupp som tidigare hade haft ett samhällsarbete eller en kurs på ett träningscenter.

Cockx & Ridder (2001) har studerat ett program i Belgien som gav deltagarna erfarenhet av arbete i den offentliga sektorn (Belgian Social Employment Programme). Programmet riktade sig till socialbidragstagare och arbetsplatserna förmedlades av kommunen. Socialbyrån hade ansvar för anställningarna och socialbyrån hade rätt att kräva deltagande. Programmet finansierades med statliga medel. Deltagarna i programmet var anställda och fick den officiella minimilönen, och hade betydligt högre inkomster än dem som inte deltog och fick socialbidrag. De som stannade kvar i programmet under hela den stipulerade tiden blev berättigade till ersättning från arbetslöshetskassa, vilken var högre än socialbidrag, inte behovsprövad och utan tidsgräns.

Cockx & Ridder konstruerade en jämförelsegrupp genom matchning av data som inte är särskilt omfattande och uppgifter om t.ex. tidigare arbetslivserfarenhet saknas. Den ekonometriska modellen är komplicerad och de använder en modell med "time-varying covariates and competing risks with grouped duration data". Problem fanns med urvalet och de försökte i ett sista steg att korrigera för urval på icke-observerade variabler.

Den första uppskattningen baseras endast på observerade förhållanden, och deltagande i programmet minskar bidragstiden från 13,1 till 11,6 månader. Denna skattning är skev beroende på kvarvarande urvalsproblem, men efter korrektion för icke-observerad heterogenitet får de en uppskattning av bidragstiden på 12,5 månader för jämförelsegruppen och 14,8 månader för programdeltagare (de som haft social anställning). Författarna har genomfört ett antal sensitivitetsanalyser för att öka skattningens trovärdighet. Författarna förklarar det negativa resultatet med att programmet innebär att både socialbyråerna och deltagarnas incitament påverkas negativt. Deltagarna kommer så småningom att bli berättigade till arbetslöshetsersättning och försvinner då ur socialbidraget. Programmet är kraftigt subventionerat av staten och kommunen har nytta av att deltagarna utför service inom den offentliga sektorn.

Författarna menar att programmet med dessa incitament sannolikt är till skada för deltagarna och negativt påverkar deras etablering på den öppna arbetsmarknaden.

En liknande inlåsningseffekt av subventionerade arbeten framkom i en studie av van Ours (2003) om ett naturligt experiment i Slovakien där regeländringar för vissa typer av subventionerade arbeten gav underlag för en välkontrollerad studie. Långvariga subventionerade jobb var användbara för att minska den öppna arbetslösheten, medan ett kortvarigt subventionerat arbete kan göra det lättare att få en reguljär anställning, men att sökintensitet och övergång till reguljärt arbete efterhand minskar i subventionerade arbeten.

Van den Berg, van der Klaauw & van Ours (2004) har studerat effekten av sanktioner för socialbidragstagare i Nederländerna. Under 1990-talet var många arbetslösa beroende av socialbidrag och 1994 fanns det 320 000 socialbidragstagare som var klassificerade som arbetslösa och var skyldiga att söka jobb (antalet personer i arbete var cirka 6 miljoner). Omkring 35 procent av socialbidragstagarna hade haft socialbidrag oavbrutet i mer än tre år 1994. Sanktioner förekom nästan inte alls före 1992, men i mitten av 1990-talet användes sanktioner årligen mot cirka 5 procent av socialbidragstagarna. Socialbidraget skulle samtidigt garantera en minimiinkomst till alla medborgare och sanktionerna var därför milda, för de mesta varade de bara 1–2 månader och den maximala nedskärningen var 20 procent av bidraget.

Det finns metodologiska svårigheter i studier av sanktioner eftersom de som får sanktioner med stor sannolikhet skiljer sig från dem som inte får det. En enkel jämförelse medför dock fel i uppskattningen. I studien konstruerades därför modeller både för den process som leder till sanktioner och den process som leder till att bidragstagarna lämnar arbetslösheten. Sannolikheten för övergång från bidrag till arbete analyserades i en "mixed proportional hazard"-modell med variabler som beskrev individegenskaper, sanktioner och den tidpunkt då de verkställdes. Studien baseras på data om drygt 8 000 arbetslösa bidragstagare i Rotterdam som följdes 1994–1996. Analysresultaten visade inte oväntat att det var individer med låg sannolikhet för återgång till arbete som mest utsattes för sanktioner. Efter korrektion för denna selektivitet visades sig sanktioner ha en betydande effekt på övergången från bidrag till arbete, och sannolikheten för övergång per tidsenhet ungefär fördubblades efter en sanktion. Den ökade sannolikheten

för övergång till arbete gällde både under den period då sanktionen verkställdes och efter att den avslutats. Däremot tycktes sanktionens styrka inte ha någon betydelse, alltså om nedskärningen av bidraget varit 5, 10 eller 20 procent. Det är också osäkert i vilken mån effekten beror på sanktionen som sådan i och vilken mån den kan förklaras av den ökade uppföljning och rådgivning från socialbyrån som åtföljde sanktionen. Båda dessa kan leda till ökat jobb-sökande och därmed snabbare övergång från bidrag till arbete.

### **Sammanfattning och slutsatser om nordiska och europeiska studier**

Dahl & Pedersen (2002) ger en sammanfattning av en systematisk översikt över forskning om effekterna av workfare-program i sex europeiska länder. En forskargrupp med medlemmar från sex europeiska länder gjorde en omfattande inventering i det egna landet och sökte efter utvärderingar i elektroniska databaser, gick igenom referenslistor, ”grå” litteratur och konferensrapporter. Man hittade totalt 35 rapporter som uppfyllde de krav som ställts upp. Efter en striktare metodologisk granskning återstod bara två studier som hade en jämförelsegrupp och som använde lämpliga statistiska metoder för att hantera problemet med skevhet i urvalet. Författarna konstaterar att detta står i stark kontrast till de många och metodologiskt avancerade studier som gjorts i USA. Efter detta har det kommit en del värdefulla studier i Norden och Europa och det tycks ske en positiv utveckling mot fler kontrollerade studier, men antalet är fortfarande litet och det råder stor osäkerhet om många viktiga frågor.

Den europeiska forskargruppen sammanfattade att många studier i de sex europeiska länderna visar att ”workfare”-program har en positiv effekt på sysselsättningen. De studier som presenterats här ger en något annorlunda och mera sammansatt bild, och både positiva och negativa effekter förekom. Sammantaget visade skattningar av insatser organiserade och genomförda av socialtjänsten antingen en liten positiv effekt, ingen effekt eller en negativ effekt. Här avses insatser som bedrivs direkt av socialtjänsten eller åtgärder som sysselsättning i kommunala projekt. En liten positiv effekt uppskattades i Dahls och Pedersens studier av åtgärder för norska socialbidragstagare, men här ingick också subventionerad anställning. Gravensen uppskattade en effekt på 3 procent för

sysselsättningsprojekt i Danmark. Studierna av bl.a. Giertz och Dahl visade inte på någon effekt av projekt inom socialtjänsten eller kommunala projekt.

Studien av Hallsten m.fl. tyder på en negativ effekt på deltagarnas sysselsättning när de åtgärder, som normalt sett sker genom AMS, överfördes till en stadsdel och genomfördes lokalt. Bolvig m.fl. uppskattade inläsningseffekter av sysselsättningsåtgärder, särskilt de som var inriktade på utbildning snarare än arbete. Bonnal m.fl. hade resultat som tyder på att ”workfare”-program inom den offentliga sektorn saknade effekt för lågutbildade men hade en negativ effekt för dem som hade yrkesutbildning. Cockx & Ridder uppskattade att ett belgiskt program med kommunala anställningar (med kraftiga statliga subventioner) medförde negativa incitament både för kommunen och deltagarna och negativt påverkade övergången i anställning.

Klar positiva effekter på sysselsättningen visades i några studier. Lorentzen & Dahl (2005) uppskattade stora effekter på sysselsättning och inkomster. Effekterna var störst för anställning med lönesubventioner och yrkesinriktad utbildning, men mindre för arbetspraktik och tillfällig anställning. Gravensen & Weise (2001) fick störst positiv effekt för jobbträning i privata företag. Bolvig m.fl. (2001) uppskattade också störst effekt för sysselsättningsinriktade insatser i privata företag, liksom Bonnal m.fl. (1997).

Sammantaget tyder studierna på att insatser inom socialtjänsten och kommunala sysselsättningsprogram inte hade någon positiv effekt på sysselsättningen, eller ibland kunde försena övergången i reguljärt arbete. De insatser som hade positiv effekt var de som mest liknade reguljärt arbete, som skedde i privata företag och i AMS regi i stället för att organiseras lokalt. Denna slutsats ligger mycket nära en av den europeiska forskargruppens andra slutsatser: att många studier visar att arbetsträning i privata företag eller aktivring som liknar vanligt arbete är det mest lovande sättet att öka sysselsättningen (Dahl & Pedersen 2002).

En tredje sammanfattande slutsats i Dahl & Pedersen (2002) är att en del deltagare tycks vinna mer på deltagande än andra, och det vanligen är unga, högre utbildade och de som har mindre sociala problem som är mest framgångsrika. Denna slutsats har mycket starkt stöd om man ser till utfallet och deltagarnas situation efter aktivring. De som har hög utbildning och små sociala problem har i de flesta avseenden en bättre situation än andra. Men det hade de också innan de gick in i programmet och i detta avseende behöver

det inte ha skett en förändring av de relativa positionerna mellan deltagarna. Studier av enbart socialbidragstagare är inte optimala när det gäller att belysa detta problem, eftersom ofta bara de mest marginaliserade ingår i studien. Längre fram i rapporten kommer studier med bredare deltagargrupper att refereras och här är resultaten blandade. Ibland är effekten större för deltagare med bra förutsättningar medan insatsen saknar effekt för de mer marginaliserade, och ibland tycks insatsen ha liknande effekt oberoende av deltagarens utbildning eller arbetslöshetens längd. Resultaten varierar mellan studierna, men det finns ganska många studier som visar på en effekt också för deltagare med sämre förutsättningar. Det finns få studier där resultat redovisas separat för invandrare och det går därför inte att dra några generella slutsatser om detta. Det finns dock studier som tyder på en bättre effekt för invandrare än för inrikes födda som Andrén & Gustafsson (2002) inom den statliga arbetsmarknadspolitiken, medan det invandrarbetonade, lokala projektet i Rinkeby (Hallsten m.fl. 2002) hade sämre effekt än vanliga AMS-åtgärder.

Inte heller jobbsökande hade någon effekt enligt de två studier som var inriktade på detta. Studien av Milton & Bergström visade ingen effekt av Uppsalamodellen och förstärkt kontroll av jobbsökande. En experimentell studie av Malmberg-Heimonen & Vuori (2005a) visade inte heller någon effekt överlag, men det är inte säkert att resultatet kan generaliseras till dem som faktiskt ville delta i en kurs i jobbsökande eller klart avböjde deltagande. Där emot uppskattade van den Berg m.fl. (2004) en betydande effekt av sanktioner mot otillräckligt jobbsökande bland arbetslösa socialbidragstagare i Nederländerna. Resultaten av de nordiska och europeiska studierna är motsägelsefulla, men det finns ett stort antal studier i USA och i Europa som har visat positiva resultat av jobbsökande för socialbidragstagare samt två svenska experimentella studier inom arbetsmarknadspolitiken (Delander 1978 och Hägglund 2005 med delvis positiv effekt). Det kan konstateras av åtgärder som syftar till att öka jobbsökandet kan ha en positiv effekt på sysselsättningen, men att detta inte alltid sker och att det är oklart varför insatserna ibland har effekt och ibland inte. Antagligen kan effektens storlek bero på om insatser för att stimulera jobbsökandet sker i en situation där jobbsökandet redan innan är högt eller om många av de arbetslösa har en låg sökintensitet. Situationen på arbetsmarknaden kan också ha betydelse och naturligtvis måste den arbetslöse ha någon sannolikhet att få ett jobb för

att jobbsökandet ska vara meningsfullt. Intensivt jobbsökande under lång tid är kanske inte den mest lämpliga åtgärden för den mest utsatta gruppen av långtidsarbetslösa.

En annan slutsats i Dahl & Pedersen (2002) är att det tycks förekomma "creaming" i många program: att tjänstemän väljer ut de deltagare som har störst möjlighet att få reguljärt arbete efter att de lämnat programmet, och att framför allt dessa får möjlighet att delta i ett program eller delta i de mera attraktiva programmen med tydlig arbetsmarknadsanknytning. Creaming är inte något som fokuserats speciellt i den här litteraturöversikten, men olika indikationer dyker ofta upp i litteraturen och creaming kan vara ett allvarligt problem. En anledning till creaming kan vara påtryckningar från arbetsgivare att få så bra personal som möjligt till träningsplatser och subventionerade anställningar. Det finns här motstridande intressen mellan att välja personer som presterar bra på arbetet och gör arbetsgivarna nöjda eller att ge träning åt dem som inte från början har all den kompetens som krävs. Om balansen mellan dessa intressen blir skev, så kan personer som har relativt goda utsikter att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden fylla upp träningsplatserna, medan de som har sämre förutsättningar inte får tillgång till dem. En annan anledning till creaming kan vara att det finns schablonartade prestationsmål för arbetsmarknadsprogrammen, att de ska få ut ett visst antal personer i arbete och att detta lättast eller endast kan uppnås genom att åtgärderna fördelas till personer som har goda förutsättningar men där nyttan är tvivelaktig.

### Studier i USA

Kunskapen om effekterna av aktiveringsprogram för mottagare av behovsprövade bidrag i USA är betydligt bättre än för nordiska och europeiska program. Antalet utvärderingar är större och de har utförts i form av stora experimentella studier i nationell skala. Det finns dock mycket stora skillnader mellan välfärdsystemen och arbetsmarknaden i USA och Sverige, som gör att resultat från amerikanska utvärderingar inte direkt kan tillämpas på svenska förhållanden. Ett exempel på komplikationerna är att amerikanska utvärderingar av aktiveringsprogram för socialbidragstagare ofta är begränsade till kvinnor med barn eller att dessa utgör en mycket stor majoritet av deltagarna. Detta beror på att den amerikanska

motsvarigheten till socialbidrag är begränsad till familjer med barn och i praktiken nästan bara kvinnor med barn. När det amerikanska socialbidraget infördes på 1930-talet (AFDC) så var det avsett för grupper som änkor med barn och kvinnorna förväntades vara hemma med barnen. Synen på kvinnors arbete förändrades avsevärt under det följande halvsekle och även bidragspopulationens sammansättning försköts mot fattiga, ogifta kvinnor med barn, ofta svarta eller av latinamerikanskt ursprung. Under 1980-talet utvecklades en politik som syftade till att få kvinnorna i arbete genom striktare krav och med stöd av aktiveringsprogram. Deltagandet var till en början ofta frivilligt men blev i allt högre grad obligatoriskt under 1990-talet. Den nya lagstiftningen från 1996 (TANF, Temporary Assistance to Needy Families) har ytterligare skärpt kraven och infört tidsgränser, som innebär att socialbidraget begränsas till fem år under personens livstid, även om undantag kan göras för dem som är speciellt utsatta (Blank 2002). Det amerikanska välfärdssystemet är obetydligt jämfört med det svenska, och det amerikanska systemet har kritiserats starkt för att socialbidragstagarna oftast lever i fattigdom både när de får bidrag och när de arbetar (Edin & Lein (1997) och att välfärdspolitiken pressar ut fattiga i lågbetalda jobb (Solow 1998, Peck & Theodore 2000).

De amerikanska erfarenheterna är i en del avseenden avskräckande som socialpolitiskt exempel, men utvärderingarna har bidragit till viktiga framsteg i metodutvecklingen när det gäller utvärdering av arbetsmarknadsprogram och andra sociala program. Det finns också intressanta resultat som visar att det t.ex. har varit möjligt att utveckla och införa program som genomgående haft positiva effekter även i nationell skala. Så länge man bara har tillgång till enstaka utvärderingar av inbördes olika program, som ofta är fallet i Sverige och Norden, så blir det svårt att dra mera generella slutsatser om effekter av olika typer av program.

Redan i början av 1990-talet fanns det betydande bevis för att arbetsmarknadsprogram för socialbidragstagare oftast hade positiv effekt, och minskade kostnaderna för socialbidrag och ökade inkomsterna av arbete (Gueron & Pauly 1991). Diskussionerna i USA gällde främst om deltagandet skulle vara frivilligt och hur programmen skulle utformas på bästa sätt för att vara mest effektiva för olika grupper, i vilken mån ökad kvalitet och kostnad för programmet ledde till bättre resultat och om hur programmen skulle utformas för att minska fattigdomen.



Friedlander m.fl. (1997) gjorde en sammanställning och översikt av utvärderingar av de amerikanska aktiveringsprogrammets effekter fram till mitten av 1990-talet. Nästan alla utvärderade program hade visat positiva effekter för vuxna kvinnor och ledde till ökad medelinkomst, vilket framför allt berodde på att fler arbetade. Effekten hade måttlig storlek, men programkostnaden var relativt låg. De gynnsamma resultaten gällde inte bara frivilliga program utan också obligatoriska. Resultaten för män var varierande och inte lika positiva, och större osäkerhet råder om dessa i programmen för socialbidragstagare. Män hade dock positiva resultat i det nationella arbetsmarknadsprogrammet (JTPA) som utvärderades i en mycket stor experimentell studie i nationell skala med över 20 000 deltagare (Orr m.fl. 1996).

Situationen var mer bekymmersam när det gäller ungdomar och inget program för ungdomar hade dittills varit effektivt utom möjligen Job Corps, där evidensen var blandad och resultaten från en kommande experimentell utvärdering avgörande enligt Friedlander m.fl. (1997). Även om många träningsprogram haft en betydande effekt på deltagarnas arbetsinkomster, så var många fortfarande fattiga efter att de deltagit i programmet och programmets sammantagna effekt på fattigomen i landet tycktes vara mycket modest. Den totala kostnaden för programmen var blygsam och det fanns inga solida bevis för att ökade investeringar skulle ge en motsvarande ökning av effekten.

Resultat från utvärderingar under senare år ger ingen anledning att revidera den beskrivning som görs av Friedlander m.fl. (1997). Däremot har det kommit en experimentell utvärdering av Job Corps (Burghardt m.fl. 2001). Job Corps är ett program med institutionsboende som riktar sig till unga 16–24 år med en utsatt social situation. Deltagandet är frivilligt och den unge måste ansöka om antagning. Job Corps tycks rekrytera ungdom som kommer från en missgynnad uppväxtmiljö och vill komma ifrån den, snarare än dem som redan är tungt belastade av kriminalitet och missbruk (även om 27 procent av deltagarna varit anhållna av polisen). Programmet är nationellt och ges vid över hundra center med vardera 200–700 studerande. Programinnehållet består huvudsakligen av allmän utbildning för gymnasiekompetens och många olika yrkesinriktade utbildningar. I vissa avseenden påminner Job Corps om svenska folkhögskolor.

Deltagarna i Job Corps följdes under fyra år i en experimentell studie med över 11 000 deltagare vid ett stort antal center. De som

randomiserades till kontrollgruppen hade möjlighet att söka andra typer av utbildningar och insatser än Job Corps, och 72 procent i kontrollgruppen utnyttjade detta. Effektskattningarna måste därför tolkas i relation till andra insatser än Job Corps och inte i förhållande till ingen insats alls. Jämfört med kontrollgruppen hade deltagarna i Job Corps större deltagande i utbildning och högre inkomster under de tredje och fjärde åren av uppföljningen (tiden i programmet ingår i uppföljningstiden och under den första delen befanns sig deltagarna i utbildning). Programdeltagarna fick högre avlönade jobb och det fanns också positiva effekter som minskad kriminalitet.

Ett stort antal experimentella utvärderingar av de amerikanska welfare-to-work-programmen har utförts av Manpower Demonstration Research Corporation (MDRD), som är en privat icke-vinstgivande organisation för utvärdering av sociala program. MDRC har också gjort ett antal sammanställningar och synteser av resultaten (Bloom & Michalopoulos 2001, Michalopoulos & Schwartz 2001, Hamilton 2002). En fördel i dessa jämförelser är att programmen har utvärderats på liknande sätt med i många fall gemensamma definitioner och metoder för att mäta och presentera resultaten.

Effekterna av program som är orienterade mot att snabbt sätta deltagarna i arbete ("job search first") och program som är mer inriktade på utbildning och träning jämförs i Bloom & Michalopoulos (2001). Program som var inriktade på snabb övergång i arbete hade ungefär samma effekt som de som var mer inriktade på utbildning. För de mest utsatta deltagarna, t.ex. de som saknade gymnasieutbildning, fungerade dock "arbete först" bättre i början och på medellång sikt, medan skillnaderna jämnade ut sig efter flera år. De mest effektiva programmen tycktes vara de som kunde erbjuda olika alternativ som jobbsökande, träning eller utbildning och där man strävade efter individuellt anpassade åtgärder. Program som endast hade de vanliga träningskomponenterna ledde inte till någon förbättring av familjernas ekonomiska situation. De enda program som ledde till högre inkomster för deltagarna var de som kompletterade med fortsatta lönetillägg för dem fick arbete på öppna arbetsmarknaden.

Michalopoulos & Schwartz (2001) fann också i en översikt över 20 program att programmen ökade inkomsterna av arbete och minskade bidragen för de flesta subgrupperna av deltagare, men att den sammanlagda inkomsten var oförändrad. De amerikanska

utvärderingarna har kritiserats för att de varit alltför ensidigt koncentrerade på bidrag och inkomster, men utfallsvariablerna har senare breddats och man har tagit med aspekter som välbefinnande och barnens situation. I allmänhet hade programeffekten inget samband med deltagarnas psykologiska välbefinnande, hälsorelaterade problem eller arbetshinder som tillgång till barnomsorg eller transportproblem. Undantaget var att programmet inte hade någon effekt för dem som hade risk för depression. Programmen hade dock ungefär samma effekt på arbetsinkomsten för de mer utsatta grupperna som för de mindre utsatta, men de mest utsatta hade betydligt lägre inkomst av arbete både före och efter programdeltagande. Program som var fokuserade på sysselsättning tenderade att vara mer effektiva än utbildningsinriktade program för de mest utsatta grupperna. Däremot var program med en blandning av båda aktiviteterna effektiva både för de mera och mindre utsatta deltagarna. Programmen var inte utformade för att påverka deltagarnas barn, men det har funnits farhågor för att föräldrarnas deltagande i kombination med illa fungerande barnomsorg kunde påverka barnen negativt. För små barn fann man ingen effekt på barnen medan barn på lågstadiet hade bättre betyg och anpassning jämfört med kontrollgruppen. Dock fanns en svag tendens till att tonåringarna begick fler småbrott, vilket skulle kunna förklaras av minskad föräldranärvaro. Föräldrarnas programdeltagande tycks överlag inte ha haft några större konsekvenser för barnen, och ibland har de varit svagt positiva och ibland svagt negativa.

Hamilton (2002) har gått igenom programmets utbildningseffekt och fann en viss effekt på deltagarnas utbildningsnivå också att andelen med fullständig gymnasieutbildning ökade, men det rörde sig om liten andel av alla bidragstagare. Ett intressant resultat är att deltagande i utbildning inte ökade läsförståelse eller matematisk förmåga enligt test som gjordes två år efter, jämfört med deltagarnas status när de gick in i programmet. Detta gällde även dem som frivilligt deltog i utbildning. Anledningen till misslyckandet är oklar men kan möjligen delvis bero på att en stor andel av deltagarna hade inlärningssvårigheter. Resultatet har generell betydelse såtillvida att det visar att man inte automatiskt kan utgå från att utbildningskomponenter leder till förbättrade färdigheter hos deltagarna beroende på t.ex. dålig kvalitet på utbildningen, att den är dåligt anpassad till deltagarens kunskapsnivå, inlärningssvårigheter eller låg motivation för utbildning hos deltagaren.

Även Hamilton (2002) har jämfört två huvudstrategier för programmen, snabb arbetsmarknadsanknytning och utveckling av humankapital. Den senare strategin ledde inte till långsiktiga fördelar, vilket varit ett huvudargument för humankapitalstrategin med hänsyn till de sämre resultaten på kort sikt. Under de tre första åren var resultaten sämre för humankapitalstrategin, det fjärde året låg de lika men under det femte året fick åter program med arbetsmarknadsanknytning bättre effekt. Dessa resultat gällde både för dem som hade och för dem som saknade gymnasieutbildning, fast det ligger nära till hands att föreställa sig att de som saknade gymnasieutbildning hade bättre nytta av att få grundläggande utbildning.

Bloom, Hill & Riccio (2003) analyserade individdata för drygt 69 000 deltagare i "welfare-to-work"-program som genomförts på 59 olika ställen. De fann att programeffekten hade samband med tonvikt på att snabbt komma i arbete, individualiserat bemötande och utformande av åtgärder, inte alltför stort antal klienter per handläggare och begränsad användning av grundläggande utbildning som programalternativ. Den omgivande arbetsmarknaden hade också betydelse och programeffekten minskade när arbetslösheten ökade. Överlag betydde det mer hur programmet infördes än vilken typ av klienter som deltog.

Greenberg, Michalopoulos & Robins (2003) har analyserat 31 utvärderingar av 15 olika "welfare-to-work"-program med frivilligt deltagande som genomförts efter 1974. Både experimentella och icke-experimentella undersökningar ingår. Föregående studie som beskrevs baserades på sammanslagna individdata från flera nationella utvärderingar, medan deras studie är en metaanalys och bygger på en sammanställning av aggregerade effektresultat som sedan analyseras i en "mixed effects"-modell.

Resultaten presenteras separat för män, kvinnor och unga. Uppskattningen av effekten på arbetsinkomsten var \$ 337 för män, \$ 1442 för kvinnor och \$ 27 för unga. Detta överensstämmer väl med tidigare studier med måttliga resultat för män, ofta betydligt bättre resultat för kvinnor och ingen effekt för unga. En jämförelse mellan icke-experimentella och experimentella undersökningar visade att de senare för män gav en skattning som var drygt 1 200 dollar högre. Detta kan bero på bias i skattningen och underskattning av effekten i de icke-experimentella utvärderingarna, eller på att de experimentellt utvärderade programmen faktiskt var bättre.

Resultatet för experimentell utvärdering gick i samma riktning för kvinnor och unga män med betydligt lägre koefficienter.

Programeffekten för män var mycket måttlig och det fanns heller inga signifikanta skillnader mellan olika typer av insatser. För kvinnor hade klassrumsbaserad yrkesutbildning, träning på arbetsplats och en kombination av dessa två störst effekt, medan subventionerad anställning hade något lägre effekt. Sammantaget saknade insatserna för unga effekt, men klassrumsbaserad yrkesutbildning hade en stor och statistiskt signifikant effekt. Denna metaanalys ligger mycket väl i linje med de resultat som framkommit i tidigare jämförelser som haft mer karaktär av tabelljämförelser. En skiljaktighet kan dock vara att programkostnaden inte hade någon betydelse för effektens storlek, vilket andra undersökningar visat på. Arbetslösheten hade inte heller något signifikant samband med programeffekten. Metaanalysen inkluderade inte data om obligatoriska program, vilka dock ingår i följande metaanalys som skall beskrivas.

Ashworth, Cebulla, Greenberg & Walker (2004) arbetade med en databas med drygt 50 utvärderingar av "welfare-to-work"-program från 1980- och 1990-talen. Alla programmen är obligatoriska och experimentellt utvärderade. Analysen gjordes med en "fixed effects"-modell och effektmåttan vägdes i omvänd proportion till variansen i skattningen. Data för fem års uppföljning ingick i analysen men uppföljningstiden var inte så lång för alla programmen. Resultaten av analysen bekräftade överlägsenheten för insatser som prioriterade omedelbart arbete framför investering i humankapital, men det framkom också att klientsammansättning och den lokala omgivningen kan vara minst lika betydelsefulla som programmets utformning. Tre faktorer påverkade signifikant effekten på arbetsinkomst: sanktioner, jobbsökandets omfattning och mängden av yrkesträning. Program med större förekomst av sanktioner och mer intensivt jobbsökande ledde till ökad inkomst, medan mer yrkesträning hade motsatt effekten. Grundläggande utbildning var inte förknippad med lägre programeffekt, vilket visat sig i många andra utvärderingar, och det är tänkbart att effekterna av olika typer av träning modifieras av sanktioner och jobbsökande som ofta inte finns med i effektskattningarna. Metaanalysen bekräftade att effekten var mindre för deltagare under 30 års ålder än för äldre. Hög lokal arbetslöshet hade också en negativ effekt på programeffekten medan programmen fungerade bättre i fattiga

områden än i mindre fattiga. Den skattade programeffekten ökade och nådde en topp efter knappt tre år och avtog därefter.

En del nya program kan ha bättre möjligheter att förbättra deltagarnas situation än de som studerats i de tidigare refererade utvärderingarna, t.ex. SPP (Self-Sufficiency Project) i Kanada som utvärderats experimentellt och följts upp under sex år (Michalopoulos, Robins & Card 2005). Programmet riktar sig till ensamstående föräldrar som haft socialbidrag i minst ett år. De som fick arbete efter att ha deltagit i programmet fick också ett inkomstillägg som täckte hälften av skillnaden mellan deras faktiska inkomst och en ganska generös övre gräns. En sådan konstruktion kan ge incitament för att arbeta mindre och kompensera med bidrag, och man satte därför en minimigräns för arbete på 30 timmar i veckan. Programmet hade ovanligt stor effekt på deltagarnas inkomster och andelen fattiga minskade med 11 procentenheter (i enlighet med den kanadensiska fattigdomsgränsen). Programmet uppskattades ge lägre totala offentliga kostnader än för kontrollgruppen på grund av ökade arbetsinkomster och skatteintäkter. En svaghet med just SPP skulle kunna vara att bara en liten andel av låginkomsthushållen deltog genom konstruktionen av kriterierna, att hushållet måste ha haft socialbidrag tillräckligt länge och att inte alla sedan lyckades få arbete. Konstruktionen påminner om negativ inkomstskatt, dvs. att de som arbetar och har mycket låga inkomster i stället för att betala skatt får tillbaka pengar av skatteverket. Erfarenheterna har också varit goda av det amerikanska programmet med skatteåterbäring för låginkomstagare, EITC (Earned Income Tax Credit, se Blank 2002, Grogger 2003).

En väsentlig aspekt av aktiveringsprogrammen är frågan om effektens varaktighet – är det en tillfällig effekt som försvinner ganska snabbt efter att programmet avslutats eller en effekt som kvarstår under flera år? Frågan är inte lätt att besvara eftersom det är vanligt att uppföljningstiden är begränsad till något år, och att det är relativt ovanligt att program följts upp under många år. Program med långvariga effekter är mer lovande än de som har korttidseffekter, och långtidseffekt gör det också lättare att acceptera höga programkostnader eftersom programmen ändå kan vara kostnadseffektiva.

Friedlander & Burtless (1995) har jämfört fyra amerikanska program med en uppföljningstid på fem år. I ett fall upphörde programeffekten efter något år, men de flesta program hade en

längre effekt och i något fall hade programmet fortfarande en effekt efter fem år. Det var det billigaste programmet av "work-first"-karaktär som hade den kortvarigaste effekten medan ett betydligt dyrare program, som var mer inriktat på utveckling av humankapitalet, hade effekt under fem år. Det är tänkbart att programmen har olika effektprofil över tid och att program som främst är inriktade på att få ut deltagarna snabbt på arbetsmarknaden har en snabb programeffekt, som också avklingar snabbt. Program som syftar till utbildning och kompetensutveckling kan då ha en effekt som kommer senare men också kan vara längre. Greenberg, Michalopoulos & Robins (2004) fann i en metaanalys att effekten avtog efter hand för vuxna män och ungdomar medan effekten kvarstod under lång tid för kvinnor. Det är dock sällsynt med uppföljningstider över tre år och författarna rekommenderar längre uppföljning i kommande undersökningar.

Hotz, Imbens & Klerman (2000) gjorde en uppföljning av det mycket omtalade programmet GAIN i Riverside, ett "work-first"-program som hade ovanligt bra resultat och ofta har framhållits som ett föredöme. I en jämförelse med program som var mer inriktade på humankapital i Alameda och Los Angeles, så hade Riverside större effekt under de första åren, men den relativa fördelen minskade under de följande nio åren. Detta innebär att kort uppföljningstid kan ge en mer gynnsam bild av vissa typer av program än vad man skulle få i ett längre perspektiv. Greenberg, Ashworth, Cebulla & Walker (2004) har studerat frågan i en metaanalys av 64 program. Analysen bekräftar att "work-first"-program har störst effekt i början och att effekten avtar snabbare än för program som är inriktade på humankapital. Dock var den totala inkomstökningen mer än två och en halv gång större i "work-first"-program än i humankapitalprogram under en uppföljning av sex år.

Genomgången av de amerikanska utvärderingarna har fått ganska stort utrymme, framför allt eftersom de representerar den bästa kunskapen om effekterna av aktiveringsprogram för mottagare av behovsprövad hjälp. Om man betraktar den amerikanska situationen som mycket specifik och väsensskild från Sverige och nordeuropeiska välfärdssystem, så kanske den rent av är onödig. Men det finns dock vissa gemensamma element i att deltagarna har behovsprövade bidrag, att det finns en aktiveringspolitik som försöker få ut dem på arbetsmarknaden, arbetslöshet och andra barriärer i förhållande till arbetsmarknaden. Naturligtvis finns det skillnader även i dessa förhållanden, men det bör också finnas

likheter i dynamiken i övergången mellan arbetslöshet och arbete och hur denna förmedlas genom institutioner som hanterar ekonomiskt stöd och förmedling av arbete.

### Jobbsökande och sanktioner

Det finns ett antal interventioner som är inriktade på att stimulera jobbsökande eller att förbättra den arbetslöses sätt att söka arbete. Det kan handla om intensifierad kontakt och uppmuntran från en handläggare, kurser i jobbsökande eller jobbsökaraktivitet i grupp. Deltagande i dessa insatser kan vara frivilligt eller obligatoriskt. En annan typ av intervention är uttalade krav på jobbsökandet, som ska redovisas och som kontrolleras regelbundet. Särskilt i det senare fallet är jobbsökandet ofta kopplat till sanktioner, som innebär att ersättningen minskas eller dras in helt för den som inte uppfyller kraven. Grundtanken bakom insatser för att stimulera jobbsökande är att personen genom att söka jobb mer intensivt ökar sin chans att få jobb eller får jobb snabbare. Det finns dock vissa nödvändiga förutsättningar som att personen överhuvudtaget har en chans att få jobb. För dem som redan söker jobb måste det också finnas fler lediga jobb att söka som personen har relevanta kvalifikationer för, annars kan han eller hon inte intensifiera sitt sökande. Det förefaller rimligt att dessa förutsättningar uppfylls för de flesta arbetslösa, men det kan finnas undantag som de med sämst kvalifikationer samt inom vissa sektorer och lokala arbetsmarknader, särskilt om den allmänna arbetslösheten är mycket hög. Syftet med sanktioner är dels att öka sökintensiteten bland dem som vill ha arbete, dels att verka avskräckande på dem som får arbetslöshetsersättning men av olika skäl inte vill ta ett jobb. Det kan naturligtvis också finnas nackdelar med sanktioner, som att det skapar ett negativt klimat i relationen till den arbetslöse och kanske inte får avsedd effekt, och att det kan vara skadligt för personer som inte klarar att leva upp till kraven, t.ex. på grund av psykiska besvär. I de studier som gjorts på området, har krav på jobbsökande och sanktioner oftast varit sammankopplade så att det inte går att separera effekterna. Både jobbsökande och sanktioner behandlas i detta avsnitt.

Delander (1978) redovisar en experimentell undersökning av utökad arbetsförmedling i Eskilstuna 1975. En grupp på cirka 400 arbetslösa vid arbetsförmedlingen fördelades genom lottdrag-



ning på en experiment- och en kontrollgrupp. Experimentgruppen fick förmedlingsservice under sammanlagt 7,5 timmar mot 1,5 timmar för kontrollgruppen. Effekterna på arbete var ganska stora och statistiskt signifikanta och vid uppföljningen efter knappt ett år hade experimentgruppen arbetat i genomsnitt 9,0 månader mot 7,7 månader för kontrollgruppen. Även månadslönen var högre i experimentgruppen vilket indikerar att de fått bättre arbeten. Delander diskuterar om de ökade resurserna för experimentgruppen lett till undanträngning och ökade svårigheter för övriga, men bedömde risken som liten även om undanträngning kan ha lett till någon överskattning av effekten.

Hägglund (2005) har i tre demonstrationsexperiment på olika geografiskt belägna arbetsförmedlingar studerat effekten av jobbsökargrupper, utifrån arbetslöshetens längd och sannolikheten att den upphör. I två av experimenten hade jobbsökarkurs i grupp inte någon effekt, och där bestod den ena experimentgruppen av unga och den andra av högutbildade. I ett tredje experiment var dock effekten stor i ett av de två interventionsalternativen och sannolikheten för att arbetslösheten upphörde ökade med 38 procent, vilket motsvarar en minskning av tiden i arbetslöshet med nästan två veckor. Deltagarna hade fått information om att de senare skulle delta i en jobbsökarkurs och effekten av interventionen bestod främst i ett högre utflöde innan kursen hade börjat. Kursen kan tolkas som ett negativt incitament eller en signal om att det var nödvändigt med ökad egen aktivitet för att undvika att hamna i åtgärder. Effekten kunde dock bara påvisas i det ena interventionsalternativet, jobbsökarkurs i grupp, och inte i det andra som enbart bestod av ökad individuell uppföljning av jobbsökandet. Det är oklart varför effekten var olika i grupperna men experimenten visar att förstärkt jobbsökande kan ha en betydande effekt. Däremot kunde ingen effekt påvisas av frivilligt deltagande i Internetbaserat jobbsökande och många av dem som tackat ja påbörjade aldrig insatsen eller hoppade av efter ett tag.

Malmberg-Heimonen & Vuori (2005b) har studerat hur deltagande i jobbsökande påverkar den psykiska hälsan. De jämförde hälsoeffekterna för frivilligt och obligatoriskt deltagande i kurser i jobbsökande. Grupptillhörigheten var självvald för den frivilliga gruppen och det är troligt att det finns skillnader mellan grupperna. Därför rekryterades också en jämförelsegrupp men urvalsprocessen framgår tyvärr inte. Totalt ingick 672 deltagare i studien från 19 arbetsförmedlingar.

Resultaten visar att depressiva symptom, andra psykiska besvär och självtillit (self-efficacy) tenderade till att förbättras i den frivilliga gruppen vid en uppföljning efter sex månader. I gruppen med obligatoriskt deltagande var depressiva symptom och psykiska besvär oförändrade medan det fanns en tendens till försämrat självförtroende. Det är dock inte helt klart hur jämförelsegruppen valts ut och om skillnaderna beror på självselektion eller om grupperna har påverkats olika. Det är dock ett mycket väsentligt problem som tas upp, programmen måste utformas så att de inte skadar de mest utsatta deltagarna. En tidigare refererad studie av författarna visade inte heller någon effekt av en kurs i jobbsökande men den experimentella gruppen var där begränsad till deltagare som varken svarade ja eller nej på frågan om de ville delta i kursen (Malmberg-Heimonen & Vuori (2005a).

Utvärderingen av Restart-programmet i Storbritannien är en av de få europeiska experimentella studierna. Studien gjordes under 1989–1990 och drygt 8 000 arbetslösa fördelades slumpmässigt på experiment- och kontrollgrupp (White & Lakey 1992). Före Restart hade arbetslösa kunnat få arbetslöshetsersättning under obegränsad tid och ersättningen hade i huvudsak fungerat som en inkomstgaranti utan krav på att söka arbete. I Restart skickade man ett brev till dem som fått arbetslöshetsersättning i sex månader i följd. Den arbetslöse uppmanades att infinna sig för en intervju med en arbetsförmedlare. Intervjun tog 15–25 minuter och arbetsförmedlaren kunde ge råd och föreslå kurser eller ge platsanvisningar. Den arbetslöse var skyldig att delta i en intervju var sjätte månad. De som inte kom till intervjun fick ytterligare två brev, och de som ändå inte dök upp blev avstängda från ersättning och var tvungna att gå igenom en intervju innan de återfick rätten till ersättning (Dolton & O'Neill 1996, 2002). Kraven kan förefalla låga enligt dagens mått, men när Restart infördes var detta en uppstramning. Experimentgruppen fick det vanliga brevet efter sex månader, men för kontrollgruppen väntade man tills det gått 12 månader och kallade till en intervju för dem som fortfarande var arbetslösa.

Den omedelbara effekten av Restart var överraskande stor med hänsyn till den relativt blygsamma interventionen, och tiden i arbetslöshet minskade med cirka 5 procent. Effekten visade sig omkring en månad efter intervjun men kvarstod efter 12 månader. Det fanns inga skillnader i effekt mellan män och kvinnor eller för olika åldersgrupper. De som upphörde med arbetslöshetsersättning

men inte arbetade, tycktes ha en bättre ekonomisk situation än de som kvarstod som arbetslösa. Arbetslösa med särskilt stora svårigheter tycktes vara mer nöjda med programmet än övriga (White & Lakey 1992). En senare uppföljning visade att Restart hade en långtidseffekt och att arbetslösheten för männen i experimentgruppen var 6 procentenheter lägre fem år efter den ursprungliga interventionen, medan det inte fanns tecken på någon långtidseffekt för kvinnor (Dolton & O'Neill 2002).

Jensen, Rosholm & Svarer (2003) har studerat effekterna av det danska ungdomsprogrammet som infördes 1996. Utvärderingen är kvasiexperimentell såtillvida att programmet fasades in under 1996 och det gick att definiera en jämförelsegrupp av dem som egentligen var berättigade men inte fick delta. Antagligen var urvalsprocessen ändå inte helt slumpmässig och man har därför tagit hänsyn till detta i den ekonometriska specifikationen. I analysen har man delat upp programeffekten i en informationseffekt (t.ex. att individen får veta att en aktiveringshändelse planeras), direkt programeffekt och en sanktionseffekt. Effekterna tolkas med hänsyn till den tidsmässiga placeringen av händelser som övergång till skola eller arbete i det individuella förloppet. Resultaten tyder på att ungdomsprogrammet var delvis framgångsrikt och att det främst hade en programeffekt och i mindre grad också en sanktionseffekt. Programmets effekt låg främst i att det ökade övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning. Emellertid kan detta långsiktigt vara en bättre sätt att få arbete än att fortsätta vara arbetslös.

En studie i Nederländerna av van den Berg, van der Klaauw & van Ours (2004), som refererats ovan i avsnittet om program för socialbidragstagare, visade på stora effekter av relativt milda sanktioner i form av en nedskärning av socialbidraget med 5, 10 eller 20 procent i två månader för dem som inte uppfyllt kraven på jobbsökande. Effekten var påvisbar både under den tid som sanktionen genomfördes och efter att sanktionen hade dragit tillbaka. Studien utfördes liksom den engelska Restart-studien på en verksamhet där kraven på arbetssökande tidigare var mycket låga, och kan inte tolkas som att ökade sanktioner alltid skulle vara effektiva. Från Nederländerna finns också en tidigare experimentell studie av ökad rådgivning och kontakt med arbetsförmedlare bland arbetslösa med A-kassa, som visade att jobbsökandet ökade och att tiden i arbetslöshet förkortades. Även kontrollen av sökta jobb ökade, men baserat på en uppföljningsintervju med både experiment- och

kontrollgrupp hade programmet inga ogynnsamma effekter på deltagarens upplevelse av handläggarens bemötande (Gorter & Kalb 1996).

Meyer (1995) har gjort en översikt över ett antal försök i USA med att förbättra och intensivifiera jobbsökande genom utökad information om lediga jobb, fler placeringar i arbete och striktare kontroll av den sökandes behörighet. Olika kombinationer av insatser prövades experimentellt och förkortade tiden i arbetslöshet och ökade inkomsten, men det var oklart vilka av komponenterna som var mest framgångsrika. Meyer rekommenderar fortsatta försök som separat testar stöd och rådgivning respektive tvång och kontroll. Ashenfelter, Ashmore & Deschênes (2005) konstaterar att det förutom anekdoter finns mycket litet systematisk kunskap om i vilken omfattning sanktioner mot missbruk av socialförsäkringar resulterar i ökad arbetsinsats. De har utvärderat försök i fyra delstater där interventionen bestod i ökad kontroll av att den arbetslöse verkligen hade sökt de jobb som finns med på den arbetslöses lista, medan arbetsförmedlaren i kontrollgruppen bara gick igenom de sökta jobb som den arbetslöse redovisade på sin lista. Författarna fann inget stöd för att ökad kontroll hade någon effekt och tolkar resultaten som att stöd i jobbsökande har en liten positiv effekt, men är kostnadseffektivt och till nytta både för den jobbsökande och för samhället. De ansåg dock att ytterligare kontroll är verkningslös.

Black, Smith, Berger & Noel (2003) genomförde en studie i Kentucky av ett arbetssätt som byggde på profilering av arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen försökte genom profilering lokalisera de arbetslösa som hade sämst förutsättningar att få arbete och man satte in obligatorisk träning för dem som hade ett högt värde på profilen och lång förväntad arbetslöshet. Den experimentella proceduren var ovanlig. De som hade de högsta värdena fick träning, men när man gick igenom skalan uppifrån och ner så tog träningsplatserna slut vid ett visst värde. Det kunde t.ex. finnas tio personer med detta värde men bara fem platser kvar, och dessa platser lottades då ut bland de tio. De som hade ännu lägre värde fick automatiskt ingen träningsplats.

Efter ett par veckor fick den arbetslöse i experimentgruppen ett brev och kallades till profilering, medan kontrollgruppen inte kallades. Experimentgruppen hade i genomsnitt 2,2 veckor kortare ersättningstid än kontrollgruppen och en stor del av minskningen berodde på att en del arbetslösa drog sig ur efter att de fått brevet.

Ersättningen reducerades i medeltal med \$143 men inkomsten av arbete steg med omkring \$1 000 under det följande året i jämförelse med kontrollgruppen, vilket snarare tyder på att de skaffade arbete tidigt och fick bättre levnadsförhållanden, än att de pressades ut ur socialförsäkringssystemet och till lågbetalda jobb. Ett annat intressant resultat är att arbetsförmedlingens profiler visade sig ha litet prognostiskt värde. Syftet med profilerna var att lokalisera de individer som hade mest nytta av åtgärderna, men det fanns inget samband mellan åtgärdens effekt och profilvärdet, och urvalsmetoden fyllde därmed inte sitt syfte.

van den Berg & van der Klaauw (2005) har gjort en översikt över forskning om jobbsökande och sanktioner. De finner att striktare kontroll av jobbsökande inte alltid är framgångsrik. För personer med goda förutsättningar på arbetsmarknaden har striktare kontroll troligen ingen effekt eller kan motverka syftet, medan den har bättre effekt för lågutbildade. Författarna menar att arbetslösa inte vill delta frivilligt i program som innebär kontroll eftersom det sänker reservationslönen, dvs. den lön den arbetslöse är villig att acceptera. En sänkning av nivån i arbetslöshetsersättningen kan också leda till en motsvarande sänkning av reservationslönen och ökad återgång i arbete. Författarnas resonerar här utifrån en renodlat ekonomisk utgångspunkt och tar inte med aspekter som konsekvenser för de arbetslösas levnadsnivå och vad som från facklig utgångspunkt kan vara rimliga löner.

Björn, Geerdseen & Jensen (2004) har sammanställt och analyserat ett antal studier om programmets skrämseffekt. De finner att de flesta studierna visar att obligatoriska program har en skrämseffekt. Denna effekt förekom på olika arbetsmarknader med stora inbördes skillnader, som i USA och i skandinaviska länder. Det fanns också bevis för skrämseffekter oavsett om interventionen sattes in tidigt eller sent i arbetslöshetsperioden. Det är möjligt att en åtgärds effekt till stor del eller enbart kan bestå i en skrämseffekt och saknar kompetenshöjande effekt för deltagaren. Författarna menar att det finns en risk att åtgärderna har oavsiktliga, negativa konsekvenser som att deltagarna accepterar arbeten med dåliga villkor och arbetsförhållanden för att slippa delta i programmet, och att kunskapen om dessa konsekvenser är ofullständig.

Sammanfattningsvis så finns det ett starkt stöd för att jobbsökande, och sanktioner kan ha en positiv effekt på sysselsättningen och förkorta tiden i arbetslöshet både för socialbidragstagare och arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Effekten är dock

måttlig och det är oklart varför man ibland får en positiv effekt och ibland ingen effekt. Det verkar som att det kan ha relativt stor effekt att införa en viss kontroll i situationer där kontrollen tidigare har varit mycket låg eller helt saknats, medan ökad kontroll och stimulans av jobbsökande har en mer osäker effekt om nivån redan är relativt hög. En experimentell undersökning tyder på att enbart ökad kontroll inte har effekt, utan att den måste kombineras med stöd. Med hänsyn till de värderingar och principer som ligger till grund för den svenska arbetsmarknadspolitiken förefaller det också främmande med åtgärder som är ensidigt eller huvudsakligen kontrollerande. Tät och regelbunden rådgivning och stöd från arbetsmarknadskompetent personal kan ge goda resultat, med en tyngdpunkt på att stöda den arbetslöses resurser och problemlösning snarare än kontroll. Den svenska arbetsmarknadspolitiken bygger på en arbetslinje och det finns redan möjligheter till sanktioner både inom arbetslöshetsersättningen och i socialbidraget. Det verkar vara sällsynt att sanktioner används inom både arbetsförmedlingen och socialtjänsten, i det senare fallet kanske med undantag för vissa kommuner eller socialkontor som prioriterar kontroll och sanktioner högt. Det finns dock exempel på att sanktioner inom socialtjänsten beslutats utifrån felaktig information om frånvaro, att beslut om sanktioner tagits utan att den drabbade har fått förklara sig, att man inte försöker lösa problemet på något annat sätt innan man tillgriper sanktionen och att sanktionen innebär att all ekonomisk hjälp stoppas. De flesta av de refererade studierna bygger på mer genomtänkta och betydligt mildare former av sanktioner.

### **Program för unga**

Arbetslösa ungdomar är en grupp som på flera sätt ligger förhållandevis nära socialbidragstagare. Ungdomarna har ofta en svag anknytning till arbetsmarknaden, många av dem har socialbidrag som försörjning och ungdomar utgör en stor andel av socialbidragstagarna. Men det finns också viktiga skillnader mellan unga socialbidragstagare, som ofta försvinner relativt snabbt ut ur socialbidraget, och något äldre socialbidragstagare där långtidsarbetslöshet är vanligare.

Ett antal svenska studier av AMS arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar har haft nedslående resultat. Studier av Edin & Holm-

lund (1991) och Korpi (1994) fann negativa effekter på sysselsättningen efter deltagande i program, och Ackum (1991) fann negativa effekter på inkomster. Alla studierna är dock baserade på samma datamaterial från 1980-talet och använde metoder med restriktiva parametriska antaganden (enligt Larsson 2003).

Regner (1997) uppskattade en signifikant negativ effekt efter ett år av deltagande i AMS-åtgärder 1989, 1990 och 1991. Den negativa effekten upphörde senare men det fanns heller ingen signifikant positiv effekt tre år efter programdeltagandet. Den negativa effekten var särskild stark för vuxna män och ungdomar 20–25 år. Det fanns dock stor skillnad mellan olika typer av program, och träning inom hälsovård och socialt arbete hade positiv effekt medan effekten var negativ för verkstadsarbete, vilket kan förklaras med läget på arbetsmarknaden under 1990-talet.

Larsson (2003) har utvärderat två program för ungdomar: ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning från början av 1990-talet. Ungdomspraktik hade som målgrupp unga 20–24 år och arbetsmarknadsutbildningen hade en undre åldersgräns på 20 år. Försöksgruppen deltog i träning 1992–1993 och ”propensity score”-matchning användes för jämförelsegruppen. Resultaten tydde på att både ungdomspraktik och arbetsmarknadsutbildning hade en negativ effekt på sysselsättning och inkomster på kort sikt, dvs. ett år efter programmet, men att programmen inte hade någon tydlig effekt efter två år. Dessa resultat stämmer väl överens med internationella resultat om aktiva arbetsmarknadsinsatser för ungdomar, vilka ska beskrivas nedan.

Larsson tar upp en principiell svårighet i utvärderingen av den svenska arbetsmarknadspolitiken, nämligen att det är mycket svårt att hitta en jämförelsegrupp som inte deltagit i någon form av åtgärd. Policyn är att alla arbetslösa ungdomar ska delta i någon aktiv åtgärd efter en tids arbetslöshet. Om det finns ungdomar som inte alls har deltagit, så är detta sannolikt kopplat till speciella skäl som gör att dessa ungdomar ändå avviker mycket från deltagarna och därför inte kan fungera som en lämplig jämförelsegrupp. Larsson menar att det inte är korrekt att dra slutsatsen att det hade varit bättre för ungdomarna att inte delta i programmen, utan att resultaten snarare ska tolkas som att det hade varit bättre att vänta med att delta i en åtgärd.

Carling & Larsson (2005) har utvärderat Utvecklingsgarantin (nuvarande Ungdomsgarantin). Programmets konstruktion har gjort det möjligt att basera utvärderingen på tre olika jämförelser:

24-åringar som ingår i garantin och 25-åringar som inte gjorde det, att en femtedel av kommunerna inte införde garantin samt att programmet fanns 1998 men inte 1997. Resultaten av utvärderingen gäller effekten av att ha programmet Ungdomsgarantin jämfört med att inte ha det, och de alternativa åtgärder som deltagarna då eventuellt kan få. Carling & Larsson fann inget stöd för att Ungdomsgarantin hade någon effekt och inte heller för att en tidig insats i ungdomarnas arbetslöshetsperiod var viktig.

En undersökning av det danska programmet som refererats tidigare fann dock en liten positiv effekt (Jensen, Rosholm & Svarer 2003). Det finns också en del brittiska undersökningar av det relativt nystartade programmet New Deal for Young People (NDYP), som är ett nationellt program för unga mellan 18 och 24 år i Storbritannien. I den nya arbetsmarknadspolitik som skapats av New Labour så går alla arbetslösa in i ett gemensamt program som omfattar de som har behovsprövat bidrag och de som har arbetslöshetsersättning, Job Seekers' Allowance. Båda grupperna får samma ersättning, och den väsentliga skillnaden är att de försäkrade inte genomgår behovsprövning och att inkomster och tillgångar inte reducerar ersättningen. Unga mellan 18 och 24 års ålder går efter sex månades arbetslöshet obligatoriskt över i NDYP som i det första stadiet består av utökad stöd och jobbsökande i en Gateway under fyra månader. De som fortfarande är arbetslösa fortsätter till programalternativ som subventionerad sysselsättning, utbildning eller träning på heltid, arbete i den frivilliga sektorn eller miljöarbete.

NDYP har utvärderats av Blundell, Megir, Costa Dias & van Reenen (2004). NDYP implementerades i mindre skala 1996 och i full skala över hela landet 1998. Det gör det möjligt att skapa jämförelsegrupper från geografiska områden som startade senare. Behörighetsreglerna innebar att de som var 25 år när NDYP infördes aldrig hade varit med i programmet, och kunde därför jämföras med dem som var något yngre. Man kan därigenom skapa jämförelsegrupper som blir robusta efter korrigering i en lämplig statistisk modell. Utvärderarna hade tillgång till longitudinella individdata som täckte ett flertal år före programstarten. Författarna föredrog "difference in difference"-metoden, men matchning med "propensity score" prövades också och sensitivitetsanalyser tydde på att skattningarna var robusta. Analysen visade en signifikant ökad övergång till arbete bland män och en skattad ökning av sysselsättningen från 26 till 31 procent. Effekten var stark direkt



efter programmet men det är ännu oklart om den kommer att fortsätta framöver. Tre fjärdedelar av deltagarna var män men resultatet för kvinnor var mera oklart, främst beroende på problem med särskilda trender i kvinnornas arbetsmarknadsbeteende som försvårade skattningen.

Även Wilkinson (2003) kommer fram till positiva resultat av NDYP, men effekterna tycktes avta ganska snabbt och hade minskat betydligt vid uppföljningen efter 18 månader jämfört med 12 månader efter deltagande. De främsta effekterna bestod i att programmet hade en avskräckningseffekt och att en del ungdomar lämnade JSA tidigare och inte fortsatte i NDYP, förutom en positiv effekt av subventionerat arbete. Sannolikheten att vara arbetslös uppskattades minska med cirka 5 procent för programdeltagare vid uppföljning efter 18 månader. Dessa resultat överensstämmer väl med en makroutvärdering av NDYP (White & Riley 2002).

White & Knight (2002) har gjort en översikt över resultat från internationella utvärderingar av aktiva åtgärder för ungdomar, och jämfört dem med de brittiska resultaten från NDYP. Den första delen av programmet var inriktad på rådgivning och stöd i att söka jobb (Gateway), och effekten var god i internationell jämförelse och andelen i arbete uppskattades öka med 6 procent för unga män och 5 procent för unga kvinnor. Författarna bedömer att detta beror både på att Gateway-delen innehåller olika former av stöd utöver jobbsökande, och att programmet efter en viss tid obligatoriskt övergår i andra åtgärder som utbildning eller sysselsättning, vilket kan göra det mera attraktivt för deltagaren att snabbt få ett jobb. Subventionerad anställning för ungdomar fungerade också bra i jämförelse med andra länder och hade betydligt större effekt än i t.ex. Sverige. Däremot hade arbete i den frivilliga sektorn eller miljöarbete (Environment Task Force) inte bättre effekt än att fortsätta att söka jobb, men dessa programkomponenter fungerade heller inte sämre än i andra europeiska länder, där det även förekommit negativa effekter.

Resultaten av de brittiska programmen är uppmuntrade och har visat på vissa positiva effekter för ungdomar, även om White & Knight (2002:44) varnar för överdriven optimism och menar att programmen trots allt inte var höggradigt effektiva eller innebar att offentliga medel användes utomordentligt väl. Det är främst de första årens programverksamhet som utvärderats och det kan vara klokt att följa upp hur programmen fungerar över längre tid och

om programeffekterna kvarstår för senare årskullar av programdeltagare.

Överlag har resultaten av arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar varit nedslående. Även i en stor experimentell studie av det nationella arbetsmarknadsprogrammet i USA (JTPA) fann man ingen positiv effekt för ungdomar (Orr m.fl. 1996). Undantaget är utvärderingen av Job Corps som beskrivits ovan och som är den enda utvärdering av storskaliga program som gett en positiv effekt. Det engelska programmet för ungdomar, NDYP, har också initialt visat positiva resultat, men här skulle man önska fler studier och en längre uppföljning innan det mera definitivt kan fastslås att programmet varit effektivt. Den danska studien av Jensen m.fl. (2003) visade också på en positiv men blygsam effekt. Ett antal litteraturöversikter har också funnit att aktiva åtgärder vanligen inte varit effektiva för ungdomar (Grubb 1996, Heckman, LaLonde & Smith 1999, Kluge & Schmidt 2002). Det är oklart varför åtgärderna varit mindre framgångsrika för ungdomar än för äldre, men det är onekligen en viktig fråga när det gäller åtgärder för socialbidragstagarna, där ungdomar utgör en stor andel.

### **Aktiv arbetsmarknadspolitik i det nationella systemet**

Detta avsnitt ger en översikt över utvärderingar av åtgärder i nationella arbetsmarknadssystem och börjar med att knyta an till de norska utvärderingarna, som inte visade något resultat av aktivering inom socialtjänsten, men positiva resultat när socialbidragstagare fick del av åtgärder i det nationella systemet i Norge. Det blir då intressant att jämföra de mycket positiva effekterna av aktiva arbetsmarknadsåtgärder för socialbidragstagare, som upptäcktes av Lorentzen & Dahl (2005), med andra utvärderingar av norsk arbetsmarknadspolitik och undersöka om resultaten går i samma riktning eller inte.

Raaum & Torp (2002) har genomfört en utvärdering av norsk arbetsmarknadspolitik som är delvis experimentell och delvis icke-experimentell. Utvärderingen gäller arbetsförmedlingens kurser för arbetslösa under 1991, där de flesta var av yrkesinriktad karaktär. Randomisering genomfördes för en del av kurserna på så sätt att de som var intresserade sökte och att de tillgängliga platserna lottades ut. De som inte fick en plats ingick i kontrollgruppen, men denna metod förutsatte naturligtvis att det fanns fler sökande än platser,

och en konsekvens blev att kontrollgruppens storlek varierade i förhållande till experimentgruppen beroende på balansen mellan antalet platser och sökande för just den åtgärden. Anledningen till att randomisering inte kunde genomföras fullt ut var motstånd från administrationen. Ett stort antal modeller provades vid effektskattningen och jämförelser gjordes mellan skattningar för dem som fördelats slumpmässigt och för dem som fördelats enligt arbetsförmedlingens normala urvalsprocedurer. Problemen med skevhet i urvalet var betydande med flera skattningsmodeller, och de förkastades ofta vid specifikationstest. En jämförelsegrupp som skapades av arbetslösa icke-deltagare från registerdata visade sig också avvika signifikant från den experimentella kontrollgruppen, och de som var självvalda till träning visade sig ha bättre utsikter på arbetsmarknaden än andra arbetslösa. De uppskattade effekterna var större för dem som hade fördelats av arbetsförmedlingen än för den randomiserade experimentgruppen. Det fanns dock en signifikant positiv effekt även i den experimentella studien. Författarna menar att deras resultat stöder synen att tillförlitliga studier bör använda interna jämförelsegrupper i stället för externa, och att information om behörighetskriterier och självval är nödvändig för att forma lämpliga jämförelsegrupper.

Røed & Raaum (2003) utvärderade den norska arbetsmarknadspolitikerna genom registerdata mellan 1989 och 2002. De använde en "dependent risks hazard model" som tog hänsyn till både risken att arbetslösheten avbryts av ett arbete alternativt av en åtgärd, med kontroll för icke-observerad heterogenitet. Aktiva arbetsmarknadsprogram tenderade att minska övergången till ordinarie arbete under tiden personen deltog i en åtgärd, men att öka övergången till arbete efter deltagande. I genomsnitt var nettoeffekten omkring noll, men en gynnsam effekt uppskattades för vuxna med dåliga utsikter på arbetsmarknaden. Programmen hade en positiv effekt för ett stort antal arbetssökande och dessutom önskvärda ur ett socialt perspektiv. Insatserna borde riktas mot dem med dåliga utsikter på arbetsmarknaden och hade särskilt god effekt för invandrare från utvecklingsländer, där en månads programdeltagande ledde till att tiden i arbetslöshet minskade med en vecka. Effekterna var beroende av konjunktur och efterfrågan, och resultaten tydde på att volymen av åtgärder skulle ändras mindre cykliskt än arbetslösheten, med en större sannolikhet för deltagande i bra tider än i dåliga eftersom effekten för de som hade dåliga utsikter på arbetsmarknaden var störst i högkonjunktur. Ett sam-

band mellan programeffekt och konjunktur har också uppskattats av Raaum, Torp & Zhang (2002).

Moe (2000) redovisar i en översikt genomgående positiva resultat av norsk arbetsmarknadspolitik i början av 1990-talet, och en experimentell undersökning av Torp & Raaum (1993) visade en genomsnittlig effekt på 4 procent. De effektstorlekar som redovisas i andra undersökningar är genomgående positiva men också mindre än de uppskattningar för socialbidragare som deltagit i arbetsmarknadsåtgärder, som gjorts i Lorentzen & Dahl (2005), vilken kanske bör värderas med viss försiktighet. Den ovan refererade studien av Røed & Raaum (2003) visade dock på större effekt för dem som hade sämre förutsättningar på arbetsmarknaden, vilket pekar i samma riktning som resultaten i Lorentzen & Dahl.

Det finns en allmän uppfattning inom den arbetsmarknadspolitiska forskningen att effekterna av aktiva arbetsmarknadsåtgärder är begränsade. Det är mindre vanligt att välkontrollerade utvärderingar visar på stora resultat, t.ex. en effektstorlek som är större än 10 procent, och det är vanligt att effekten är mindre eller inte alls kan påvisas. Det är mindre vanligt att effekten är negativ och när skattningarna är negativa så brukar storleken vara liten. Större negativa effekter har förekommit vid relativa effektskattningar där en åtgärd visar sig vara klart mindre effektiv än en annan åtgärd, men det innebär inte nödvändigtvis att den behöver vara negativ i relation till ingen åtgärd alls. T.ex. Langager (1996) uppskattade en negativ effekt på 7 procent av en specifik åtgärd i en experimentell undersökning av den danska arbetsmarknadspolitiken.

Heckman, LaLonde & Smith (1999) skriver sammanfattande att programmen kan göra personer som har en ogynnsam ekonomisk ställning mindre fattiga och leda till en måttligt ökad sannolikhet för anställning. Men resultaten av programmen är inte tillräckligt stora för att lyfta många ur fattigdomen och inte heller att väsentligt minska arbetslösheten. När det finns en positiv förändring så tycks den främst bestå i ökad sysselsättning snarare än ökade löner. Särskilt i Europa tyder bevisen på att programmen också resulterar i utträngning av icke-deltagare genom t.ex. subventionerade anställningar och att den sociala nettoeffekten av aktiva arbetsmarknadsåtgärder är betydligt mindre än vad effektmätningarna visar (Heckman, LaLonde & Smith 1999:2080). Men ett antal europeiska arbetsmarknadsforskare har en något mer optimistisk syn, som

delvis kan vara baserad på senare genomförda utvärderingar och jämförelser av olika typer av åtgärder snarare än medeleffekten av åtgärderna.

Martin & Grubb (2001) skriver att resultaten från utvärderingar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken inte är uppmuntrande vid första anblicken även om det finns framgångsrika exempel. De menar dock att det finns vissa åtgärder som har god effekt. Ett exempel är rådgivning och stöd i jobbsökande som tycks vara kostnadseffektivt och ha en positiv effekt om det kombineras med kontroll. Subventionerad anställning kan också vara framgångsrik, men kan bli mindre effektiv om den genomförs i stor skala beroende på tilltagande dödvikts- och substitutionseffekter. Även om aktiva arbetsmarknadsåtgärder inte är någon magisk lösning, så kan de ha en betydelsefull effekt på arbetsmarknaden om man väljer lämpliga strategier och är omsorgsfull vid implementeringen.

Kluge & Schmidt (2002) fann blandade effekter i en genomgång av europeiska utvärderingar av aktiva arbetsmarknadsprogram, och att effekterna varierade beroende på intervention och målgrupp. De fann att resultaten från nyare europeiska utvärderingar på många sätt överensstämmer med amerikanska resultat. Rådgivning och stöd i jobbsökande har positiva resultat även för de lågutbildade. Det har varit svårt att hitta fungerande interventioner för ungdomar i Europa liksom i USA. Resultaten var klart bäst för subventionerade anställningar i den privata sektorn. Slutligen fann Kluge & Schmidt att programmen också kan fungera positivt för utsatta grupper ("economically disadvantaged") i Europa. Författarna menar att programmen kan ha en funktion i kampen mot arbetslösheten, men att programmen då måste riktas mot rätt målgrupper och särskilt att incitamenten vid subventionerade anställningar måste utformas väl. Programmen får inte heller användas bara för att förnya rätten till arbetslöshetsersättning. Även under dessa förutsättningar kan man inte förvänta sig mer än en måttlig effekt. För att uppnå denna måste programmen planeras och genomföras väl och utvärderas noggrant, annars riskerar de att bara bli instrument för att visa politisk handlingskraft.

Sianesi (2002) fann bara långtidseffekter för subventionerat arbete och en korttidseffekt för utbildningsvikariat, men ingen positiv effekt för andra program i Sverige under 1990-talet jämfört med att söka jobb som öppet arbetslös. En trolig förklaring till de nedslående resultaten var att programmen användes för återkvalificering till A-kassa. Sianesi (2004) fann blandade effekter och

att programdeltagande ökade sysselsättningen direkt efteråt, men att det också gjorde det möjligt att fortsätta med arbetslöshetsersättning längre och att vara kvar i systemet under totalt sett längre tid. För Sveriges del bidrar programmen också till att bibehålla arbetskraftens storlek i stället för att deltagarna blir inaktiva och lämnar arbetskraften (Johansson 2002).

Carling & Richardson (2004) och Forslund, Johansson & Lindqvist (2004) har också noterat positiva effekter av anställningsstöd, men inte lika god effekt av arbetsmarknadsutbildning. Hur mycket programmet påminner om reguljärt arbete verkar vara en väsentlig faktor, och ju mer det liknade arbete desto större var effekten. Förklaringar till att anställningsstöd har bättre effekt kan vara att det ger erfarenheter som kan värderas högre när arbetsgivare bedömer de sökande, och ger kontakter med företag och arbetsgivare som kan bli en inkörsport till senare anställning.

Även Calmfors, Forslund & Hemström (2002) ger en övervägande negativ bild i en översikt av studier om den svenska arbetsmarknadspolitiken. De aktiva åtgärderna tycks inte ha ökat deltagarnas sannolikhet att få arbete förutom en del former av subventionerade anställningar, men denna stödform kan samtidigt tränga ut ordinarie anställningar som annars skulle ha kommit till stånd. Ungdomsprogrammen tycktes ha resulterat i betydande undanträngningseffekter samtidigt som nyttan för deltagarna var osäker. Totalt sett har den aktiva arbetsmarknadspolitiken sannolikt minskat den öppna arbetslösheten men också minskat den reguljära sysselsättningen. Författarna drar slutsatsen att aktiva åtgärder inte är effektiva i den stora skala de användes i Sverige under 1990-talet och att de måste användas i mindre omfattning för att vara effektiva. Tyngdpunkten borde mer ligga på att få ner långtidsarbetslösheten och mindre på program för ungdomar.

Även om utvärderingarna av den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Sverige på många sätt ligger i linje med internationella erfarenheter, så verkar effekterna generellt sätt något lägre. En förklaring kan vara den speciella arbetsmarknadssituationen i Sverige på 1990-talet med en mycket stor arbetslöshet där hundratusentals jobb försvann både inom industrin och offentlig sektor, en stor flyktinginvandring och en låg efterfrågan på arbetskraft under många år. Samtidigt var antalet personer i åtgärder mycket stort, vilket ledde till en dålig balans mellan antalet personer som hade genomgått åtgärder och antalet lediga jobb, särskilt för lågutbildade. Det har också varit problematiskt att utvärdera den svenska arbetsmark-

nadspolitiken på grund den stora åtgärdsvolymen, och på grund av att det har varit svårt att hitta lämpliga jämförelsegrupper som inte deltagit i några åtgärder. Studiernas frågeställningar har därför kommit att förskjutas från frågan om absolut effekt till relativa effekter, t.ex. skillnaden mellan att delta i en åtgärd nu eller vid en senare tidpunkt, eller relativa effekter mellan olika åtgärder. I den mån åtgärderna har haft någon långtidseffekt kan detta ytterligare ha kontaminerat jämförelsegrupperna för de individer som längre bak i tiden har varit inne i en åtgärd. I det perspektivet kan resultatet av utvärderingarna delvis spegla effekten av att sätta in mer åtgärder jämfört med den befintliga åtgärdsvolymen.

### **Deltagarnas upplevelser av aktivering**

En av slutsatserna i Dahl & Pedersens (2002) översikt över effekterna av aktiveringsprogram för socialbidragstagare var att en majoritet av deltagarna säger sig vara nöjda med programmen. Sådana resultat är naturligtvis generaliseringar som ofta stämmer, men det är också uppenbart att det finns stora skillnader mellan hur programmen genomförts, och att de kan genomföras på ett otillfredsställande sätt eller med så starka kontrollmoment så att de blir kränkande. Att en majoritet av deltagarna uppskattar ett program är också en generalisering, som inte utesluter att det finns deltagare som farit illa av programmet. Detta kan t.ex. inträffa om man tvingar människor med psykiska problem att delta i aktiviteter som de upplever att de inte klarar av.

Syftet med detta avsnitt är att bredda framställningen och ta upp aspekter som deltagarnas upplevelser av programmen och effekter på välbefinnande och psykisk hälsa, dock utan ambition om fullständighet. Det kan också finnas svårigheter att generalisera till olika programtyper eftersom deltagarnas upplevelser i hög grad kan påverkas av hur det enskilda programmet genomförts lokalt. Det är välkänt att arbetslösa har sämre välbefinnande och fysisk och psykisk hälsa än de som arbetar. Det är dock oklart och omtvistat i vilken mån detta beror på arbetslösheten i sig och vad som är en selektionseffekt, att de som har dålig hälsa också har sämre möjligheter på arbetsmarknaden.

Resultat från enkätundersökningar riktade till deltagare i aktivering är ofta positiva. I en enkätundersökning bland deltagare i den svenska Utvecklingsgarantin (numera Ungdomsgarantin) svarade

nästan tre fjärdedelar att de trivdes med verksamheten och lika många att de upplevde den som meningsfull. Andelen som svarade ett klart nej på frågorna var mycket liten, medan cirka en fjärdedel var tveksamma (Ungdomsstyrelsen 1999). Samtidigt framförde en del deltagare starkt negativa synpunkter om maktlöshet och beroende i den kvalitativa studien.

Deltagarna var också övervägande nöjda med insatserna i en dansk studie om aktivering där även personer över 25 år ingick (Weise & Brogaard 1997). Drygt hälften svarade i en enkät att aktiveringen ökat deras yrkeskunskaper, och knappt hälften att de fått bättre möjligheter att få arbete och blivit mer motiverade att söka arbete. Över hälften tyckte att aktiveringen ökat deras självförtroende och motivation till att söka arbete. Ganska få upplevde att de inte alls fick något utbyte av aktiveringen, 11 procent under 25 års ålder och 17 procent av de äldre. Den kvalitativa utvärderingen genom intervjuer med deltagarna visade att aktiveringen haft ett socialt värde för de flesta. De som hade arbetslöshet som enda problem hade ofta en bred vänskrets och hade inte lika stort utbyte av aktiveringens sociala element, medan detta kunde vara av stor betydelse för andra. Flera intervjupersoner sade att de inte skulle ha företagit sig något meningsfullt utan aktiveringen och att vardagen skulle ha varit trist. Aktiveringen kan för dessa personer bidra till att deras situation inte förvärras ytterligare. Samtliga intervjuade tyckte att aktivering allmänt sett är bra och kritiken gällde enskilda aspekter snarare än aktiveringen som sådan.

I en amerikansk studie av obligatoriska aktiveringsprogram för socialbidragstagare i Kalifornien var deltagarnas inställning också övervägande positiv. I de fem olika programområdena svarade mellan 50 och 74 procent att det är rätt att socialbyrån kräver obligatoriskt deltagande i undervisning eller arbete, och att det är rätt att minska bidraget för dem som inte deltar. I Riverside, som ofta tas fram som ett föredöme för ett effektivt program, ansåg 62 procent att det var rättvist och 64 procent svarade att de hade en bra relation till den ansvariga socialarbetaren (Riccio & Hasenfeld 1996).

Obligatorisk deltagande tycks alltså inte automatiskt leda till ogillande från klienternas sida och programmets utformning har stor betydelse, vilket visades i en annan studie. Hasenfeld & Weaver (1996) studerade hur organisatoriska förhållanden och handläggning påverkade hur klienterna uppfyllde programmets krav i en jämförelse av fyra socialkontor i GAIN (Greater Avenues



to Independence), ett "welfare to work"-program i Kalifornien. Studien baseras på enkätdata från 133 handläggare och 167 deltagare. Skillnaderna var stora mellan kontoren i omfattningen av brott mot regler, brister i samarbete och användande av sanktioner, t.ex. användes sanktioner nästan fyra gånger så ofta på det kontor som använde det mest jämfört med det som använde det minst (8,5 resp. 2,3 procent av klienterna sanktionerades). Det fanns ett samband mellan programmets strategier, och regelbrott och brister i samarbete. Program som hade en ideologi som betonade moraliska defekter, snabb placering i jobb och byråkratisk rationalitet hade också större problem med regelbrott och använde mer sanktioner än kontor som betonade humankapital, utbildning, förhandlingar och professionellt bemötande. Klienterna var också betydligt mer nöjda med programmet i det senare fallet än i det förra (4,5 mot 3,5 poäng på en femgradig skala). I samtliga fall var deltagandet obligatoriskt, men det är också uppenbart att det fanns stora skillnader i hur arbetet utformades och i deltagarnas attityder.

Det finns ingen legal reglering av hur sanktionerna ska tillämpas i Sverige. Ironiskt nog så var detta noggrant reglerat i det amerikanska "workfare"-programmet i Riverside som nämndes ovan. Det första steget var att skicka ett meddelande till den deltagare som varit frånvarande eller på annat sätt brutit mot reglerna, beskriva de möjliga konsekvenserna och kalla till ett möte på socialbyrån. Om det inte fanns "god anledning" till frånvaron så skulle socialarbetaren försöka att nå en överenskommelse om det fortsatta deltagandet. Om detta inte lyckades kunde man besluta om en sanktion, som innebar en minskning av bidraget med cirka 20 procent. I programmet i Riverside fick 6 procent av deltagarna sanktioner medan ingen fick det i ett liknande program i Alameda (Riccio & Hasenfeld 1996). Praxis i Sverige är varierande, men det verkar inte vara ovanligt att hela socialbidraget dras in om deltagaren inte deltagit i aktivering eller inte sökt arbete i tillräcklig omfattning. Det finns också exempel på att socialbidraget har dragits in för en hel familj som en sanktion för en persons frånvaro från någon obligatorisk aktivering. Hedblom (2004) fann i en relativt liten intervjustudie i Malmö två familjer som sanktionerats och fått hela socialbidraget indraget i en månad, vilket innebar att de hotades av vräkning. Lee, Slack & Lewis (2004) har i en longitudinell studie följt amerikanska socialbidragstagare och visar att sanktioner hade ett negativt samband med senare formellt arbete, och att de som hade fått sanktioner oftare hade arbete på den

informella arbetsmarknaden och saknade pengar till mat. Det fanns ett starkare samband mellan hot om sanktioner och informellt arbete än vid faktiskt genomförda sanktioner, vilket skulle kunna bero på att en del övergår till att arbeta svart efter hot om sanktioner. Författarna är försiktiga i sina slutsatser och påpekar att studiens design inte medger kausala slutsatser, och att resultaten delvis kan bero på att det är de mest utsatta grupperna som har svårast att följa reglerna och oftast drabbas av sanktioner.

Sanktioner är ett mycket kraftfullt verktyg när de används i socialbidraget, som också ska fungera som ett yttersta skyddsnät och garantera en skälig levnadsnivå. Det är då nödvändigt att de inte används på ett sätt som ytterligare försämrar den drabbades sociala situation, att de inte utdelas på grundval av felaktig information, missförstånd eller för att demonstrera makt mot besvärliga klienter. Det finns också en risk att sanktionerna mest kommer att drabba de svagaste, som också har psykosociala problem och svårigheter att möta krav som kan vara alltför höga och inte individuellt anpassade.

I en sammanställning av resultat från danska studier redovisas varierande och delvis motsägande resultat om erfarenheterna av aktivering, en del överlag positiva och andra starkt kritiska (Born & Jensen 2001). Det finns också svenska studier som visar på negativa attityder och upplevelser av aktiveringen hos deltagarna, t.ex. studier av Jobbcentrum i Skärholmen i Stockholm har fått mycket uppmärksamhet. Arbets sättet har påståtts leda till ökad övergång till arbete och en betydande minskning av kostnaderna för socialbidrag, men det har också fått stark kritik. Arbetslösa socialbidragstagare hänvisas till Jobbcentrum, där de ska vistas halva dagen för att söka arbete med visst stöd av personal. Det finns även praktikplatser kopplade till verksamheten. Frånvaro utan skäl anmäls till socialbyrån och kan leda till att socialbidraget dras in helt. Ekström (2005) har gjort en utvärdering av Jobbcentrum. Nästan alla 14 intervjuade klienter var kritiska och menade att verksamheten var meningslös och att de inte fick den hjälp de behövde. Många upplevde kontrollen som kränkande, att deras aktiviteter på Jobbcentrum övervakades och att de hade brist på valmöjligheter beträffande praktikplatser. Bortfallet i undersökningen var mycket högt, över 90 procent av de tillfrågade tog inte kontakt, och undersökningen visar att det fanns klienter som var starkt missnöjda, men inte hur vanligt detta var.

Även Thorén (2005) har studerat Jobbcentrum i Skärholmen, men ur ett organisations- och implementeringsperspektiv. Hon fann att verksamheten på många sätt avvek från de officiella målen. Bemötande och åtgärder var ofta standardiserade snarare än individualiserade, och aktiveringen var sällan kompetenshöjande. De organisatoriska resurserna var otillräckliga, vilket bidrog till att frontlinjebyråkraterna förenklade svåra arbetsuppgifter och kontrollerade klienterna och att det fanns ont om tillgängliga praktikplatser och jobb. De högt ställda verksamhetsmålen med kompetenshöjning och individuellt utformad hjälp gick inte att genomföra på grund av bristande resurser, personalen hade mycket litet tid med klienterna, utan måste sortera och hjälpte främst dem som bedömdes som motiverade. Praktikplatsernas innehåll bestod mest av okvalificerade uppgifter som sällan kunde matchas med klientens behov, och ledde därigenom inte till ökad kompetens. Detta innebar att kontroll och övervakning och användning av praktikplatser för att pröva motivationen för arbete blev framträdande inslag i verksamheten.

Det finns få studier som är explicit inriktade på att studera och utforma insatser som ökar det psykologiska välbefinnandet hos arbetslösa. Ett undantag är en studie av Caplan m.fl. (1989) som är ett fältexperiment i Michigan, USA, med syfte att förebygga arbetslöshet, en viktig livshändelse som kan ha negativa följder för den psykiska hälsan. Arbetslösa rekryterades frivilligt till experimentet och randomiserades. Deltagarna i experimentgruppen genomgick en kurs med åtta trettimmarsspass under två veckor i grupper med 16–20 deltagare. Kursen innehöll moment som handlade om problemlösning, beslutsfattande och att hantera motgångar, och syftade till att ge socialt stöd och förstärkning, samt att deltagarna skulle lära sig och öva sig i jobbsökande. Kontrollgruppen fick en kortfattad broschyr med råd om jobbsökande. Kursen hade en direkt effekt i att fler i experimentgruppen återgick i arbete, hade högre lön och upplevde bättre kvalitet i arbetet, medan de som fortfarande var arbetslösa hade större självförtroende och högre motivation att söka arbete jämfört med kontrollgruppen. Det är alltid osäkert hur mycket man kan generalisera sådana resultat, men de visar åtminstone att det är möjligt att utforma och genomföra kurser som både ökar chansen att få arbete och är positiva för välbefinnandet.

De varierande resultaten och de ofta markanta skillnaderna i resultat mellan enkätundersökningar och mer inträngande inter-

vjuer är paradoxal. Ett sätt att förklara detta är att upplevelsen är komplex och att det finns olika dimensioner som ett i grunden ojämnt maktförhållande mellan socialarbetare och klient, men också en förståelse där klienten skiljer mellan systemet och socialarbetaren och där det kan vara möjligt att få en bra relation till socialarbetaren med hänsyn till de givna förhållandena. Socialarbetare hänvisar ofta till att de är tvungna att följa vissa procedurer, att de egentligen inte tycker om dem och helst skulle vilja stå på klientens sida och att de försöker vara så hjälpsamma som förhållandena tillåter. Det är därför möjligt att klienter samtidigt kan känna sig degraderade av regler och procedurer samt underordnade i förhållandet till socialarbetaren, men ändå nöjda med bemötande och hjälp från den specifika socialarbetaren (Soss 1999). Samtidigt leder detta till svårigheter när det gäller att generalisera resultat om upplevelser eftersom dessa är beroende på den metod som använts, vilka aspekter som fokuserats i studien och att det kan vara stor variation mellan olika aktiveringsprogram. Det mesta tyder dock på att aktiveringsprogram i allmänhet upplevs positivt av deltagarna, men att detta förutsätter att de genomförs väl och inte är alltför schablonmässiga utan har tillgång till varierande resurser och att insatserna kan individualiseras.

Det är dock uppenbart att deltagande i aktivering kan leda till negativa erfarenheter och upplevelser hos deltagaren, och att denna risk ökar om deltagandet är obligatoriskt och förenat med sanktioner. Det är därför viktigt att programmen genomförs på ett väl genomtänkt sätt med respekt för individen, att personalen har lämplig utbildning, att det finns en organisation och procedurer för att hantera klagomål från deltagarna samt att programmen utvärderas och följs upp noggrant både beträffande innehåll och effekt.

## Slutsatser

Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder visar oftast måttliga effekter och det är inte ovanligt att åtgärderna helt saknar effekt. Resultaten är ofta likartade för socialbidragstagare och andra arbetslösa, men ibland sämre för de mest utsatta grupperna. Det är svårt att se om de skilda resultaten för socialbidragstagare och andra utsatta grupper beror på skillnader i programmets utformning eller att problemtyngheten varierar i de grupper som i utvärderingarna beskrivits som särskilt svåra eller utsatta.

Stöd i jobbsökande har i många utvärderingar visat ett positivt resultat och förkortat arbetslösheten och ökat sysselsättningen. Ofta har effekterna av enbart jobbsökande varit lika goda som allmänt inriktad utbildning eller praktik inom den offentliga sektorn. Effekten av stöd i jobbsökande tycks bli bättre om det förekommer viss kontroll och möjlighet till sanktioner mot dem som inte söker jobb. Flera studier visar god effekt av relativt låg kontroll och milda sanktioner i form av små och kortvariga nedskärningar av bidraget. Enbart kontroll tycks inte ge något resultat och bäst resultat verkar man få genom viss kontroll i kombination med regelbunden kontakt, med hög kvalitet i rådgivning och arbetsmarknadskompetens. Ambitionen bör vara att genom stöd av kompetent personal uppmuntra ett effektivt jobbsökande med hänsyn till realistiska möjligheter på arbetsmarknaden, snarare än att söka maximalt antal jobb utan urskiljning.

Subventionerad anställning har i ett stort antal utvärderingar i Sverige och andra länder visat sig vara den mest effektiva åtgärden. Resultaten har varit bäst vid anställning i den privata sektorn. Det finns dock risker med denna åtgärd i form av att de subventionerade arbetena tränger ut ordinarie arbeten och att effekten på den totala sysselsättningen därmed reduceras. Det finns också en risk i form av "creaming", att personer med relativt goda förutsättningar får del av åtgärden, i stället för dem som verkligen är långtidsarbetslösa och har mycket små möjligheter att få arbete på annat sätt. När det gäller långtidsarbetslösa kan det vara motiverat med subventionerade arbeten även om det till viss del sker på bekostnad av att arbetslösheten förlängs något för andra arbetslösa. Det har varit svårt att få fram bra subventionerade anställningar och åtgärdens volym blir begränsad, vilket ytterligare understryker vikten av att nå rätt målgrupp.

Den totala effekten av aktiva arbetsmarknadsåtgärder på sysselsättningen är begränsad, och leder inte i sig till någon stor minskning av arbetslösheten eller någon betydande minskning av olika former av social marginalisering. Detta gäller både för åtgärder som riktas mot arbetslösa i allmänhet och åtgärder som riktas till socialbidragstagare. Aktiva åtgärder kan dock ha en viss effekt och en positiv funktion om de samordnas med andra åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken och den ekonomiska politiken.

De relativt fåtaliga utvärderingarna av aktivering av socialbidragstagare inom socialtjänsten och på kommunal nivå har visat på låg eller ingen effekt, medan bättre resultat har uppnåtts när

socialbidragstagarna deltar i de nationella arbetsmarknadsprogrammen, framför allt när de får del av de mest effektiva insatserna som subventionerad anställning eller andra åtgärder som liknar vanligt arbete och inte har karaktär av sysselsättningsprojekt. Kommunerna har inte möjlighet att på egen hand tillhandahålla varierade åtgärder av hög kvalitet, och därför förefaller det rimligast att även arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa socialbidragstagare som står till arbetsmarknadens förfogande organiseras i det statliga systemet. Det skulle också kunna vara mindre stigmatiserande om socialbidragstagare som enbart är arbetslösa får någon form av arbetslöshetsersättning och deltar under samma förutsättningar som andra arbetslösa.

Kontroll och sanktionsinstrument kan få starkt negativa konsekvenser för den enskilde individen och det finns risk för att de används felaktigt på grund av felbedömningar eller att de missbrukas. Det är därför viktigt att de utformas på sätt som innebär en större rättsäkerhet för individen, med krav på t.ex. skriftlig varning och möjlighet till överklagande.

Med hänsyn till de långvariga och svåra sociala problem som många arbetslösa har, särskilt de som är hänvisade till socialbidrag som försörjning, måste man fortsätta att utveckla och förbättra program och insatser. Det är dock nödvändigt att försöken utvärderas på ett kvalificerat sätt och att utvecklingen inte styrs av upphaussade förväntningar på de metoder som för tillfället är i ropet.

Aktivering och arbetsmarknadspolitik kan mera generellt vara inriktad främst på att minska bidragskostnaderna och pressa deltagarna ut i arbete utan att detta leder till ökad välfärd. Samtidigt kan politiken ha en tydlig inriktning på att vara inkluderande, syfta till ökade inkomster och välfärd och också ge en skälig levnadsnivå och socialt stöd till de arbetslösa. Utvärderingsresultaten ger inte i sig större stöd för den ena linjen än den andra, utan detta handlar framför allt om ett politiskt val.

## Tack

Denna rapport har genomförts som ett uppdrag för utredningen Från socialbidrag till arbete. Jag vill tacka för värdefulla synpunkter från medlemmar i forskargruppen RAPSE vid Växjö universitet (Iver Hornemann Møller, Tapio Salonen, Håkan Johansson, Katarina H. Thorén och Rickard Ulmestig).

## Referenser

- Ackum, S. 1991. Youth Unemployment, Labor Market Programs and Subsequent Earnings. *Scandinavian Journal of Economics*, 93(4):531-41.
- Andrén, T. & B. Gustafsson. 2002. "Income Effects from Labor Market Training Programs in Sweden during the 80's and 90's." Uppsala: IFAU.
- Anxo, D.; S. Carcillo & C. Erhel. 2001. "Aggregate impact analysis of active labour market policy in France and Sweden: a regional approach." I Jaap de Koning & Hugh Mosley, Labour market policy and unemployment. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ashenfelter, O.; D. Ashmore & O. Deschênes. 2005. Do unemployment insurance recipients actively seek work? Evidence from randomized trials in four U.S. States. *Journal of Econometrics*, 125: 53-75.
- Ashworth, K.; A. Cebulla, D. Greenberg & R. Walker. 2004. Meta-evaluation: Discovering What Works Best in Welfare Provision. *Evaluation*, 10(2): 193-216.
- Beskæftigelsesministeriet. 2002. *Handlingsplan for Flere i arbejde*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Björn, N. H.; L. P. Geerdsen & P. Jensen. 2004. "The Threat of Compulsory Participation in Active Labour Market Programmes for Unemployed." Campbell Collaboration, review submitted and not yet approved.
- Black, D. A.; J. A. Smith, M. C. Berger & B. J. Noel. 2003. Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? Evidence from random assignment in the UI system. *American Economic Review*, 93: 1313-1327.
- Blank, R. M. 2002. Evaluating Welfare Reform in the United States. *Journal of Economic Literature*, 40(4): 1105-1166.

- Bloom, D. & C. Michalopoulos. 2001. "How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research." New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Bloom, H. S.; C. J. Hill & J. A. Riccio. 2003. "Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments". *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(4): 551-575.
- Blundell, R.; C. Meghir, M. C. Dias & J. Van Reenen. 2004. Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of the European Economic Association*, 2(4): 569-606.
- Bolvig, I.; P. Jensen & M. Rosholm. 2001. "Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus Kommune". Rapport 01-01, Center for Labour Market and Social Research, Aarhus School of Business.
- Bonnal, L.; D. Fougère & A. Sérandon. 1997. Evaluating the impact of French employment policies on individual labour market histories. *Review of Economic Studies*, 64(4): 683-713.
- Born, A. & P. H. Jensen. 2001. "Activation and activation plans as instruments of integration – is there room for criticism?" Paper presented at the EU COST Action 13 meeting, Ljubljana University, Slovenia, 8-10 June 2001.
- Boruch, R. F. 1997. *Randomized Experiments for Planning and Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Brandt, N.; J.-M. Burniaux & R. Duval. 2005. "Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms". OECD, Economics Department Working Paper No. 429.
- Burghardt, J.; P. Z. Schochet, S. McConnell, T. Johnson, R. M. Gritz, S. Glazerman, J. Homrighausen & R. Jackson. 2001. "Does Job Corps Work? Summary of the National Job Corps Study." Washington: US Department of Labor.
- Burtless, G. 1995. The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research. *Journal of Economic Perspectives*, 9:63-84.
- Calmfors, L.; A. Forslund & M. Hemström. 2002. "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences." Uppsala: IFAU.
- Caplan, R. D.; A. D. Vinokur, R. H. Price & M. van Ryn. 1989. Job seeking, reemployment, and mental health: A randomized field experiment in coping with job loss. *Journal of Applied Psychology*, 74(5): 759-769.



- Carling, K. & L. Larsson. 2005. Does early intervention help the unemployed youth? *Labour Economics*, 12: 301-319.
- Carling, K. & K. Richardson. 2004. The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s. *Labour Economics*, 11: 335-354.
- Cockx, B. & G. Ridder. 2001. Social Employment of Welfare Recipients in Belgium: An Evaluation. *Economic Journal*, 111: 322-352.
- Cook, T. D. & D. T. Campbell. 1979. *Quasi-experimentation: design & analysis issues for field settings*. Chicago: Rand McNally.
- Dahl, E. 2003. Does 'workfare' work? The Norwegian experience. *International Journal of Social Welfare*, 12: 274-288.
- Dahl, E. & J. A. Drøpping. 2001. "The Norwegian work approach in the 1990s: Rhetoric and reform." I Gilbert & Van Voorhis (2001).
- Dahl, E. & L. Pedersen. 2002. "Workfare in Europe: Does it work? Summary of a systematic review of effect evaluations in six European countries". I: Ivar Lødemel: Workfare in Six European Nations. Oslo: Fafo, Fafo-paper 2002:24.
- Delander, L. 1978. "Studier kring den arbetsförmedlande verksamheten". I Arbetsmarknadspolitik i förändring, SOU 1978:60.
- Dolton, P. & D. O'Neill. 1996. Unemployment duration and the Restart effect: Some experimental evidence. *Economic Journal*, 106: 387-400.
- Dolton, P. & D. O'Neill. 2002. The long-run effects of unemployment monitoring and work-search programs: Experimental evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics*, 20(2): 381-403.
- Edin, K. & L. Lein. 1997. *Making Ends Meet: How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ekström, V. 2005. "Individens eget ansvar och samhällets stöd: En utvärdering av 'Skärholmsmodellen' vid Jobbcentrum Sydväst." FoU-rapport 2005:10, Forsknings- och utvecklingsenheten, Stockholms stad.
- Finlands regering. 2005. "Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig arbetskraftsservice och till vissa lagar som har samband med den". (RP 164/2005)

- Forslund, A.; P. Johansson & L. Lindqvist. 2004. "Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?" Rapport 2004:17, IFAU, Uppsala.
- Friedlander, D. & G. Burtless. 1995. *Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-To-Work Programs*. New York: Russell Sage Foundation.
- Friedlander, D.; D. H. Greenberg & P. K. Robins. 1997. Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged. *Journal of Economic Literature*, 35:1809-1855.
- Giertz, A. 2000. "Utvärdering av socialbidrag och aktivering i USA." I *Socialbidrag i forskning och praktik*, edited by Annika Puide. Stockholm: Gothia.
- Giertz, A. 2004. *Making the poor work: Social assistance and activation programs in Sweden*. Lund University: Lund Dissertations in Social Work.
- Gilbert; N. & R. Van Voorhis (Eds). 2001. *Activating the unemployed*. New Brunswick: Transaction Publishers
- Gorter, C. & G. R. J. Kalb. 1996. Estimating the effect of counselling and monitoring the unemployed using a job search model. *Journal of Human Resources*, 31(3): 590-610.
- Graversen, B. K. & H. Weise. 2001. "Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere". København: Socialforskningsinstituttet, Arbejdsrapport 2:2001.
- Greenberg, D.; C. Michalopoulos & P. K. Robins. 2003. A Meta-analysis of Government Sponsored Training Programs. *Industrial and Labor Relations Review*, 57(1): 31-53.
- Greenberg, D.; C. Michalopoulos & P. K. Robins. 2004. What Happens to The Effects of Government-Funded Training Programs Over Time? *Journal of Human Resources*, 39(1): 277-293.
- Greenberg, D.; K. Ashworth, A. Cebulla & R. Walker. 2004. Do Welfare-to-Work Programmes Work for Long? *Fiscal Studies*, 25(1): 27-53.
- Grogger, J. 2003. The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Headed Families. *Review on Statistics and Economics*, 85(2): 394-408.
- Grubb, W. N. 1996. *Learning to Work: The Case for Reintegrating Job Training and Education*. New York: Russell Sage Foundation.

- Gueron, J. M. & E. Pauly. 1991. *From Welfare to Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hallsten, L.; K. Isaksson & H. Andersson. 2002. "Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättnings effekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare." Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Hamilton, G. 2002. *Moving People from Welfare to Work: Lessons from the National Evaluations of Welfare-to-Work Strategies*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Hasenfeld, Y. & D. Weaver. 1996. Enforcement, compliance and disputes in welfare-to-work programs. *Social Service Review*, 70: 235-256.
- Heckman, J. J. & J. A. Smith. 1995. Assessing the Case for Social Experiments. *Journal of Economic Perspectives*, 9:85-110.
- Heckman, J. J.; R. LaLonde & J. A. Smith. 1999. "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs". I Ashenfelter, O. & D. Card: *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, Amsterdam: Elsevier.
- Hedblom, A. 2004. *Aktiveringens janusansikte: En studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. Lund University: Lund Dissertations in Social Work.
- Hotz, J. V.; G. W. Imbens & J. A. Klerman. 2000. "The Long-Term Gains from GAIN: A Re-Analysis of the Impacts of the California GAIN Program". National Bureau of Economic Research, Working Paper 8007.
- Hägglund, P. 2005. *Natural and classical experiments in Swedish labour market policy*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Jensen, P.; M. Rosholm & M. Svarer. 2003. The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions. *European Journal of Political Economy*, 19: 301-316.
- Johansson, H. 2006. Svensk aktiveringspolitik och aktivitetsgarantin i Nordisk belysning. Stockholm: Finansdepartementet (under publikation).
- Johansson, K. 2002. "Labor market programs, the discouraged worker effect, and labor force participation". Working Paper 2002:9, IFAU, Uppsala.
- Judge, K. 2001. Evaluating welfare to work in the United Kingdom. I Gilbert & Van Voorhis (2001).
- Karlsson, U. 1995. Uppsalamodellen – ett nygammalt arbetssätt inom socialt arbete. *Nordisk Socialt Arbeid*, 15.

- Kluve, J. & C. Schmidt. 2002. Can training and employment subsidies combat European unemployment. *Economic Policy*, 410-448.
- Korpi, T. 1994. *Escaping Unemployment: Studies in the Individual Consequences of Unemployment and Labor Market Policy*. Stockholm University: Swedish Institute for Social Research.
- Langager, K. 1996. *Ledige på kursus: effekter af specialarbejderkurser vurderet ved et eksperiment*. Socialforskningsinstituttet, København.
- Larsson, L. 2003. Evaluation of the Swedish youth labour market programs. *Journal of Human Resources*, 38(4): 891-927.
- Lee, B. J.; K. S. Slack & D. A. Lewis. 2004. Are welfare sanctions working as intended? Welfare receipt, work activity and material hardship among TANF-recipient families. *Social Service Review*, 70: 370-403.
- Lindsay, C. & M. Mailand. 2004. Different routes, common directions? Activation policies for young people in Denmark and the UK. *International Journal of Social Welfare*, 13: 195-207.
- Lohse, T. 2005. Hartz IV – The German "Word of the year 2004" and the country's hope to overcome its problem of unemployment. Discussion Paper No. 311, School of Economics and Management, University of Hannover.
- Lorentzen, T. & E. Dahl. 2005. Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy*, 15(1): 27-45.
- Lødemel, I. & A. Johannessen (red.). 2005. Tiltaksforsøket: Mot en inkluderende arbeidslinje? Oslo: Gruppe for inkluderende velferd, Høgskolen i Oslo.
- Lødemel, I. & H. Trickey (Eds.). 2001. *An Offer You can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Malmberg-Heimonen, I. & J. Vuori. 2005a. Activation or discouragement – the effect of enforced participation on the success of job-search training. *European Journal of Social Work*, 8(4): 451-467.
- Malmberg-Heimonen, I. & J. Vuori. 2005b. Financial incentives and job-search training: Methods to increase labour market integration in contemporary welfare states. *Social Policy & Administration*, 39(3): 247-259.
- Martin, J. P. & D. Grubb. 2001. What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8: 9-56.

- Meyer, B. D. 1995. Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments. *Journal of Economic Literature*, 33:91-131.
- Michalopoulos, C. & C. Schwartz. (2001). "What Works Best for Whom: Impacts of 20 Welfare-to-Work Programs by Subgroup." New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Michalopoulos, C., P. K. Robins & D. Card. 2005. When financial work incentives pay for themselves: Evidence from a randomized social experiment for welfare recipients. *Journal of Public Economics*, 89: 5-29.
- Milton, P. & R. Bergström. 1998. "Uppsalamodellen och socialbidragstagarna: En effektutvärdering". Stockholm: Centrum för socialt arbete, Socialstyrelsen.
- Moe, A. 2000. Aktiv arbeidsmarkedspolitikk i Norge 1989–1995. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1: 3-36.
- Moffitt, R. 1996. The Effect of Employment and Training Programs on the Entry and Exit from the Welfare Caseload. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15:32-50.
- Nederländska regeringen. 2005. National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 as part of the Lisbon Strategy.
- Nervik, J. A. 1997. Offentlig politikk og klientløpebaner: sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak – bidrag til selvforsørging eller ringdans i velferdsbyråkratiet? Oslo: Universitet i Oslo.
- Orr, L. L. 1999. *Social Experiments: Evaluating Public Programs with Experimental Methods*. Newbury Park: Sage.
- Orr, L. L., H. S. Bloom, S. H. Bell, F. Doolittle, W. Lin & G. Cave. 1996. *Does Training for the Disadvantaged Work? Evidence from the National JTPA Study*. Washington: Urban Institute Press.
- Peck, J. & N. Theodore. 2000. 'Work first': workfare and the regulation of contingent labour markets. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1): 119-138.
- Pedersen, J.-T. 1998. "Er arbeidslinjen egnet til å hjelpe klientene ut av stønadsrollen? Langtidsoppfølging av effekter av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmisbrukere". Universitetet i Oslo, Institutt for allmennmedisin og samfunnsmedisinske fag, Rapport 98:4.
- Raaum, O. & H. Torp. 2002. Labour market training in Norway – effect on earnings. *Labour Economics*, 9: 207-247.
- Raaum, O.; H. Torp & T. Zhang 2002. "Business cycle and the impact of labour market programs". Memorandum No. 14/2002, Department of Economics, University of Oslo.

- Riccio, J. & Y. Hasenfeld. 1996. Enforcing a Participation Mandate in a Welfare-to-Work Program. *Social Service Review*, 70: 516-542.
- Røed, K. & O. Raaum. 2003. "The effect of programme participation on the transition rate from unemployment to employment". Memorandum No. 13/2003, Department of Economics, University of Oslo.
- Rönnlund, E. 1992. *Socialt arbete – att se möjligheter*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Salonen, T. & R. Ulmestig 2004. "Nedersta steget: En studie om kommunal aktivering." Rapportserie i socialt arbete 1/2004, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.
- Sianesi, B. 2002. "Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s." Working Paper 2002:5, IFAU, Uppsala.
- Sianesi, B. 2004. An evaluation of the Swedish system of active labour market programs in the 1990s. *Review of Economics and Statistics*, 86(1): 133-155.
- Smith, J. A. & P. E. Todd. 2005. Does matching overcome LaLonde's critique of nonexperimental estimators? *Journal of Econometrics*, 125: 305-353.
- Solow, Robert M. 1998. *Work and Welfare*. Princeton: Princeton University Press.
- Soss, J. 1999. Welfare application encounters: Subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations. *Administration & Society*, 31(1): 50-94.
- Spies, H. & R. van Berkel. 2001. "Workfare in the Netherlands – young unemployed and the Jobseeker's Employment Act." I Lødemel & Trickey (2001).
- Streeck, W. & C. Trampusch. 2005. Economic reform and the political economy of the German welfare state. *German Politics*, 14(2): 174-195.
- Thorén, K. H. 2005. "Municipal Activation Policy: A Case Study of the Practical Work with Unemployed Social Assistance Recipients". Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Working Paper 2005:20.
- Torp, H. & O. Raaum. 1993. "Evaluering av AMO-kurs: Sysselsettningseffekter og seleksjon til kurs." SNF-rapport 1993:72.
- Ungdomsstyrelsen. 1999. *Tummen upp: Utvecklingsgarantin ur ungdomarnas perspektiv*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

- van Berkel, R. 2006. The decentralisation of social assistance in The Netherlands. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1-2): 20-31.
- van Berkel, R. & I. Hornemann Møller (Eds.). 2002. *Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?* Bristol: Policy Press.
- van den Berg, G. & B. van der Klaauw. 2005. "Job search monitoring and sanctions – a brief survey of some recent results. IFAU, Rapport 2005:8.
- van den Berg, G.; B. van der Klaauw & J. C. Ours. 2004. Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. *Journal of Labor Economics*, 22(1): 211-241
- van Oorschot, W. & P. Abrahamson. 2003. The Dutch and Danish miracles revisited: A critical discussion of activation policies in two small welfare states. *Social Policy & Administration*, 37(3): 288-304.
- van Ours, J. C. 2003. The locking-in effect of subsidized jobs. *Journal of Comparative Economics*, 32: 37-55.
- Weise, H. & S. Brogaard. 1997. *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere – En evaluering af Lov om kommunal aktivering*. København: Socialforskningsinstituttet.
- White, M. & J. Lakey. 1992. *The Restart effect: Evaluation of a labour market programme for unemployed people*. London: Policy Studies Institute.
- White, M. & G. Knight. 2002. "Benchmarking the effectiveness of NDYP". Research Discussion Paper 10, Policy Studies Institute, London.
- White, M. & R. Riley 2002. "Findings from the macro evaluation of the New Deal for Young People". Research Report No. 168, Department for Work and Pensions, London.
- Wilkinson, D. 2003. "New Deal for Young People: Evaluation of the unemployment flows". PSI Research Discussion Paper 15, Policy Studies Institute, London.

# Varför jobbar de inte egentligen?

Denna undersökning har genom en kvalitativ metod fördjupat kunskaperna om femton människors (klienters) situation och belyst hur de ser på myndigheternas agerande i förhållande till den livssituation de befinner sig.

Syftet har varit att förbättra kunskaperna om människor som är beroende av socialtjänstens ekonomiska bistånd samt att kartlägga vilka upplevda och verkliga hinder som finns samt att analysera hur dessa hinder påverkar bidragstagarnas möjlighet att ta sig ur ett beroende av ekonomiskt bistånd.

Studien har genomförts av fil.dr. Katarina Graffman och forskningsledare Thomas Fürth på konsultföretaget Kairos Future AB.

## Sammanfattning

Den övergripande slutsatsen, eller snarare känslan, i undersökningen är att det finns en enorm besvikelse och uppgivenhet bland de klienter som vi träffat. Utifrån de femton personer som ingått i denna undersökning skulle vi vilja påstå att det tydligt går att säga att människor påverkas negativt av att under kortare eller längre tid vara bidragsberoende; kreativiteten kvävs och självförtroendet rase-ras. Dessa effekter orsakas framför allt på grund av upplevelsen av skam.

Även om orsakerna bakom arbetslösheten är sammansatta har vi i denna studie kunnat visa att de strukturella hindren att få arbete för den här undersökta gruppen arbetslösa inte *i första hand* står att finna i den omgivande arbetsmarkanden. Inte heller menar vi att den enskilde arbetslöse själv är orsak till sin situation. Det främsta strukturella hindret att nå ut på arbetsmarknaden upplevs av den



enskilde arbetslöse vara de myndigheter som ska hjälpa den arbetslöse att komma ut på arbetsmarknaden.

Det är dags att ta den arbetslöses egna upplevda verklighet på allvar och bygga om samhällets strukturer så att de passar dagens och framtidens samhälle. Skrota det kvävande byråkratiska system som i dag "tar hand om" arbetslösa, dvs. bidragsberoende som är nära arbetsmarknaden. Låt i stället företag, t.ex. bemanningsföretag, få ut den arbetslöse i arbete, företag som har ett vinstintresse av att få ut bidragsberoende på arbetsmarknaden.

## Inledning

Den statliga offentliga utredningen "Från socialbidrag till arbete" ska tillfredsställa ett behov av fördjupad kunskap om dem som är bidragstagare: Vilka är de? Går det att komma bortanför den officiella bilden av bidragstagare? Vad har de för strategier? Vad vill de? Hur ser de på de insatser som görs av samhället? Hur påverkar nationella och lokala regler och riktlinjer bidragstagarna?

Allmänt bör beaktas att den som under en längre period varit arbetslös och beroende av socialtjänsten är benägen att se mörkt på situationen och de händelser som lett fram till denna situation.

## Metod

Den professionellt genomförda kvalitativa forskningsintervjun är ett vetenskapligt sökande av ett subjektivt upplevt fenomen. Metoden betonar det subjektiva snarare än det objektiva. Det mänskliga samspelet påverkar intervjuens utgång och därför naturligtvis resultatet. Målet i studien har varit att låta några individers röster höras. För att öka förståelsen av varför situationen är som den är och hur inställningen till myndigheters agerande tar sig uttryck har intervjuerna varit så kallade etnografiska intervjuer. Detta innebär att intervjun bör ske i informantens vardagliga miljö samt att intervjun pågår under flera timmar, dvs. den som intervjuar är tillsammans med informanten då denna "lever sitt vardagliga liv". Den kvalitativa metodens kreativa aspekter, öppna design och möjligheter till interaktion med informanterna ger förutsättningarna för att nå den typ av information och kunskap som kan leda till fördjupad kunskap och oväntade insikter. Den ger en

holistisk överblick av informanternas beteende, den kommer åt känslor och motivationer; känslor som i den här undersökningen kan handla om skam, underlägsenhet och känslan av att vara nedvärderad. Etnografiska intervjuer går på djupet och är utformade för att nå dels en bred kontextuell information, dels detaljerad information om specifika ämnen. Intervjuaren måste ha en förståelse för deltagarnas referensramar, så att frågor kan ställas i relation till dessa ramar. De personliga livshistorierna lockas fram och intervjuaren ska vara öppen för ändrad riktning eller struktur i intervjun. Det är sökandet efter den breda kontextuella förståelsen som skiljer den etnografiska intervjun från djupintervjun. Intervjuerna har inte bandats eftersom det begränsar informanternas känsla av anonymitet. Det man förlorar i exakt ordföljd, diskursanalys, vinner man i en ökad säkerhet hos informanterna.

Underlaget i den här studien är inte generaliserbart, däremot går det att se tendenser och formulera hypoteser. Mänskligt beteende är inte lagbundet. Varje social situation har sin egen individuella karaktär och sociala unikheter. Men den kvalitativa metodens främsta fördel är att den kan lyfta fram människors känslor och hur individen själv "upplever" situationer, händelser och personliga möten. Detta är något som den kvantitativa metoden aldrig kan komma åt.

## **Presentation av informanter**

Femton informanter (dvs. klienter) bosatta i Södertälje, Uppsala och Malmö har medverkat i studien. Av de 15 är 11 män och 4 kvinnor, 5 invandrare, 7 "unga" (under 30 år) och 7 har akademisk examen. Samtliga medverkande är beroende av försörjningsstöd och aktuella vid socialtjänsten. Bidragstiden för de intervjuade varierar från några månader till flera år. Bland de intervjuade finns stora individuella skillnader i ålder, etnisk härkomst, bakgrund och familjesituation. Några av de intervjuade har levt delar av sina liv i andra länder, och några har varit verksamma på arbetsmarknaden, andra inte.

Intervjupersonerna har sållats fram med hjälp av anställda på socialkontoren i kommunerna, något som troligen har påverkat urvalet i relativt hög utsträckning. De som ställt upp har antingen gjort det för att vara till lags mot en tjänsteman eller för att de känt sig tvingade att ställa upp (inte vågat säga nej). På grund av svårigheter med rekrytering fördelade sig till slut informanterna enligt

följande: 3 i Malmö (alla invandrare), 4 i Södertälje och 8 i Uppsala. De som deltagit har som tack fått ett antal biobiljetter. Att flertalet intervjuade bor i Uppsala behöver inte vara negativt eftersom siffror från Socialstyrelsen visar att antalet arbetslösa ungdomar ökar mest i Uppsalaregionen. Något som bör påpekas är att flera av informanterna har antytt att dessa intervjuer genomförs eftersom det är val i höst ("valfläsk"), de har således en skeptisk inställning till undersökningen i stort. Några, framför allt invandrarna som inte är insatta i det svenska systemet, har blivit oerhört glada över att någon har tagit sig tid till att lyssna på dem.

Alla som ställt upp i undersökningen har inte velat att "intervjuerna" sker i hemmiljö, som vi föreslagit enligt ovan beskrivna metod. Flera har uttryckt en känsla av intrång på det privata, och detta gäller främst personerna med svensk nationalitet.

Nedan följer en kort presentation av informanterna (observera att namnen är fingerade) med en subjektiv bedömning av hur långt från arbetsmarknaden de är. Bedömningen är baserad på kapacitet och vilja, inte på om arbetsmarknaden är intresserad. Utav de femton intervjuade bedömer vi att elva står "nära arbetsmarknaden" (och en som redan har ett arbete). De resterande tre som vi bedömt vara "långt från arbetsmarknaden" är en före detta missbrukare, en som lider av psykiska problem och en ung man som hamnat i en bidragssituation som han finner för bekväm för att ta sig ur för ett lågavlönat, "tråkigt" arbete. "Maria", f.d. missbrukare, berättar:

Reflektion: Jobb är viktigt, ja, men hennes situation är i myndigheters ögon så pass kärv att dessa säger att det inte är någon idé att ens försöka skaffa ett jobb. Det "finns ingen anledning" att ens söka, menar hon.

### Södertälje

"Anne", 47 år. Vårdbiträde som sedan 1993 varit sjukskriven och sedan 2004 socialbidragstagare. Endast nioårig grundskoleutbildning. En dotter som flyttat hemifrån. Långt från arbetsmarknaden.

"Maria", 41 år. Hemlös, bor i husvagn. Hon har fem barn som alla bor i fosterhem. Endast nioårig grundskoleutbildning. Tidigare missbruksproblem och åtalad för grov misshandel. Långt från arbetsmarknaden.

"Magnus", 26 år. Magisterexamen i kulturgeografi. Arbetslös sedan universitetsexamen 2004. Bor med sina föräldrar. Nära arbetsmarknaden.

"Robert", 45 år. Fast anställd sedan 2004 vid saneringsfirma i Västerås. Endast nioårig grundskoleutbildning. F.d. missbrukare. Fyra barn och fru (två barn hemma). Deltar i arbetsmarknaden. Har mellan 1995–2004 varit i kontakt med närmare 100 handläggare.

## Malmö

"Emanuel", 26 år. Kom till Sverige från Syrien 2001. Ingen utbildning. Har arbetat i pappans bilverkstad. "Arbetsökande" i fyra år. Gift och har två barn. Nära arbetsmarknaden.

"Ali", 34 år. Kom till Sverige från Irak 1998 som flykting. Utbildad glas-, målar- och byggmästare. Gift och har tre barn. Nära arbetsmarknaden.

"Muhammed", 26 år. Kom till Sverige från Irak 2001 som flykting. Studerar på gymnasienivå i Sverige. Flickvän, även hon från Irak. Nära arbetsmarknaden.

## Uppsala

"Mishko", 48 år. Kom till Sverige från Ryssland 1987. Utbildad civilingenjör i S:t Petersburg. Går just nu en kockutbildning. Fängelse för smuggling. Gift och har två barn. Nära arbetsmarknaden.

"Rickard", 28 år. Snart klar med sin magisterexamen i datavetenskap (uppsats kvar). Arbetat som mjukvaruutvecklare fram till december 2003. Arbetslös sedan 2004. Nära arbetsmarknaden.

"Christine", 41 år. Arbetat inom vården i tolv år, sa upp sig för att "gå vidare". Studerar datasystemvetenskap på universitetet, webbdesign och grafisk form. Ensamstående med två barn. Nära arbetsmarknaden.

"Bengt-Erik", 53 år. Magisterexamen i psykologi. Blev av med sitt jobb på Försäkringskassan vid en omorganisation 2002. Arbetslös sedan dess. Nära arbetsmarknaden.

"Andreas", 54 år. Civilingenjör. Blev av med sitt jobb som product manager vid Ericsson vid omorganisation. Arbetslös sedan 2003. Fru och två barn. Nära arbetsmarknaden.

"Jenny", 28 år. Före detta missbrukare och langare. Två barn, varav ett hon inte har kontakt med. Endast nioårig grundutbildning. Går nu en behandlingsassistentutbildning. Nära arbetsmarknaden.

"Peter", 23 år. Akademisk utbildning system- och it-teknik. Inget jobb sedan 2004. Jobbar "svart" på ett café. Nära arbetsmarknaden.

"Veldin", 20 år. Kom till Sverige 1993 från Bosnien. Gymnasial hotell- och restaurangutbildning. Sa upp sig från ett försäljningsjobb för att han inte trivdes. Långt från arbetsmarknaden.

(Alla intervjuer medföljer i IntervjubilagA).

## Resultat

I texten nedan kommer analysen att varvas med citat från informanterna och reflektioner från dem som genomfört "intervjuerna". Detta för att levandegöra människorna bakom slutsatserna. Vi rekommenderar den som tar del av rapporten att även läsa intervjuerna i sin helhet, vilka medföljer i en intervjubilagA. Eftersom resultatet från denna undersökning egentligen inte pekar på något nytt, om man jämför med de kvalitativa undersökningar som redan genomförts med liknande frågeställningar i fokus, kommer vi inte att lägga tyngdpunkten på det som redan är "känt" (t.ex. kommunikationssvårigheter och förutfattade meningar, att bollas fram och tillbaka mellan olika myndigheter, att inte våga vara ärlig av rädsla att förlora bidragspengar, att bli stämplad som "socialfall"), utan snarare fokusera på det vi finner intressant för att i slutet ge förslag på konkreta åtgärder.

## Synen på den egna livssituationen

Ingen av de femton intervjuade är tillfreds med sitt liv som bidragstagare och arbetslös. Ge mig ett jobb bara, så flyttar jag vart som helst, säger Magnus. För alla intervjuade är arbete ett av livets viktigaste beståndsdelar – utan arbete "är man ingen". Naturligtvis är familj och hälsa viktigare men arbete är en del av människans

identitet, något som är särskilt tydligt i den svenska kulturen. Detta kommenteras också av Ali som berättar att i alla möten han haft med svenskar (läkare, myndigheter, bostadsförmedlare etc.) så frågar man honom om han har jobb. Det är en omedelbar klassificering av människor som medborgare (eller som en belastning?). Ett arbete ger en person en identitet.

Arbete och hälsa är inte friställt från varandra; har man inget arbete är risken stor att man också förlorar sin hälsa och kanske till och med sin familj. Flera av de intervjuade påpekar att de upplever någon form av ohälsa, psykiskt eller fysiskt. Några kopplar ohälsan till den ekonomiska situationen; att leva av bidrag blir en förstärkning av redan befintliga ohälsofaktorer. Svårigheter att hantera vardagsekonomin kan leda till ekonomisk stress. Man blir mycket sårbar för oförutsedda utgifter vilket skapar en stress. Att inte ha möjlighet att klara sina utgifter upplevs som brist på kontroll. Känslan av otillräcklighet påverkar hur man mår, det allmänna hälsotillståndet. Det finns ett tydligt samband mellan ohälsa och försörjningsstöd. Några upplever dock inte att den ekonomiska situationen och de medicinska besvären har någon koppling. För dem är de medicinska besvären orsaken till att man inte får något arbete. Några har drabbats av depressioner på grund av bidragssituationen och bristen på den bekräftelse som ett jobb ofta innebär.

Att anses var mindre värd av andra för att man har socialbidrag är vanligt (jfr med Starrin, B & Kalander-Blomqvist, M, 2001, Det är den skammen ...skammen att inte klara sig själv", där det konstateras att fyrtio procent av dem som har socialbidrag upplever sig mötas nedsättande). "Det finns en inbyggd automatisk misstro gentemot folk i min situation", säger Magnus. Upplevelsen av skam återfinns hos flertalet intervjuade. Ett arbete är viktigt för självförtroendet och självkänslan, och ett arbete skapar identitet och en social samhörighet. Bengt Starrin har studerat varför skam drabbar vissa arbetslösa men andra inte alls i ett flertal studier (se t.ex. Starrin m.fl. 1996). Skam definieras här som att en individ inte blir sedd eller blir bekräftad på ett nedvärderande sätt (jfr Jönsson 2003). I ett samhälle där pengar har en stor social betydelse för att upprätthålla en etablerad livsstil, blir den som är utan löneinkomst mycket sårbar. Socialt trygga band mellan människor, och mellan individer och myndigheter, utmärks av tillit och ömsesidig förståelse och ökar viljan till samarbete. Den som upplever skam gentemot annan individ eller myndighet har svårt att känna tillit.

Sociologen Anthony Giddens skriver att "skam och tillit är mycket intimt förknippade med varandra, eftersom upplevelsen av skam hotar att bryta ned tilliten" (1997:83). Forskning visar att allmänheten generellt har en nedlåtande syn på människor som lever av socialbidrag, att socialbidragstagare upplever möten med institutioner som socialtjänst och arbetsförmedlingar som obehagliga och att socialbidragstagarna själva skäms över att vara beroende av bidrag (jfr Starrin och Jönsson 2000).

Skambegreppet är en mycket grundläggande fråga för att förstå den bidragstagandes situation, både när det gäller de äldre och de yngre. De äldre i studien har erfarenheter av ett liv som självständiga, självförsörjande och finner den nya situationen av beroende som extra påfrestande. Bengt-Erik, till exempel, definierar inte sig själv som arbetslös:

Nej, det vore fel uttryck [...] utan jag ser mig själv snarare som ett företag som besitter kunskap och söker uppdrag och försöker sälja tjänster baserade på min kompetens [...] jag är mitt eget varumärke och det är min kompetens jag säljer [...] och det gäller även den unika kompetensen som exempelvis erfarenhet [...] jag tänker "vad kan jag bidra med, sett från det liv jag hittills levt?", i stället för att enbart rada upp en massa examen och meritlistor som är då en mera formell form av kompetens [...]

Flera av de äldre i undersökningen försöker undvika att tänka på sig själva som arbetslösa och bidragsberoende. Bara tanken medför att de mår sämre; de upplever sig själva som mindre värda eftersom de tar emot bidrag. De yngre upplever skam på ett annorlunda sätt. Ett bidragsberoende för de yngre kan vara första upplevelsen av vuxenlivet. Det innebär att de med en ljus bild av sin framtid kastas in i en struktur som inte uppmuntrar den kreativa tanken. Magnus menar att han upplever sig ha blivit "nedtryckt" när arbetsförmedlingen uppmanade (dvs. bestämde) att han skulle gå en kurs för att lära sig skriva ansökningar. När Magnus kontrade med att han har en fyraårig akademisk utbildning och inte behöver lära sig detta så menade myndigheten att detta inte spelade någon roll. Redan i de första mötena med myndigheterna "trycks" Rickard ned, en akademisk examen har väl ingen betydelse. Peter känner sig "bortsorterad" i systemet; för att stärka någons självförtroende krävs bekräftelse och synlighet inte att bli bortsorterad. Risker är stora att dessa unga människor redan i början av sin ansvarsperiod, sitt yrkesverksamma liv, förses med dåligt självförtroende och skamkänslor

som i det längre perspektivet blir väldigt kostsamt, både ekonomiskt och känslomässigt.

Alla informanter påpekar vikten av personliga nätverk och alla menar att de själva har för dåliga nätverk, dvs. känner inte tillräckligt många människor och "rätt sorts" människor. Franzén (2000) påvisar i en studie att människor med långvarigt försörjningsstöd har sämre sociala nätverk än övriga befolkningen, vilket inte är så konstigt eftersom de kanske inte träffar "rätt" personer i sitt vardagsliv utan mest andra arbetslösa i olika aktivitetsprogram. "Det är omöjligt att få ett jobb utan kontakter", säger Peter, i alla fall om man vill ha ett "vitt" jobb.

### Vardagen – livet ett fängelse

En metafor som återkommer i informanternas berättelser anknyter till en fängelseterminologi. Andreas säger till exempel:

Som arbetslös så känner jag att jag har en fotboja och är ständigt under övervakning. Friheten man en gång hade är spårlöst försvunnen.

Fängelsemetaforen är en beskrivning av det inrutade vardagslivet. Möten man måste gå på, aktiviteter man måste delta i, alla papper man måste fylla i (på rätt sätt). Gör man inte detta kan det få drastiska konsekvenser och bidraget dras in. Alla dessa måsten underlättar inte i jakten på ett arbete.

Men Peter tillägger också att det ju ser bättre ut nu inför valet att folk går kurser i stället för att ha så många öppet arbetssökande. Och alla kurser blir man beordrad att gå, allt är obligatoriskt och går man inte så skrivs man ut från arbetsförmedlingen, det är egentligen otrevliga hotbrev man får hem. Kurserna är bara politiskt rävspel, de bara flyttar runt folk och så får man gå kurs och rita mindmaps över framtid och drömmar.

Reflektion: Emanuel säger, inte ordagrant, men som jag uppfattar honom, att det finns lite tid eller möjligheter till att aktivt försöka förbättra sin livssituation; att gå till soc eller arbetsförmedlingen för att fylla i papper och träffa handläggare, är någonting som måste göras för att bli garanterad ekonomiskt stöd, men det är i praktiken ingenting som faktiskt förbättrar hans möjligheter att ta sig ut på arbetsmarknaden.



De tre personer som bor i Rosengård upplever dessutom ett "dubbelt fängelse": dels arbetslöshet och bidragsberoende, dels boendemiljön. De vantrivs i området, det är smutsigt, isolerat och med hög brottslighet.

Reflektion: Ett ord som fångade min uppmärksamhet var ordet "fängelse" som Emanuel använde för att beskriva känslan av de omständigheter som omsluter honom: Rosengård, byråkratiska och distanserade myndigheter, arbetslöshet eller avsaknaden av jobb, samt vetskapen om att samtliga grannar i trapphuset där han bor, förutom en äldre herre på sjätte våningen, har ett efternamn vilket är allt annat än "svenskt".

Systemet som sådant kräver hundra procentig delaktighet och ett visst antal ansökningar per tidsenhet. Detta "påtvingande" system missgynnar bidragstagarens möjligheter att lägga energi på jobbansökningar som faktiskt passar deras kompetens och erfarenheter. Effekten blir den omvända, ju fler avslag desto sämre självförtroende och lägre tilltro till systemet som sådant.



## Invandrare eller svensk

Är det någon skillnad i hur infödda och invandrare upplever myndigheterna? I en studie av invandrares syn på myndigheter, Invandrare och myndigheter – möten som hjälper eller stjälper (Broomé P., Carlsson, B. & Kiwi, S.M., 2001), har tjugo invandrare djupintervjuats (både arbetslösa, studerande och arbetstagare). Utav dessa tjugo har sjutton en negativ syn på arbetsförmedling och tretton negativ syn på sociala myndigheter. Negativa upplevelser har framför allt de som är arbetslösa samt de som studerar, och dessa negativa känslor beror i huvudsak på myndighetspersonernas kontroll- och maktutövning. Många upplever att de behandlas som om de vore omyndiga, och de som försökt att genomföra egna initiativ har upplevt en närmast hätsk reaktion från myndigheternas sida. En av slutsatserna i rapporten är: "Mycket tyder på att invandrarna känner att de inte fått någon hjälp, och att de om och om igen blivit stjälpna och nedtrampade i skorna". Emanuel tycker att hans möten med myndigheter i Sverige varit en "katastrof" eftersom ingen vill lyssna, och ingen är genuint intresserad. Ali har aldrig före den här undersökningen (när någon faktiskt pratar med honom om hans liv) varit med om att någon vill lyssna. Mohammed menar att socialtjänsten bara är intresserade av hur mycket (eller snarare lite) bidrag man har rätt till, "det är bara rutin" säger han. Mishko berättar följande:

Där fick vi gå igenom en så kallad Linjekurs där vi lärde oss alla busslinjer i Uppsala och hur det hela fungerar. Jag var den enda utlänningen i klassen förutom en iranier. Det var bara vi två som var praktikanter. Resten av dem hade provanställning där de under tiden för sin provanställning fick en riktig lön. Allt jag fick var soc-bidrag och det var inte Uppsalabuss som bidrog med någonting alls där. Jag var en helt och hållet gratis arbetskraft för dem. Mina arbetstider och jobbet i sig var ju dock riktig. Jag tvingades jobba alla de tider som ingen annan ordinarieanställd ville ha. Jag började dagen med att jobba från klockan sex på morgonen till nio samma morgon. Det var då ordinarie chaufförer kom till jobbet och jag behövdes inte längre förrän efter klockan fem, sex på eftermiddagen, när alla ordinarie går hem, då börjar jag igen och jobbar till tio på kvällen. Jag jobbade även alla helger och alla röda dagar. Jobbet var riktigt men inte lönen. Efter tre månaders praktik pratade jag med min chef på Uppsalabuss. En kvinna som verkar jättesnäll men är i själva verket var hur fräck som helst. Teater, det är hela tiden teater här i Sverige. Och det är det som är farligt. De farligaste personer du kan komma i kontakt med är de som

får dig att tro att de är fina och vill dig väl, för att sedan lura dig och sticka en kniv i ryggen på dig. Jag frågade henne ifall jag nu kunde få [...] inte jobb, inte direkt [...] men provanställning, som alla andra [...] varken mer eller mindre. En av killarna från klassen, och han var ju svensk förstås, har fått jobb på Arlandalinjen efter bara en månad av provanställning. Jag var less på att arbeta gratis. Jag ville få en chans. Jag ville bli behandlad som alla andra. Så jag sa till henne att OK om jag saknar erfarenhet så vill jag ha en handledare till min nästa körning [en strategi som Mishko vet att hon aldrig skulle gå med på eftersom detta skulle innebära extra kostnad för Uppsalabuss.]. Strax därefter sket jag i det där. Jag gick till min handläggare på Arbetsförmedlingen och berättade det hela. Hon lovade mig att ringa till dem och yrka på att jag skulle få provanställning. Men även det var teater. Kärringen [den kvinnliga handläggaren på AF] kom ihåg någon dumhet jag sa för hur många år som helst. Något om att jag sa att jag hellre lever på socialbidrag och får min tandvård gratis och busskort gratis än att jag jobbar för 4 500 spänn i månaden och måste dessutom betala allt det där själv. Det kommer hon ihåg och kastar det i mitt ansikte så fort hon får chansen. Men att hon lovade att ringa Uppsalabuss och prata med de om min provanställning, det glömde hon på en gång.

Mishkos berättelse ger bilden av en arbetssökande som upplever sig bli utnyttjad. Han skulle göra allt för att få en rättvis anställning, provanställning, med lika lön som andra i samma position och när han ställer krav blir han obekväm, omedgörlig och riskerar att hamna utanför systemet.

Resultatet av NKI brukarundersökning för flyktingar och invandrare som avslutat sin introduktion, visar att flertalet är nöjda med introduktion och bemötande etc. Det man uttrycker missnöje om är möjligheten till arbete. 44 procent är negativt inställda till frågan hur snabbt man kan börja arbeta efter ankomsten till Sverige. En av brukarna säger: "Introduktionen var bra men det finns inget jobb i Sverige", eller snarare, den som är invandrare får inget jobb i Sverige. Arbetslösheten bland medborgare med utländsk bakgrund har sedan sjuttioalet varit drygt dubbelt så hög som för svenska medborgare. Under nittioalet var andelen arbetslösa bland invandrare tre gånger så hög. Under 1990-talet har fyrtio till femtio procent av den totala andelen socialbidragskostnader gått till utländska hushåll (jfr Lundh 2005). Men gruppen utländska medborgare är ingen homogen grupp. Det är en grupp med stor variation och därför är det svårt att relatera statistiska siffror till de informanter i denna studie som har invandrabakgrund. Tydligt är

dock att de som ingått i denna undersökning bär på en stor besvikelse gentemot systemet.

Reflektion: Men det finns inga jobb här i staden hur fläckfri hans bakgrund är eller hur villig Ali är att göra som myndigheter säger. Han visar mig olika papper som är intyg från diverse kurser och skolor i Malmö: intyg från en ettårig språkutbildning vid Lernia att han är läs- och skrivkunnig inom det svenska språket; intyg från ett verkstads- och byggprogram i Malmö (2001–2002); intyg från Komvux (2004) – en språkkurs i svenska och engelska samt en datakurs vid samma institution. Trots alla intyg, kurser och färdigheter så är han fortfarande arbetslös.

Ett intressant perspektiv som invandrarna ger är deras bild av släktingar och vänner i andra länder, framför allt de i USA, och hur mycket mer integrerade dessa är. Muhammed berättar om sin bror som vistats i USA lika länge som Muhammed har varit i Sverige, men tack vare att han nästan omedelbart fick ett arbete som truckförare har han lärt sig språket och fått en helt annan social krets att röra sig i. Mishko jämför med släktingar och vänner i Storbritannien och säger att de har ett eget liv, men i Sverige bestämmer andra ens liv:

Här i Sverige bestämmer andra hur ditt liv ska se ut. I England är det du själv som bestämmer, du kan skraddarsy din framtid och ditt liv men här i Sverige kan du aldrig bli någon. Du vet, det är som fotboll. Svensk fotboll är ett skämt. De springer som barn efter bollen, oorganiserade [...] det är verkligen illa, engelsk fotboll däremot är det klass på.

Situationen för invandrare skulle kunna beskrivas som dubbelt besvärlig, dels är de "främmande" människor i ett nytt hemland med allt vad det innebär av integrationsproblem, dels är de del av ett arbetslöshetssystem som inte lyfter den individuella erfarenheten och kompetensen. Redan på de kurser i svenska som invandrare ska genomgå missar myndigheterna att placera invandrare i grupper anpassade efter deras tidigare erfarenhet. I en intervju i DN (060328) säger Mohamed Guiled som flytt från Somalia och som efter många turer mellan myndigheter och många "påtvungade" kurser i dag arbetar som chef för Kriminalvården i Värmland:

Jag hade universitetsstudier bakom mig när jag kom till Sverige, kunde flera språk och hade arbetat för Röda korset i olika afrikanska länder. När jag skulle lära mig svenska på flyktingförläggningen hamnade jag

tillsammans med en kvinna från Etiopien som varken kunde läsa eller skriva. Kursen var bortkastad både för henne och för mig – många tusenlappar kastades i sjön till ingen nytta. Många invandrare som flyttat hit är initiativrika, annars skulle de aldrig kunnat planera flykten från sina tidigare hemländer och få ihop tillräckligt med pengar för resan. Det är inte synd om oss invandrare, det tragiska är att det svenska samhället kastar så många av oss på soptippen.

### Möten med myndigheter

Hur har möten med myndigheter skett och vad är upplevelsen av dessa möten? Med myndigheter åsyftas här främst socialsekreterare och arbetsförmedlare. Generellt framkallar myndigheternas "beteende" negativa kommentarer och känslor, från det första mötet när en person i mötet med en handläggare ska "bevisa" sin rätt till bidrag till mer engagerade program för att hjälpa till arbete. I första mötet med de sociala myndigheterna handlar det om att ur ett underifrån- och beroendeperspektiv "förhandla" sig till bidrag, "det är nästan så man ska komma med flaskan i handen" som en informant uttryckte det. Jenny uttrycker det så här:

Reflektion: När jag frågar henne hur det kommer sig att hon klarat sig undan arbetskrav och kraven att delta i olika kurser, erkänner hon att hon är rätt manipulativt faktiskt. När hon går till soc spelar hon lite på en offerroll, hur synd det har varit om henne, vilket hårt liv hon haft, och det har nästan alltid funkat. Någon gång har hon tvingats iväg till nåt arbetsprövningsställe, någon lokal där uteslutande invandrare stod och paketerade eller vek kartonger. Men hon hade bara totalvägrat att vara där och då hade hon sluppit. Det är bara för att det ska se bra ut i deras papper som de gör så, menar hon. Men om det har varit problem med bidragen har hon bara gått och sjukskrivit sig så har det ordnat sig. "Det handlar om att de ska ha något som de kan visa upp", säger hon. Men hon säger också att det är tur att hon är så viljestark och bestämd annars hade hon kunnat bli överkörd av myndigheterna ett antal gånger. Om man inte är bestämd och handlingskraftig kan man lätt fara illa i systemet, menar hon.

I det första mötet gäller det att lyfta fram sig själv som i behov av bidrag, vilket några i undersökningen menar leder till att man måste vara oärlig, framställa sig själv som mer behövande och eländig än vad som kanske är fallet. Det är ett förhandlingsspel som utspelar sig på handläggarens kontor. Redan här försvinner således den per-

sonliga berättelsen i ett försök att passa in i regelsystemet, att inte få avslag. Rickard beskriver sitt första möte med de sociala myndigheterna så här:

Ja, de är väl inte så pass lyhörda och förstående för människor som hamnar i en sådan situation när de är tvungna att be om hjälp. Allt som görs där är på något byråkratiskt sätt [...] kallt [...] man fyller i papperna och sedan får man gå hem och vänta på svar [...] jag tror att det där håller på och ändras nu [...] det är ju den där specialenheten för förstagångare som ska fungera som någon slags bollplank [...] ja, att människor får möjlighet att prata med någon. Det tycker jag behövs [...] det är liksom inte någonting man är stolt över [...] att få söka bidrag [...] det är ju inte riktigt ens mål här i livet [...] man känner att man på något sätt har misslyckats [...] och då vill man ju helst inte mötas av misstroende blickar och byråkrati.

#### *Att dras över en kam – ett system som inte ser individen*

Naturligtvis finns det undantag, handläggare som engagerar sig genuint i sina klienter, men faktum är att flertalet klienter är mycket besvikna på systemet som drar alla över en kam. Följande citat från Bengt-Erik är ett målande exempel på hur det stora flertalet upplever mötet med och verksamheten hos myndigheterna:

När man är med i aktivitetsgarantin så har de inte mycket åtgärder [...] inga individuella i varje fall [...] de pressar, det måste vara någonting, vad som helst [...] om vi säger nej till praktikplats som inte är något vidare, då förlorar vi ersättning [...] men de säger att vi har ett val [...] ja valet är lyd eller gå hungrig [...] ibland skiter de i hur du mår [...] du ska ha ett jobb, punkt slut [...] det sättet kan de plocka bort dig från statistiken [statistiken över de arbetslösa i Sverige] och det är ju resultatet av den där jävla nationalekonomin och statistiken och deras synsätt [...] att man tittar på flöden och siffror [...] om du själv bedömer att du inte passar in på en praktikplats så har du ingenting att komma med utan det är bara att finna sig i det hur dåligt du än mår [...] hota oss med att dra in vår ersättning [...] och det är ju det man mår dåligt av, att man erbjuds jobb man verkligen inte passar in i. Jag tror inte att det är själva arbetslösheten i sig som gör att folk mår dåligt utan det är själva sitsen, att man kanske tvingas till att göra nåt man inte vill [...] många på AF har jobbat där länge, sedan de var tjugo till de är femtio år gamla och så och de är riktigt mätta på det där jobbet [...] samtidigt som cheferna [på AF] vill ha snabb omsättning på klientel för att det ser bra ut då rent statistiskt på pappret [...] detta i sin tur sätter press på handläggarna som missköter sitt jobb [...] och

det är ju hela tiden dessa kortsiktiga lösningar, inga varaktiga planer som egentligen bör vara i fokus [...] ut och jobba för att komma tillbaka igen, så är det [...]

Andreas som är civilingenjör och har en gedigen meritförteckning berättar om sina erfarenheter från arbetsförmedlingen:

Ja deras sätt att behandla människor påverkar inte bara tänkandet utan även den mentala hälsan [...] Arbetsförmedlingen vill föra ihop mig med andra arbetslösa [...] det ger ingen stimulans måste jag säga [...] man stämplar alla arbetslösa med samma stämpel oavsett vilka det är [...] Aktivitetsgaranti, det programmet som skulle hjälpa oss, är det värsta jag varit med om någonsin, man ska lära sig IT och kommunikation, det är ju ren dagisverksamhet, en fruktansvärt okvalificerad sörja [...] soppkök för fattiga [...] man sätter sig framför datorn i dessa bokade lokaler och förväntas, vad vet jag, söka jobb eller någonting [...] som om man inte klarade det på egen hand [...] det finns säkert de som behöver det där men jag hade absolut ingenting att lära mig där [...]

Intervjupersonerna upplever möten med myndigheter och de aktiviteter de ofta "tvingas" att delta i som inte alls anpassade efter deras personliga erfarenheter och bakgrunder. Åtgärderna som sätts in tar inte alls hänsyn till personens tidigare arbeten, utbildningar, kompetens etc. Detta gäller alla, de med lång arbetslivserfarenhet eller akademisk utbildning samt de med mindre erfarenhet eller ingen utbildning. Tydligt är att det inte finns något mer förödande för människors självkänsla och engagemang än att stivas in i det system av regler och att mötas av det kompakta ointresse för *individ* som dagens system utgör. Systemets inbyggda "massstruktur" förstärks av ständiga handläggartyten. "Institutionerna saknar helhetsperspektiv, det saknas förståelse; handläggartyten är största orsaken, men även den byråkratiska processen", säger Magnus. Systemet medför en mängd skyldigheter, men det skapar inga möjligheter.

Att missa ett möte eller ett papper som måste fyllas i kan få oerhörda konsekvenser för bidragstagarna. Vid ett tillfälle lämnade Peter in papper till arbetsförmedlingens reception för att hans handläggare gått för dagen. Han hörde inget från sin handläggare fast hon sagt att praktikplatsen skulle gå att ordna fort, allting var ju redan ordnat av Peter.

Reflektion: Två veckor gick och ingenting hände fast hon sagt att det inte skulle ta lång tid alls. Under tiden hade Peter börjat jobba på företaget (mot lite svarta pengar). Det visade sig att handläggaren inte fått några papper alls och Peters chef ringde och pratade med henne och förklarade att de lämnat in papperna. Ingenting hände i alla fall, det visade sig att praktikplatserna nu var slut på arbetsförmedlingen och det gick därför inte att lämna in några nya papper (!?). Hela situationen kändes helt hopplös för Peter. Han gick till 44-gruppen och fick i stället omedelbart praktik och försäkringar via dem och fortsatt socialbidrag.

Systemet av regler gör att vissa faller utanför. Christine som sa upp sig efter tolv år inom vården för att hon ville utbilda sig och få "ett bättre liv" hade ingen rätt till pengar.

Nej, jag hamnade utanför flera gånger fast jag tycker att jag gör rätt för mig hela tiden [...] jag var helt förstörd [...] jag tycker de ska betala alla pengar som jag har betalat till facket under alla dessa år [...] de blev konstiga mot mig bara på grund av att jag valde att börja studera [...] socialen säger NEJ och facket säger NEJ [...] det handlar om byråkrati [...] allt handlar om byråkrati, alla små regler som de sätter mot mig [...] hur tycker de att jag ska skaffa pengar när alla säger nej [...] jag fick stå på torget här i Uppsala centrum och sälja grejer från lägenheten [...] och där står jag och fryser och inte nog med det, jag är tvungen att släpa med mig mitt barn på detta äventyr.

Ett problem med ett avpersonifierat system, där individens berättelse inte är viktig, är att så kallade stereotypa fall som till exempel "missbrukare" automatiskt får bidrag. Jenny som tidigare själv missbrukat menar att säger man ordet "f.d. missbrukare" får man pengar direkt.

Reflektion: Hon tror att hon har mycket lättare att få bidrag för att hon är inne i systemet och för att hon har den bakgrund hon har. Folk som jobbar och bara behöver tillfällig hjälp några månader får ingen hjälp, de skulle ha lagt undan av de pengar de tjänat tidigare. Hon kan förstå att många kan uppleva det som väldigt orättvist. Man jobbar och betalar skatt men skiter det sig så ska man ha förutsatt det, man kan inte få tillfällig hjälp. Det är flera i hennes bostadsområde som har det oerhört tufft ekonomiskt, Jenny fattar inte hur de klarar sig. Sen tror hon att det är enklare för henne att få hjälp eftersom hon har tagit reda på allt man kan få. Soc informerar inte om olika saker man kan få bidrag till, så hur ska man veta. Jenny söker t.ex. extra pengar för semester med barnen (lite men ändå), samt extra för vinterkläder till



barnen och bidrag till barnens fritid. Detta gör att hon nog får ut mer av systemet än andra som inte vet vad de kan söka.

Vad är det då som gör ett möte till en positiv upplevelse? Två av informanterna i denna undersökning ger uttryck för sina handläggare på följande vis. Robert beskriver en kvinna så här:

Reflektion: Han minns att en av dessa, "Siri", hade en rak men ganska hård linje som innebar att Robert inte kunde ljuga henne i ansiktet utan att hon upptäckte det; hon ville höra hans sanna historia och försäkrade honom om att hur illa det än var så skulle hon behandla hans fall, dvs. konstruera en handlingsplan och sköta utbetalningarna. Det spelade ingen större roll hur pinsam eller på annat sätt obehaglig sanningen var (med tanke på Roberts missbruk och i övrigt relativt miserabla livssituation), hon skulle sköta hans fall bara Robert var ärlig mot henne. Robert tycker att Siri var en enastående kontaktperson för någon som totalt hade ungefär 70 bidragstagande personer samtidigt. Hon engagerade sig med hjärta, anser Robert, och det är denna typ av engagemang som ofta saknas trots de sociala myndigheternas plikt-skyldighet att bistå med adekvat hjälp.

Anne har en "helt underbar" socialsekreterare:

Reflektion: Annes nya socialsekreterare (hennes förra gick i pension 2004) är "helt underbar". "Maria" försöker göra så mycket för Anne som är möjligt. De träffas en gång varannan vecka, men talar med varandra över telefon närhelst Anne vill. "Det känns skönt att ha henne – och jag litar på henne", säger Anne. Hon sköter det ekonomiska åt Anne; betalar hyran och övriga räkningar som kommer regelbundet. Förtroendet som Anne fått med hjälp av Maria, såg hon inte skymten av under de nio åren hon var sjukskriven. Anledningen till detta går bara att spekulera i, men antagligen hade de övriga instanserna andra prioriteringar än vad Maria som socialsekreterare har.

Det som skapar ett positivt möte är engagemang, ärlighet och möjligheten att kunna nå sin handläggare när det finns ett behov av att prata, ställa frågor eller bara få ventilera funderingar. Det absolut viktigaste är att handläggarnas agerande upplevs som drivet av ett genuint intresse för klienten.

*Invandrares möte med myndigheter*

Kan du förklara för mig hur det kommer sig att jag i Ryssland var en anständig och respekterad medborgare, en utbildad civilingenjör, men här i Sverige anses jag vara en skurk, en brottsling som inte vill göra någonting, som inte vill ha ett jobb och bidra till samhället? (Mishko)

Mötet med myndigheter skiljer sig för invandrare och infödda svenskar; invandrare saknar kunskaper om myndigheter och är generellt mer utlämnade än infödda, både språkligt och ekonomiskt. Enligt en undersökning som Per Broomé m.fl. (2001) genomfört har 17 av 20 djupintervjuade invandrare ett negativt intryck av arbetsförmedlare: "De flesta tycker arbetsförmedlingarnas verksamhet i bästa fall är meningslös, i värsta fall en ansamling av inkompetens och svindel" (ibid:24). Många klagar på bristande och/eller felaktig information, både från sociala myndigheter och arbetsförmedlingar, och menar att de blivit förhindrade eller fördröjda att hitta en plats i det svenska samhället. Slutsatsen i studien *Invandrare och myndigheter – möten som hjälper eller stjälper* (Broomé m.fl. 2001) är att alla institutioner som möter invandrare under den första tiden i Sverige, som ska förse dessa personer med resurser, information och kontakter, i hög grad fått invandrarna att känna att de inte får någon hjälp alls, "att de om och om igen blivit stälpta och nedtrampade i skorna" (ibid:26). De med utländsk bakgrund i den här undersökningen är mycket kritiska till att "ingen lyssnar" på deras berättelse.

Reflektion: Utöver dessa praktiska hinder är det uppenbart att även ofrivillig mental aktivitet såsom frustration, dvs. känslan av hjälplöshet och "handlingsförlamning" också innefattas i termen "jättejobbigt". Hos soc och övriga myndigheter upplever de att det inte existerar något intresse för deras upplevelser eller tankar om varken myndigheter, arbetssituation eller det svenska samhället. "Misha" (Emanuelns fru) uttrycker ett tydligt behov av att få tala med någon som vill lyssna på deras berättelser och svarar gärna på frågor om deras liv om någon över huvud taget ställer sådana frågor.

Personalen på socialkontoret i Rosengård, Malmö, har från att varit helsvensk kommit att bestå av allt fler invandrare. Detta borde vara något positivt men om personalens bemötande säger Emanuel:

Reflektion: Den nya personalen kan visserligen sina uppgifter, som att informera och handleda, men har dessvärre antagit en mer negativ (läs likgiltig) attityd än hur det var förut. Det är inget problem rent prak-

tiskt; det är snarare bemötandet på ett känslomässigt plan som förvårrats. Emmanuel kallar det "katastrof".

Systemets rigida gränser innebär att den som inte talar svenska "korrekt" inte heller kan söka jobb. Men Mohammed undrar varför han måste kunna perfekt svenska för att arbeta på ett lager. Här återkommer invandrarnas jämförelser med släktingar i andra länder. Ali som berättade om sin kusin som just genom sitt jobb lärt sig att prata engelska nästan helt flytande. Arbete ger möjlighet att praktisera sitt nya språk, medan arbetslöshet leder till isolering.

### De intervjuades egna idéer och förslag

Reflektion: Ali menar att "livet är skit", främst eftersom hans möjligheter att göra någonting som han egentligen vill göra, dvs. jobba, motverkas av den systematiska "gör-det-här-och-det-här"-principen, den allt för korta tiden för barnen att vara på dagcentret, känslan av att vara socialt isolerad från det "riktiga" svenska samhället, den knappt tillräckliga summa pengar han får från soc, och besvären med sin skottskada.

Möjligheten att starta eget borde underlättas, med ekonomiskt stöd, rådgivning etc. Ali har en idé om att låta arbetslösa "städas upp" i Rosengård. I stället för bidrag kunde "städarna" få en lön och deras mervärde och självkänsla skulle förstärkas radikalt. Han föreslår även att Sverige i stället för socialbidrag skulle erbjuda en klumpsumma som startkapital för invandrare som vill ge sig tillbaka till sina hemländer. Det intressanta är att det bara var Ali som kom med ett konkret förslag på vad han skulle kunna göra i stället för att bara "göra rätt" för sitt bidrag. Ingen annan kommer spontant med idéer om hur de själva skulle kunna skapa en sysselsättning. Detta tror vi dels beror på att personerna som ingått i studien påverkats av systemet i hög grad och därmed även deras självförtroende i negativ riktning, dels är det ingen av de intervjuade som skulle kunna sägas tillhöra den så kallade entreprenörstypen.

## Framtiden

Trots den dystra situation personerna vi träffat befinner sig i har flertalet en positiv syn och förväntningar på framtiden. "Det ordnar sig" tycks vara den inställning som man bär med sig. Det gäller bara att ha engagemanget kvar eftersom det är den som är påstridig som kommer någon vart. Det vill säga, den vars engagemang och kreativitet inte kvävs av systemet är också den som ofta också tar sig ur systemet.

De med invandrabakgrund har en mycket mörkare syn framåt, kanske beroende på att de kom till Sverige med ljusa förhoppningar och sedan hamnade längst ned på den sociala trappan. Ali oroar sig mycket för framtiden. Han vill lämna Sverige men har inte de ekonomiska resurserna för att göra detta:

När FN erbjöd Ali att få åka till Sverige drömde han om ett bättre liv i ett land med resurser och rättvisor. När han väl kom till Sverige insåg han att problemen (ett liv i isolation) kvarstod, men att dessa tagit en något annorlunda form: i stället för flyktingläger med taggtrådsstängsel och beväpnade vakter så blev han lokaliserad i en invandrartät Malmöförort med få möjligheter att kunna socialisera med svenskar. Han önskar att det ska finnas människor som "kan öppna dörren" för honom till det svenska samhället. Allt han begär är ett jobb; jobbet är nyckeln som öppnar den dörren, menar han.

Mishko har myntat ett eget begrepp om framtidens Sverige: *Sverige är ett framtidslåst land för utlänningar.*

## Konkret åtgärd

### Skam – ett grundproblem

Den övergripande slutsatsen, eller snarare känslan, i denna undersökning är att det finns en enorm besvikelse och uppgivenhet bland de klienter som vi träffat. I utredningen *Socialtjänst i utveckling* (SOU 1999:97) uttrycks en oro inför att människor som under en lång tid lever av bidrag utvecklar en "bidragskultur", det vill säga människors motivation och drivkrafter till förändring påverkas negativt. Det finns dock ingen forskning som visar på att en sådan kultur utvecklas bland människor med långvarigt försörjningsstöd (jfr Lundström & Wiklund 2000). Utifrån de femton personer som ingått i denna undersökning skulle vi vilja påstå att det tydligt går

att säga att människor påverkas negativt av att under kortare eller längre tid vara bidragsberoende; kreativiteten kvävs och självförtroendet raseras. Dessa effekter orsakas framför allt på grund av upplevelsen av skam. Det är främst myndigheternas bemötande av de arbetslösa (då åsyftas de personer som befinner sig nära arbetsmarknaden) som har negativ inverkan på motivationen och den drivkraft som krävs för att ta sig från bidrag till arbete. Andreas beskriver det så här:

Arbetsförmedlingen ska hjälpa den enskilde, stärka den enskilde så att han kan skaffa det jobb han själv vill ha [...] men deras agerande är raka motsatsen [...] de satte den enskilda individen i skolbänken och lärde den knyta skosnören [...] och vad skulle detta kunna resultera i [...] ja, det är klart, det drar ju ner självförtroendet [...] jag klarade av att ha ett perspektiv och distans till det hela under första två, tre månader [...] men sedan blev man en fånge. Effekten av aktivitetsgarantin var att det knäckte mitt självförtroende [...] det är ju det som fick mig att identifiera mig som en arbetslös.

Människor som upplever skam och mindrevärdeskomplex har svårare att själva ta sig ur sin situation av bidragsberoende och arbetslöshet. Tydligt är att det system som gäller i dag inte anpassar åtgärder utifrån människors upplevda situation, dvs. inte lyssnar på deras egna beskrivningar av sin situation. En kvalitativ undersökning av detta slag är egentligen det enda sättet att komma åt dessa upplevda känslor. Att skam är något som lyser som en röd tråd genom hela denna analys borde gälla som en skarp varningssignal. Om systemet påför känslor av skam – skam som här definierats som att människor antingen inte blir sedda, eller blir sedda men bekräftade på ett nedvärderande sätt – så innebär det att tilliten mellan individ och system som behövs för att nå konstruktiva resultat inte existerar.

Paulo Freire, professor i pedagogik, diskuterar pedagogikens avgörande roll i befrielsen av människor i en beroendesituation (Freire, P., 1970). Han bygger sin pedagogik på existentialism och marxistisk teori och hämtar insikt och inspiration från fältarbeten i Latinamerika. Parallellerna till socialbidragsprojektet är slående och kan med enkelhet appliceras för att poängtera det banala med att genomföra undersökningar om bidragstagare och de strukturer som tvingar människor att förpassas till en "underordnad klass", i den här undersökningen bidragsberoende och skamsna personer. Enligt Freire handlar det om ett medvetet eller omedvetet för-

passande med anledningen att upprätthålla den faktiska samhällsstruktur som bekräftar den "härskande klassens" överordnad. Människor, dvs. bidragstagare eller arbetslösa, som ska "anpassas" till de rådande omständigheterna befinner sig i en objektiv verklighet, en verklighet som faktiskt går att förändra eftersom den inte är statisk. Människor i "lägre klasser" måste inte alltid acklimatiseras och anpassas för att bli lyckliga och framgångsrika, på makt-havarnas villkor.

Ömsesidig förståelse och tillit är en nödvändighet för skapandet av ett kreativt spelrum i samhället. Vi citerar Freire som ur ett revolutionärt perspektiv belyser problemet:

För den sant humanistiske undervisaren och den sanne revolutionären är verkligheten, som skall förändras av dem tillsammans med andra människor, föremålet för handling – inte människan själv. Förtryckare handlar med människor för att indoktrinera dem och anpassa dem till en verklighet som skall lämnas orörd. I sin strävan efter att erhålla folkets stöd för revolutionär handling faller tyvärr emellertid också revolutionära ledare för banklinjen i sin planering av programinnehållet uppifrån och nedåt. De närmar sig lantarbetarna och stadsbefolkningen med projekt som kanske stämmer överens med deras egen syn på världen men inte med folkets. De glömmer att deras fundamentala mål är att kämpa med folket för återerövrandet av folkets stulna humanitet, inte "vinna folket över" till sin sida. En sådan fras hör inte till de revolutionära ledarnas ordförråd utan till förtryckarnas. De revolutionära ledarnas roll är att befria, och att bli befriade, med folket – inte att "vinna folket".

[...]

Denna uppgift [som humanisten förespråkar] innebär att revolutionära ledare inte vänder sig till folket för att ge det budskap om "frälsning", utan för att genom dialog med det lära känna både dess objektiva situation och dess medvetenhet om denna situation – de olika nivåerna av dess uppfattning av sig själv och av den värld i vilken och med vilken det existerar. Man kan inte vänta sig positiva resultat av ett pedagogiskt eller politiskt handlingsprogram, som inte respekterar den speciella syn på världen som folket har.

Utgångspunkten för organisationen av programinnehållet i en pedagogisk eller politisk aktion måste vara den nuvarande, existentiella, konkreta situationen. Den måste reflektera folkets behov. Genom att ta upp vissa grundläggande motsättningar, måste man framställa denna existentiella, konkreta, närvarande situation som ett problem för folket vilket utmanar det och kräver ett svar – inte bara på intellektuell nivå utan också på handlingsnivå.

[...]

Det är till verkligheten, genom vilken människorna förmedlas, och till den syn på verkligheten som pedagogerna och folket har, som vi måste gå för att hitta undervisningens programinnehåll.

(Freire 1970:96–98)

Freires poäng är att genom kreativitet förändra den objektiva verklighet som omsluter alla människor, i stället för att "övertyga", "indoktrinera", eller "vinna över" de människor som inte har vad den dominerande och arbetande "klassen" har. Förändring kan inte ske om den struktur som passiviserar upprätthålls. Och så länge klienten befinner sig i en beroende situation, med uppgift att korrekt följa de normer och spelregler som finns, ser vi det som en omöjlighet att skapa kreativitet och självförtroende. Roberts beskrivning är ett målande exempel på dagens system:

Reflektion: Socialtjänsten måste förstå varje persons individuella problem, kanske genom att slå igen kontoret ett par timmar och gå ut på stan med människorna som inte har några jobb och själva se hur verkligheten är. Att sitta inne på ett kontor bakom låsta ståldörrar, pansarglas, kodlås, tidlås och ha trygghetslarm installerade under borden ger inget vidare positivt intryck hos klienterna och är sannernigen ett alienerande faktum. Kontoren har blivit mer institutioner än arbetsplatser. Robert menar att om folk vill att saker ska förändras till det bättre måste människor dela med sig av sin person, inte sig själv som byråkrat frivilligt inlåst bakom pansarglas, för att skapa ett förtroende mellan den behövande och den hjälpare. Ömsesidig respekt och förståelse är nyckelbegrepp i sammanhanget.

### Minska myndigheternas inflytande

Arbetslöshet är ett komplext problem, där individuella och strukturella orsaker samverkar. Inom socialmedicinen brukar detta benämnas multipel kausalitet. En utdragen arbetslöshet blir i sig en orsak till att individen får det svårare att komma tillbaka i arbete. Vi har att göra med ett orsakskomplex som förändras över tid. Detta finns redan väl belagt i den klassiska arbetslöshetslitteraturen som Marie Jahodas m.fl. studier från 1930-talets krisår (Jahoda, Lazarsfeld & Zeisel, 1933/1971) likaväl som i Gunnar Inghes epokgörande socialmedicinska studier (Inghe 1960).

Även om orsakerna bakom arbetslösheten är sammansatta har vi i denna studie kunnat visa att de strukturella hindren att få arbete för den här undersökta gruppen arbetslösa inte *i första hand* står att

finna i den omgivande arbetsmarkanden. Inte heller menar vi att den enskilde arbetslöse själv är orsak till sin situation – även om det alltid kommer att finnas individer som står långt från arbetsmarknaden. Det främsta strukturella hindret att nå ut på arbetsmarknaden upplevs av den enskilde arbetslöse vara de myndigheter som ska hjälpa den arbetslöse att komma ut på arbetsmarknaden. Föremålen för deras omsorg upplever dessa myndigheter som mer av kontrollinstans än att driva den coachroll som den enskilde arbetslöse skulle behöva.

Systemet som det fungerar i dag trycker ned och passiviserar individerna snarare än hjälper och skapar motivation och handlingskraft. Individen är själv lösningen till sin egen motivation, det kan aldrig en myndighet åstadkomma. I flertalet kvalitativa undersökningar framhåller man att det är samordningen som brister. Vi håller inte med, det är incitamentsstrukturen som är negativ, som skapar en likgiltighetsspiral och negativa synergieffekter.

### Från myndighetsstruktur till individfokus

Den enskildes upplevda verklighet är av absolut central betydelse för honom eller henne att komma ut på arbetsmarknaden. Det är en nödvändig förutsättning, men givetvis inte alls tillräcklig. Om den enskilde upplever att myndigheterna hela tiden mer eller mindre hindrar honom eller henne från att få jobb så sätts en negativ spiral igång, som med all sin frustration och likgiltighet i sig omöjliggör ett utträde på arbetsmarknaden. Det gäller med andra ord att inte bara bryta en sådan negativ spiral utan främst se till att den vänds i sin motsats. Den arbetslöses skamkänslor som så tydligt kunnat beläggas i denna studie måste motverkas genom att individen tillförs positiv energi och tilliten hos den enskilde stärks.

Redan i Jahodas och Komaravskys klassiska studier (1940) finns denna process beskriven. Vad dessa forskare kallar en process "from resignation to despair" eller "from unbroken to apathetic", kallar vi en likgiltighetsspiral. Vi tror att denna likgiltighetsspiral kan brytas genom att helt ändra strategin från samhällets institutioner gentemot den här undersökta gruppen arbetslösa. Låt oss anknyta till en alldeles nyligen genomförd konferens, NTG Lärs Mångfaldskonvent i februari 2006 i Sundsvall. Där talade Mariella Leon, färgad flyktig från Kuba som kom till Sverige 1992 och som



sedan dess både varit välbärgad marknadskonsult inom telekom, fattig doktorand och startat kläddesign- och tidningsprojekt:

Jag är emot bidrag till bidrag, jag är emot att det finns för många anställda på Arbetsförmedlingen som inte kan ge coaching. Jag har själv varit arbetslös och på Arbetsförmedlingen frågat: Kan du rekommendera mig mentorer. Nej, det kunde de inte... gör man i stället ett coachprogram för de arbetssökande hjälper man dem att ta sig fram och hitta nytt arbete.

Under årens lopp har Kairos Future genomfört olika processinriktade workshops med företrädare från olika kommuners socialförvaltningar. En inte ovanlig kritik som kommer fram under dessa workshops är det bristande förtroendet för det sätt som verksamhetens bedrivs när det gäller att försöka få arbetslösa i arbete. Kritiken riktar sig inte bara mot andra myndigheter, utan även stora inslag av självkritik förekommer.

De ledord som också nämnts i dessa workshops är att ta utgångspunkt i den enskildes upplevda verklighet, göra upp personliga planer och ett mentors- eller coachingprogram för varje enskild individ. Om man ska kunna undvika att den arbetslöse utvecklar likgiltighet, frustration och slutligen skamkänslor, eller för att kunna bryta ett redan utvecklat mönster (likgiltighetsspiral), måste en *win-win-situation* skapas där både den enskilde arbetslöse och dennes mentor tjänar på att den enskilde kommer ut på arbetsmarknaden.

### **Coachning av den enskilde individen och bort med gruppkontrollen**

Skrota det kvävande byråkratiska system som i dag "tar hand om" arbetslösa, dvs. bidragsberoende som är nära arbetsmarknaden. Låt i stället företag, t.ex. bemanningsföretag, få ut den arbetslöse i arbete, företag som har ett vinstintresse av att få ut bidragsberoende på arbetsmarknaden. Sådana verksamheter har traditionellt riktat sig till redan arbetande eller nyligen arbetslösa, oftast tjänstemän. Vi tänker då i första hand på projekt som Telia Omställning eller de olika trygghetsrådets verksamhet, TRR, TRS med flera. Men det finns även andra exempel som är än intressantare för gruppen arbetslösa som behandlas i denna studie. Under rubriken

"Lönsamt med funktionshinder"(på hemsidan för Företagens samhällsansvar) säger Marlene Terkowsky, vd för Iriskoncernen<sup>1</sup>:

"Vi ska inte frälsa samhället genom att vi förmedlar arbete åt funktionshindrade" och så betonar hon att den ekonomiska vinsten för ägaren är viktigast och ser samhällsnytta som en positiv sidoeffekt. Hennes verksamhet hyr dock inte ut personer som står långt från arbetsmarknaden. "Vi söker kompetenta, välutbildade människor", "vi ska inte göra samhällets jobb" och "våra rekryterare arbetar på samma sätt som i ett vanligt bemanningsföretag".

Varför denna uppdelning i motiverade och icke motiverade arbetsökande, välutbildade och inte välutbildade samt passiviserade som behöver arbetsträna? Vi tror att inställningen till den arbetslöse är en del av själva problemet och detta i synnerhet när denna icke tillitsskapande inställning praktiseras över längre tid. *Samhället får de arbetslösa det förtjänar.*

Det är dags att ta den arbetslöses egna upplevda verklighet på allvar och bygga om samhällets strukturer så att de passar dagens och framtidens postmateriella och individinriktade samhälle. Inga grupper av arbetssökande ska längre mötas av strukturer uppbyggda efter ett förlegat industriellt kontrolltänkande.

## Referenser

- Broomé, P., Carlsson, B. & Kiwi, S.M. (2001). *Invandrare och myndigheter – möten som hjälper eller stjälper?* SNS Förlag, Stockholm.
- Franzén, E. (2002). Socialbidrag bland invandrare. I: Puide, A. (red.) *Socialbidrag i forskning och praktik*. Stockholm, Fritzes.
- Freire, P. (1970). *Pedagogik för förtryckta*. Gummessons: Stockholm
- Giddens, A. (1997). *Modernitet och självidentitet. Självet och samhället i den senmoderna epoken*. Göteborg: Daidalos.
- Giertz, A. (2004). *Socialbidrag och försörjning i Malmö – storstads-satsningen och utvecklingen 1990–2000*. Socialhögskolan, Lunds Universitet.

---

<sup>1</sup> Iriskoncernen ägs av Synskadades Stiftelse och förser sedan mer än 100 år synskadade och andra med funktionshinder, med produkter, tjänster och i vissa fall också med arbetstillfällen.

- Inghe, G. (1960). *Fattiga i folkhemmet*. Stockholmsmonografier, nr 24.
- Jahoda, M., Lazarsfeld, P. & Zeisel, H. (1933/1971). *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*.
- Jönsson, L. R. (2003). *När välfärden krackelerar – berättelser om hur det är att leva utan arbete*. Socialhögskolan, Lunds Universitet, Working paper 2003:1.
- Komaravsky, M. (1940) *The Unemployed Man and his Family*. New York.
- Lundh, C. (2005). *Invandringen till Sverige*. SNS Förlag, Stockholm.
- Lundström, T. & Wiklund, S. (2000). *Att växa upp i familjer med långvarigt försörjningsstöd. En forskningsöversikt om barns uppväxtvillkor i familjer med socialbidrag och små ekonomiska resurser*. FoU-rapport 2000:3, Socialtjänsten, Stockholm Stad.
- Nordström Skans, O. (2005). Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter? *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 11, nr 3, hösten 2005.
- SOU 1999:97. *Socialtjänst i utveckling. Slutbetänkande av socialtjänstutredningen*. Stockholm.
- Starrin, B., Rantakeisu, U. & Hagquist, C. (1996). Om arbetslöshetens ekonomi och skam. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1–2.
- Starrin, B. & Jönsson, L.R. (2000). Socialtjänsten och klienterna. I: Meeuwisse, Sunesson och Svärd (red.) *Socialt arbete. En grundbok*. Stockholm: Natur och kultur.
- Starrin, B & Kalandar-Blomqvist, M. (2001). *Det är den där skammen... skammen att inte klara sig själv*. En studie om socialbidragstagares ekonomiska, sociala och hälsomässiga förhållande. Karlstads Universitet, Arbetsrapport nr. 4, 2001.

# Ur brukarnas perspektiv

Syftet med denna studie är att ge en överblick av de rapporter som finns när det gäller klienternas syn på och egna upplevelser av kontakten med socialtjänst, Arbetsförmedling och andra arbetsmarknadsrelaterade organisationer. Totalt presenteras i denna rapport 23 olika studier.

Sammanställningen är genomförd av fil.dr. Thaïs Machado-Borges vid Stockholms universitet.

## Sammanfattning

I dessa olika rapporter kan man se några gemensamma punkter i brukarnas upplevelser och erfarenheter av mötet med olika representanter för myndigheter.

I rapporterna framkommer bl.a. att klienterna befinner sig i en ojämlig maktposition och i ett beroendeförhållande till myndigheterna. En stor andel av klienterna upplever känslor av obehag och skam i samband med att de måste söka hjälp. Det finns också en utbredd känsla av att bli skickad mellan olika myndigheter och av att inte bli sedd som individ utan som ett "socialfall". Flera klienter efterlyste att de skulle bli behandlade som individer och att de som arbetar på olika myndigheter mer skulle se till den enskildes speciella situation. I rapporterna beskrivs hur klienterna betonade att de inte mådde bra av att vara beroende av socialbidrag och de ville få en chans till en fast anställning. Många av dem som befann sig inom ett åtgärdsprogram var positiva till att de blev sysselsatta och kom ett steg närmare arbetsmarknaden eller åtminstone socialisering i en arbetsgrupp, men många var samtidigt kritiska till att åtgärderna oftast inte lede till ett *riktigt* arbete.

Flera strukturella lösningar föreslås i de genomgångna rapporterna. Exempelvis:

- Bättre länkar mellan utbildning och arbetsliv. Fler utbildningar som leder till arbete.
- Myndigheterna borde ha bättre kontakt med arbetsgivarna.
- Snabbare och effektivare system där flera parter samverkar med varandra.
- Större reflektion och transparens i arbetet med klienterna från myndigheternas sida.
- Utgå från ett *individualiserat* förhållningssätt när stödet ska utformas.

### Tillvägagångssätt

Sammanställningen består av sammanlagt 23 olika studier. För att underlätta läsandet presenteras varje studie under rubrikerna bakgrund och syfte, metod och urval, resultat och analys.

Studierna valdes ut enligt följande kriterier: Jag började med att undersöka det som hade publicerats på FAS (Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap), Socialstyrelsen, FoU-Södertörn (Forskning och Utveckling), Ersta Sköndal Högskola, IFAU (Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering), Socialhögskolorna i Stockholm, Lund och Karlstad, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet samt AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen). Jag använde mig även av Stockholms universitetsbiblioteks egna sökmotorer ([www.sub.su.se](http://www.sub.su.se)), Socialvetenskaps Internetsida ([www.socialvetenskap.se](http://www.socialvetenskap.se)), Socialvetenskapliga Forskningsrådets hemsida ([www.socforsk.se](http://www.socforsk.se)), och Statens Offentliga Utredningars hemsida ([www.sou.gov.se](http://www.sou.gov.se)).

Nyckelorden som vägledde min sökning var bland annat "klienter", "socialbidrag", "socialbidragstagare", "brukarperspektiv", "klienternas upplevelser", "arbetslöshet", "arbetsmarknadsåtgärder", "aktivitetsgarantin" och "långtidsarbetslöshet".

Sedan, som i all forskningsprocess, följde jag även flödet av referenser som jag så småningom började hitta i olika relevanta artiklar.

Förutom dessa kriterier sökte jag framför allt texter producerade under de senaste åren, dvs. från år 2000 och framåt. Det visade sig vara svårare att uppfylla detta kriterium eftersom mycket av forskningen om klienternas perspektiv på olika aspekter av det svenska

socialförsäkringssystemet är grundat på forskning som skedde under 1990-talet. 16 av studierna som presenteras här är från år 2000 och framåt, 6 är från slutet på 1990-talet och 1 är från början av 1990-talet.

Jag kom fram till en preliminär litteraturlista som godkändes av uppdragsgivaren. Litteraturen som presenteras här är, med några få modifikationer, densamma som presenterades till uppdragsgivaren i november 2005.

Denna sammanställning avslutas med en kort slutdiskussion där jag jämför och kommenterar slutsatserna från olika arbeten.

Trevlig läsning!

## 1 Sexuell läggning och bemötande i socialtjänsten

*Per Svante Landelius och Annika Remaeus. Socialstyrelsen. Artikel nr 2004-131-23. Publicerad [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se), juni 2004. [www.socialvetenskap.se](http://www.socialvetenskap.se)*

### Frågeställning

I vilken mån kan en persons sexuella läggning ha betydelse för bemötandet inom socialtjänsten?

Socialstyrelsen fick den 25 september 2003 i uppdrag att kartlägga denna fråga. Kartläggningen omfattar all verksamhet inom socialtjänsten (individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt handikappomsorg). Uppdraget begränsas till socialtjänstens bemötande av medborgare och klienter, och inte socialtjänsten som arbetsgivare.

### Metod och urval

Materialet hämtas från samtal, intervjuer och dokument från möten med HomO, företrädare för intresseorganisationerna och andra aktörer som samverkar med socialtjänsten och som möter homo- och bisexuella personer i sitt arbete. Fokusen i samtalen och intervjuerna har legat på socialtjänstens *bemötande* av homo- och bisexuella personer, sett utifrån klienternas eller brukarnas perspektiv.

## Resultat

Kartläggningen visar att socialtjänsten i de flesta kontakter utgår från att alla lever ett heterosexuellt liv och att bristande observans är den vanligaste orsaken till att homo- och bisexuella personer bemöts dåligt inom socialtjänsten:

I mötet med socialtjänstens personal och i de blanketter som ska fyllas i är vissa frågor ställda på ett sätt så att homo- och bisexuella personer inte kan svara på dem. Den bild man ger av sig själv och sin livshistoria kan bli felaktig beskriven” (s. 7).

I rapporten finns exempel på situationer som rör all verksamhet inom socialtjänsten, dvs. stöd till ungdomar, familjerådgivning, familjehemsplaceringar, adoptions- och vårdnadsutredningar, stöd till brottsoffer och invandrare samt stöd och hjälp till funktionshindrade och äldre. Rapporten börjar med en kartläggning av studier kring homo- och bisexuellas livssituation (Arbetslivsinstitutet 2003; Håkansson 1987; RFSL 2003; Tiby 2000). Dessutom diskuteras diskrimineringslagstiftningen och relateras till socialtjänstens verksamhet. Det finns vidare förslag på förändringar i lagen om förbud mot diskriminering: ”De innebär att diskriminering på grund av sexuell läggning jämställs med diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religion, eller annan trosuppfattning (Ds 2004:20). Förändringarna innebär att diskriminering som har samband med sexuell läggning ska vara förbjuden inom socialtjänsten m.m., socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och hälso- och sjukvården” (s. 21).

Materialet pekar på att socialtjänsten oftast utgår från att alla lever ett heterosexuellt liv. Det kan handla t.ex. om ”enkla” blanketter där klienterna ansöker om bistånd. I blanketterna har man utgått från att alla samboförhållanden är heterosexuella. Som sökande ska man t.ex. fylla i *mannens* och *kvinnans* namn. Det kan också vara svårt för samkönade par att övertyga socialtjänstens personal om att de är ett par. På det sättet osynliggörs homosexualitet.

Vilka andra konsekvenser kan detta osynliggörande ha för klienterna? Det framgår att vissa insatser kan bli felaktiga om man inte känner till klientens sexuella läggning. Det kan gälla missbrukarvården, skydd och boende för män och kvinnor som utsätts för våld i samkönade relationer, eller stöd och rådgivning till ungdomar och föräldrar.

En slutsats från denna rapport är att den vanligaste orsaken till dåligt bemötande i socialtjänsten bottnar i bristande observans på att det finns människor som inte lever ett heterosexuellt liv.

Som omedelbara åtgärder föreslår rapporten en granskning av blanketter och av informationsmaterial (med faktaunderlag från

Svenska kommunförbundet, HomO, intresseorganisationer och Socialstyrelsen). Tanken är att den informationen ska kunna hjälpa kommunerna att på egen hand reflektera över den sexuella läggningens betydelse för bemötandet inom socialtjänsten.

### Kommentar

Rapporten är relevant för denna studiesammanställning i den mening att den diskuterar tendensen att utgå ifrån att alla människor lever i heterosexuella förhållanden. Dessutom belyser rapporten att antaganden av detta slag kan ha allvarliga konsekvenser för vissa personers kontakt med socialtjänsten, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

### Referenser

- Arbetslivsinstitutet (2003) *Arbetsvillkor och Utsatthet* (ofullständig referens i rapporten, hänvisning till arbetslivsinstitutets hemsida).
- HomO (2003) *Årsredovisning för år 2002*, [www.homo.se](http://www.homo.se)
- Håkansson, P.A. (1987) *Längtan och livsform – homosexuellas situation i ett heterosexuellt samhälle*, doktorsavhandling i sociologi, Lunds universitet.
- RFSL (2003) *Brott mot homosexuella*. (Ofullständig referens i originalen.)
- Tiby (2000) *De utsatta – brott mot homosexuella kvinnor och män*, rapport 2003. (Ofullständig referens i originalen.)



## 2 Albymetoden – En analys av en diskussion om det sociala arbetets inriktning

*Elisabet Svedberg, 2003. Magisteruppsats, Ersta Sköndal Högskola.*

Studien analyserar en debatt kring en arbetsmetod som är grundad på idén om ”empowerment”. Fungerade metoden eller inte? Uppsatsen ställer en intressant fråga som återkommer i de flesta studier som redovisas i denna sammanställning: Hur ska man kunna kräva en motprestation utan att inkräkta på klienternas integritet? Hur fungerar den här balansen? Uppsatsen tar också upp idén om kunskapsbaserade åtgärder: Vad kan vi lära oss av klienterna för att kunna förbättra sättet att arbeta med dem?

### Bakgrund och syfte

”Vid socialkontoret i Alby i Botkyrka kommun söder om Stockholm, hade man i början av 1980-talet infört en särskild metod för arbetet med ekonomisk hjälp. Metoden, som kallade ”ansvarsmodellen” gick ut på att klienten själv skulle ta ansvar för sitt liv och i första hand själv komma tillrätta med sina problem av framför allt ekonomisk natur. Socialsekreterarna ansåg att klienterna hade egenskaper och resurser som de inte utnyttjade till fullo. Genom att skapa en struktur för arbetet med ekonomisk hjälp ville socialkontoret utveckla sitt arbete mot att bli mera professionellt” (s. 6).<sup>1</sup>

Målet och grundinriktningen med arbetet i Alby kan, utifrån socialtjänstens egna beskrivningar av insatserna, sägas ha varit empowerment och mobilisering av klienternas resurser. Kritikerna däremot, menade att arbetet grundade sig på disciplinering, fostran, kontroll och repression.

Uppsatsen granskar den skriftliga diskussionen mellan förespråkarna för och emot den s.k. Albymetoden.

I min sammanfattning kommer jag att fokusera framför allt på den delen av diskussionen som berör klienternas perspektiv: *Hur ska man kunna kräva en motprestation utan att inkräkta på klienter-*

---

<sup>1</sup> Jonsson (2001:21) beskriver Albymetoden i korta ordalag: ”Man hade köpt in en amerikansk konsult för utbildning/handledning. När det gällde arbetet med socialbidrag, i mottagningsgruppen, arbetade man bl.a. två och två (med en s.k. observatör som inte skulle kommunicera med besökaren utan med sin kollega).

*nas integritet? Lyfter de olika parterna i debatten fram klienternas perspektiv?*

## Analys

1984 intervjuade Socialstyrelsen flera personer som hade olika erfarenheter av Albymetoden: två praktikanter från Socialhögskolan, några samarbetspartner till Albykontoret (t.ex. föreståndaren för invandrarbyrån i Botkyrka) samt flera klienter.

I den här sammanställningen kommer jag att fokusera mig på den sistnämnda gruppen. Uppsatsen redogör för diskussionen kring Albymetoden och använder sig av det skriftliga materialet kring metoden. Här återger jag några korta utdrag från Socialstyrelsens intervjuer med två kvinnliga klienter som illustrerar hur de upplevde mötet med Albykontoret.

M.K. [pseudonymen för en kvinnlig informant] vände sig till länsstyrelsen efter ett besök på socialkontoret i Alby:

Jag har gått arbetslös en längre tid. När jag fick kvarsfatt och inte fick ut någon lön ringde jag till socialkontoret i Alby. (...) De var två socialarbetare med vid besöket. De började prata så att jag kände hur dålig jag var. De frågade hur jag gjorde när jag sökte jobb, vad jag sa. (...) Och då sa de att jag inte kunde sälja mig själv. Sen sa hon som skulle sitta tyst, att jag inte svarade på deras frågor utan att jag pratade om något helt annat. Jag svarade ju så gott jag kunde. Sedan låtsades de att den ena var jag och den andra socialsekreteraren. De spelade upp hur de uppfattade att jag pratade. Det var alldeles uppåt väggarna. Bland annat spelade de upp en komedi och drev med mig. Jag var inte vatten värd. De talade om för mig hur dålig jag var, bägge två (s. 17).

En annan kvinnlig klient sade i Socialstyrelsens rapport:

Det är en slags uppfostran som pågår. Inspirerad av Hassela och Lasse Strömstedt "ta dig i kragen, för fan". Så här måste ju fattigvården ha varit. Sedan var det två socialsekreterare. Det har dom visst som metod numera, men jag tycker det var förfärligt. Hon som satt med då sade inte ett knäpp på hela tiden. Och det var väldigt jobbigt, tycker jag, man kände sig hela tiden observerad och påpassad. Att dom var två i rummet berodde, sade dom, på att alla skulle uppfatta bättre och även för klientens del, att det inte skulle ske några övergrepp och så. Det framställdes som en slags säkerhet åt alla håll. När jag var på Albybyrån, det var så förnedrande från början till slut. Det var bedrövligt. (Socialstyrelsens rapport, s. 17 i uppsatsen).

Uppsatsförfattaren menar att en av grundtankarna med empowerment är att klienterna ”skall få makt över sina liv och resurser samt i samarbete med socialtjänsten delta i utformandet av insatserna. Klientens inflytande och självbestämmande är då viktiga ingredienser. Det verkar fungera att argumentera för att ett arbetssätt som bygger på empowerment bidrar till ett värdigt liv och att respekten för individens integritet upprätthålls. Hur är det då om disciplinering, fostran, kontroll och repression utgör grundinriktningen för arbetet? Det verkar svårare att hävda att man skulle kunna tvinga och styra klienten mot ett värdigt liv. Resonemanget håller inte om klientens integritet skall värnas” (s. 43).

Albymetoden och diskussionen som uppkom efter det arbetsättet ställer flera intressanta etiska frågor: I vilken mån kan socialtjänsten (eller andra myndigheter) bestämma vad som är bäst för klienterna? Ska man se hjälp som en rättighet eller som en tjänst som i så fall kräver motprestationer?

De vetenskapliga råden som under 1985 granskade Socialstyrelsens material om Albymetoden ansåg, enligt uppsatsens författare, inte att materialet gav tillräckligt mycket underlag för att ”kunna ta ställning till om socialkontoret i Alby hade arbetat på ett sätt som var kränkande för klienterna och som inte var förenligt med socialtjänstlagen” (s. 50).

Flera av experterna ansåg, enligt Svedberg, ”att ekonomiskt bistånd var en rättighet för klienterna medan förespråkarna av ansvarsmodellen hellre talade om klienternas skyldigheter” (s. 50).

Svedberg utvecklar ett intressant resonemang: Det som gjorde arbetsättet att ställa villkor problematiskt i Alby ”är inte att man ställde villkor, utan hur man gjorde det. Spelreglerna var otydliga och klienterna fick inte någon information om huruvida villkoren var förhandlingsbara eller ej” (s.51).

Att ha klar och tydlig information om ”spelreglerna” är önskemål som kommer fram i flera av rapporterna som utgår från till klienternas perspektiv.

Svedberg utvecklar sitt resonemang på s. 52.

Socialtjänsten måste ibland erbjuda insatser vars effekter ännu inte är tydligt klarlagda. Då skall klienten informeras om detta och ha rätt att avstå från insatsen. Klienterna bör kunna vara förvissade om att de insatser som de erbjuds har avsedd effekt och att de inte utsätts för ’experiment’. (...) Det bör råda en enighet mellan klienterna och socialtjänsten om syftet med insatserna.

Uppsatsen presenterar en del intressanta uppgifter som har direkt med klienternas perspektiv att göra, samtidigt som den berör frågan om vad som kan göras för att förbättra och underlätta arbetet mellan klienten och olika myndigheter. Några av Svedbergs kommentarer kan appliceras på andra områden än enbart Alby-fallet.

### 3 På marginalen – En intervjubok från Socialtjänstutredningen

*Sven-Eric Ericson, Erik Eriksson, Rolf Janson och Ylva Wächter. Demokratiutredningens skrift nr 10. Statens Offentliga Utredningar. SOU 1998:161. (<http://www.svet.lu.se/links/Demokratiressurser/Demokratiutredningen/pamarginal.pdf>)*

#### Bakgrund och syfte

”Det var alternativutredningen, som kom upp med idén om en intervjubok, när de träffade Margot Wallström och mig (Inger Lundberg) som nybliven utredare för socialtjänsten. En bok som skulle ge röst och gestalt åt dem som behöver socialtjänstens stöd, där de utan kommentarer eller motbilder fick berätta sin historia” (s. 7).

Socialbidragskostnaderna har mer än fördubblats mellan åren 1990 och 1997. Allt fler tvingas leva långa perioder på socialbidrag. ”På marginalen” samlar 12 personliga berättelser av hur det är att leva på marginalen och att behöva socialtjänstens stöd: Hur blev människorna bemötta? Fick de den hjälp de behövde? Om man relaterar dessa berättelser till diskussionen om Albymetoden, hur upplevde personerna de eventuella krav som ställdes och hur de framfördes?

#### Metod och urval

Det framgick inte i intervjuboken hur man kom fram till urvalet av deltagarna. Intervjumetoderna diskuteras inte heller, men när man läser bidragen framgår det att de är resultatet av öppna intervjuer och ganska långa intervjuer och samtal.

## Resultat

De 12 bidragen i boken representerar framför allt olika aspekter av klienternas syn på socialtjänsten. Även om varje berättelse är präglad av individuella livshändelser och åsikter så kan man lätt urskilja en del förekommande teman i berättelserna. Urvalet av citat som presenteras här under pekar på dessa återkommande teman:

- Om att sättas in i åtgärder som inte tar hänsyn till personens tidigare erfarenheter och kunskaper:

Intervjuaren [Erik Eriksson] berättar om Maria som kom som vuxen flykting till Sverige från Centralamerika 1980 (s. 63–72):

De vistades på flyktingförläggningen den första tiden, fick snart uppehållstillstånd och lägenhet. Maria tyckte att Sverige var ett underbart land. De blev välbehandlade överallt. Pablo fick jobb på en tidning, han var konstnär och grafiker. Maria började studera. Hon hade studievana från hemlandet, hon var utbildad lärarinna. Nu tyckte en socialsekreterare att hon skulle söka studiemedel. Maria visste inte vad det betydde, tjänstemannen hjälpte Maria söka.

– Jag ångrar mig nu, säger Maria. Jag förstod inte vad det där betydde. Det fanns andra vägar att få studiehjälp. Nu har jag en studieskuld på 150 000 kronor.

– Och ingen utbildning?

– Ingen annan än den jag har från mitt gamla land. Jag har lärarexamen (s. 65).

- Om kommunikationssvårigheter och förutfattade meningar:

En väninna till Maria som hjälpte henne med att ta kontakt med olika myndigheter berättar:

Maria är ju välutbildad. (...) Men när hon blir nervös talar hon dålig svenska, och då är det som om de betraktar henne som dum eller obildad. Hon får helt enkelt sämre behandling när hon inte uttrycker sig väl. Och de har inte berättat att hon hade rätt att få tolkhjälp.

- Om att bollas fram och tillbaka mellan myndigheter och misstänkliggöras av dem, känslan att vara beroende av systemet, rädslan att inte säga ”rätt sak” och få avslag på bidraget:

Efter en lång tid av misshandel, psykiska och fysiska sjukdomar och arbetslöshet fick Maria rätt till pengar från försäkringskassan:

Det är som om jag blev frisk när jag slapp springa på socialbyrån och titta, säger Maria. Förr var jag alltid lika orolig för deras frågor. Nu får jag pengar varje månad från försäkringskassan. Inga frågor, ingen oro för att säga fel” (s. 72). Intervjuaren (Erik Eriksson) kommenterar Marias berättelse: ”Hon [Maria] tyckte att det var förnedrande att hela tiden förklara sig, be om pengar. Det var förödmjukande på samma sätt som det var att krypa till mannen som misshandlade henne. När hon blev sjukförklarad lyftes sjukdomskänslan bort, då bröts förnedringen. (...) Marias upplevelse av förändring är mycket stark. Nu känner hon sig fri för första gången på många år (s. 72).

- Om känslorna inför kontakten med socialtjänsten – är det en rättighet eller ett tecken på att man har misslyckats?

Utdrag ur intervjuer med Sara, 22 år (s. 113–120):

Så tog jag kontakt med socialen för att få en så kallad normutfyllnad. Då var jag 21 år (s. 114).

Intervjuaren kommenterar att Sara ser mötena med socialtjänsten som positiva – men krångliga. Några skuld känslor har hon inte känt:

Jag tycker inte det är skamligt att få hjälp när man behöver det. Jag hade försökt att göra allt för att klara mig. Jag har aldrig varit rädd att söka jobb och hugga i när man behöver det. Det är inte roligt att vara beroende av någon annan – i det här fallet socialen. Men vad fan ska man göra om man vill ha ett jobb, men det inte finns att få (s. 114).

- Om bemötandet och känslan att inte bli sedd som individ, att bli ”stämplad” som socialfall:

Jag gick till socialen med hyreskontrakt och lönespecifikationer. Det var deras uppgift att räkna ut vad jag skulle ha. Så fick jag hyran betald på runt 1 500 kronor.

Möttes du av förståelse – eller snorkighet?

– Varken eller. Det var liksom att här kommer ’ännu en socialbidragstagare’. Det var mest ett mekaniskt möte (s. 115).

- Om behovet av mer personlig kontakt och mer tid med socialsekreteraren eller handläggaren:

Är det vanligt i din generation att man går till socialen när pengarna inte räcker? – Ja, det är det. En del ser det som en möjlighet att hålla sig flytande. Intervjuaren kommenterar: Sara har mest haft kontakt med socialen per telefon. Det enda personliga mötet var

när hon var där första gången och hämtade papper. Då fick hon tala med receptionisten” (s. 115).

Hur kan systemet göras bättre och effektivare?

– Det behövs mer personlig kontakt med bidragstagare. Det är viktigt när det krisar, och eftersom det känns som om socialsekreterarna inte har någon riktig verklighetsförankring. Alltså mer av förståelse och inlevelseförmåga. De på socialen kan inte tänka så mekaniskt och tro att man alltid planerar lång tid framöver. Det fungerar inte så om man ligger efter med räkningar och lån (s. 118).

De teman som diskuterades här ovan återkommer, som vi kommer att se, i de andra studierna som också anammar ett brukarperspektiv.

#### **4 Kunskapsluckor kring ekonomisk utsatthet bland barn och ungdomar**

*Tapio Salonen. I Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst. (En konferens i Göteborg 16–17 april 2002.) Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS).*

*[http://www.fas.forskning.se/publikationer\\_ny/pdf/rapport\\_72.pdf](http://www.fas.forskning.se/publikationer_ny/pdf/rapport_72.pdf)*

Detta är en intressant artikel som inte är direkt relaterad till ett brukarperspektiv men vars slutsatser och analyser är relevanta för att förstå det sociala sammanhang som ekonomiskt utsatta barn och ungdomar lever i.

##### **Bakgrund och syfte**

Syftet var att närma sig frågan om ekonomisk utsatthet bland barn och ungdom. Hur ser ekonomiska sårbarhetsmönster ut under uppväxttiden och i ungdomars etableringsfas i vuxenlivet? Vilka försörjnings- eller etableringssvårigheter har ungdomarna?

I texten undersöker författaren den eventuella kopplingen mellan ekonomisk utsatthet i barndomen och ungdomstidens etableringsproblem.

## Metod och urval

Texten baseras på tidigare forskningsresultat om barnfattigdomens utveckling under 1990-talet.

## Resultat och analys

Texten kan summeras med hjälp av tre centrala grundfrågor:

1) Hur ser det generella socialbidragsmönstret ut fram till år 2000 för olika ungdomskullar som skulle etablera sig under 1990-talets krisår? (s. 54).

Under 1990-talets krisår har skillnaderna i välfärd på hushållsnivå blivit större. Särskilt drabbade under perioden 1992–1997 var de som inte redan var etablerade i arbetslivet och i det offentliga trygghetssystemet.

Andelen barn i hushåll med låg ekonomisk standard (dvs. hushåll där de disponibla inkomsterna var lägre än konsumtionsnivån som motsvarar socialbidragsnormen) fördubblades mellan åren 1991 och 1997, från 7 till 14 procent av alla barn. Risken att leva i ett hushåll med låg inkomststandard är dessutom nästan fyra gånger så hög bland barn med utländsk bakgrund.

Under de senaste 10–15 åren har ungdomars etableringsmönster in i vuxenlivet förändrats dramatiskt. Själva etableringsprocessen i vuxenlivet blir alltmer problematisk och utsträckt (förlängd ungdomsutbildning, ökning av antal studenter på högskolenivå, högre andel i arbetslöshet och i arbetsmarknadsåtgärder). Inträdet på arbetsmarknaden förskjuts och möjligheterna att få en fast anställning utan längre utbildning än grundskolan har praktiskt taget försvunnit.

Författaren analyserar även graden av socialbidragsmottagande för olika ungdomskullar:

De ungdomskullar som först mötte de svåra åren under 1990-talet var årsklasserna 1974–1976. (...) En tredjedel av samtliga ungdomar i dessa årskullar erhöll socialbidrag vid åtminstone någon period fram till 21 års ålder (...) (s. 56).

Socialbidragstagandet i unga år (16–18 år) har inte minskat under decenniet: ”Andel unga i åldern 16–17 år som bor i föräldrahem med socialbidrag har relativt sett ökat från cirka 8 procent till 11–



12 procent från krisåren 1992–1994 till de sista mer gynnsamma åren fram till år 2000” (s. 56). Av dessa har en tredjedel utländsk bakgrund.

2) Hur ser sambandet ut mellan ekonomisk utsatthet i barndomen och försörjningsproblem i etableringsfasen in i vuxenlivet? Föreligger ett intergenerationellt mönster? (s. 54).

Ett tydligt intergenerationellt mönster framträder: Var fjärde ungdom från föräldrahem som inte fick socialbidrag under barnets inledande gymnasieår fick själva socialbidrag vid 19 eller 20 års ålder. Motsvarande andel för ungdomar med socialbidrag i föräldrahemmet i samma ålder som första gruppen, var närmare 2/3 så stor (s. 59).

3) Vilka försörjningsproblem framträder när man tar hänsyn till hur lång tid ungdomar erhållit socialbidrag i olika skeden från gymnasieåldern och uppåt?

(...) risken att erhålla ett långvarigt socialbidrag är betydligt högre om man debuterar innan 20 års ålder jämfört med debut i högre åldrar (s. 60).

Textens diskussion om sambandet mellan ekonomisk utsatthet i barndomen och försörjningsproblem i etableringsfasen i vuxenlivet är högst relevant när man försöker förstå och åtgärda ungdomsarbetslöshet. Boken *Ungdomsarbetslöshet – Vardagsliv och samhälle* (Rantakeisku, Starrin & Hagquist 1996) går också in på liknande frågor och presenterar liknande resultat (Studie nr 22 i denna sammanställning).

## 5 Rummet, mötet och ritualerna. Klientarbetet i ekonomiärenden – administration och kontroll eller råd och stöd?

*Leila Billquist. I Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst. En konferens i Göteborg 16–17 april 2002. Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap.*

*([http://www.fas.forskning.se/publikationer\\_ny/pdf/rapport\\_72.pdf](http://www.fas.forskning.se/publikationer_ny/pdf/rapport_72.pdf))*

Detta är en väldigt innehållsrik artikel som handlar om ekonomiskt bistånd och hur det förhandlas på olika sätt. Trots att man inte kommer in på frågor som har direkt med arbetsmarknaden att göra så kan mycket av det som diskuteras här även appliceras på diskussioner om arbetslöshet och arbetsmarknadsåtgärder. Artikeln presenterar en mycket intressant analys som berör olika aspekter av "systemet", av bemötandet och av vad som skulle kunna göras för att förbättra situationen. Författaren diskuterar det paradoxala i att erbjuda hjälp men samtidigt misstänka dem som söker hjälp, och reflekterar också kring klientarbetet i en diskussion om förhållandet mellan struktur och agens och de handlingsstrategier som uppkommer ur detta förhållande.

### Bakgrund och syfte

Den största klientgruppen på socialbyrån är de som ansöker om och får socialbidrag (cirka 75–80 procent). Medan antalet bidragshushåll och bidragsperioderna har ökat under åren och särskilt under 1990-talet, så har antalet socialsekreterare inte ökat i proportion med detta. Antalet bidragshushåll har dock minskat under år 2000 med 11 procent jämfört med 1999. Regeringens mål är att antalet socialbidragstagare ska minskas ytterligare.

### Metod och urval

Artikeln tar klientarbetet (eller socialbidragshandläggningen) i fokus: Vad består klientarbetet i, hur går det till och vad innehåller det? Vilken hjälp får klienterna? Artikeln baseras på data som författaren samlat in under en studie vid två socialkontor i Göteborg

under åren 1995–1997. Studien bygger på observationer och intervjuer med socialsekreterare och klienter.

### Resultat och analys

Billquist argumenterar att socialarbetarens yttre för klienten (dvs. hur hon eller han motiverar sina beslut) är normer, regler och rutiner. Bakom de yttre förklaringarna finns mer eller mindre dolda moraliska bedömningar. Klientens vilja, klientens förmåga att arbeta och klientens möjligheter är tre dimensioner som väger in när beslut om ekonomiskt bistånd fattas, och klienterna delas in som ”värdiga” eller ”ovärdiga” att få bistånd.

Billquist illustrerar sin diskussion med flera exempel på hur klienter som inte uppfyller systemets krav, kan bemötas och betraktas. Hon menar att mycket av det som händer i samtalet mellan socialsekreterarna och klienten är ett förhandlingsspel: ”Det gäller för klienten att framstå som värdig, det vill säga, visa att man vill vara självförsörjande men att man inte kan eller ges möjlighet” (s. 88). Billquist fortsätter sin analys av situationen med att förhandlingarna till stor del handlar om klientens trovärdighet och moraliska karaktär.

Klienten befinner sig i ett beroendeförhållande. Det ojämlika förhållandet avspeglar sig också i att det är socialsekreterarens språkkod som används (med t.ex. ord och uttryck som ”normöverskott”, ”normunderskott”, ”komplettering”, ”ej berättigad till”) och att förhandlingarna äger rum på socialsekreterarens arbetsplats. Socialsekreterarens strategi i förhandlingen är att använda sig av och hänvisa till normer av bestämmelser. Klienten befinner sig igen i underläge eftersom han eller hon inte känner till dessa regler och bestämmelserna.

Vilken hjälp vill klienterna ha? Även om de först och främst ansöker om ekonomiskt bistånd kan det finnas andra förväntningar och behov. Här diskuterar Billquist klienternas syn på och upplevelse av det bemötande och den hjälp de fick. Eftersom materialet i sig är så rikt och intressant valde jag att citera några korta utdrag ur det:

”En klient efterlyser (...) att arbetet skulle vara mer individuellt, att man på byrån skulle se mer till den enskilde, att man på byrån skulle se mer till var och ens intressen och möjligheter. En annan klient menar att hon skulle ha berättat mer om sin situation om

hon upplevt att det fanns intresse. 'De är inte intresserade' av annat än den ekonomiska situationen. En del klienter efterlyser att socialsekreterarna skulle vara lite mer personliga. Det är de första gångerna som man behöver prata igenom problemen, att man ska se "mer till individen, inte till det här normiga som kommer fram". Andra klienter anser att "de känns lite för personliga ibland". De tar upp saker som inte har med den ekonomiska situationen att göra, att man inte för mycket ska rota i det privata. "De kunde fråga på ett vänligt sätt och inte som detektiv". Framförallt vill man bli, som en klient uttrycker det, "sjyst bemött". Alla är inte helt negativa. "Det finns", som en annan klient uttrycker det, "en och annan som varit bra" (s. 89).

Billquist kommenterar klienternas svar och sammanfattar med att de framför allt vill bli sedda som personer och få ett individuellt bemötande. Författaren kontrasterar klienternas åsikt med den pressade arbetssituationen som många socialsekreterare upplever (cirka 100 aktuella ärenden, långa köer, lite tid för den enskilda klienten). Billquist kommer också med en del förslag om hur socialsekreterarna skulle kunna gå klienterna till mötes när det gäller bemötandet. Hon menar t.ex. att sättet på vilka socialsekreteraren presenterar tidsbegränsningen i mötet med klienten kan få en avgörande betydelse för hur klienten upplever bemötandet. Jämför: "Vi kan bara prata fram till kl. 11.00, sedan har jag en tid att passa" (s. 89) med "Vi har nästan en hel timma på oss". Billquist menar att små ändringar i sättet på vilket man bemöter klienten kan ha en stor betydelse för hur klienten upplever mötet.

Författaren avslutar artikeln med en diskussion om socialbyråns klientarbete och dess "två ansikten" – det ena utgörs av en administrativ process och det andra utgörs av en hjälpprocess: "I ekonomiärendena tar det administrativa/kontrollerande förhållnings sättet över. Det tycks också som om klienter som passar in "i systemet – de värdiga klienterna – lättare ges stöd än de som 'inte passar in' – de ovärdiga" (s. 91). Systemet, byggt för att hjälpa de behövande, tycks ibland ha fått egna krafter så att det är de behövande som måste anpassa sig till systemet för att få hjälp. Eller i Billquists ord:

Bemötandet av klienten utgår i många fall inte från dennes behov och resurser utan snarare från vad 'systemet' kräver – följ lagar och regler, samtalen standardiseras – man följer blanketten! (s. 89).

Vi kommer att återkomma till Billquists kritik under diskussionen kring det Anneli Carlsson säger om förhållandena mellan invandrare, arbetsmarknaden och arbetsmarknadsåtgärder.

## 6 Deltagarna i aktivitetsgarantin

*Daniela Fröberg och Linus Lindqvist. Rapport 2002:11.  
IFAU – Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.  
(<http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2002/r02-11.pdf>)*

### Bakgrund och syfte

”I aktivitetsgarantin ska en arbetssökande, som varit arbetslös en längre tid, få förstärkt stöd för att kunna komma tillbaka till den reguljära arbetsmarknaden. I denna rapport står aktivitetsgarantins *deltagare* i fokus. Tre delar av aktivitetsgarantin framstod som särskilt viktiga att undersöka: den individuella handlingsplanens ökade betydelse, de arbetssökandes tätare kontakter med arbetsförmedlingen och arbetet med att intensifiera deltagarnas arbetssökande” (s. 1).

### Metod och urval

Materialet har hämtats från en enkät som riktades till ett urval av 5 000 personer som deltog i aktivitetsgarantins program den 12 februari 2002. Av dessa svarade 3 738 på enkäten. Enkätundersökningen genomfördes som telefonintervjuer. Den andra informationskällan för denna rapport är registerdata från AMV:s händesedatabas (Händel) där det bl.a. finns registrerat vilka program de arbetssökanden tar del av, när de deltar och hur länge.

### Resultat och analys

Det finns tre tydliga skillnader mellan deltagarna i aktivitetsgarantin och de övriga arbetssökande. Deltagarna i aktivitetsgarantin har en genomsnittlig lägre utbildningsnivå, högre genomsnittlig ålder och består av en högre andel arbetshandikappade.

Det framgår från rapporten att ”större delen av deltagarna i aktivitetsgarantin är motiverade att delta. Mer än hälften skulle dock välja att *inte* delta om programdeltagandet *inte* vore kopplat

till deras försörjning. De äldre deltagarna (45 år och äldre) är något mindre motiverade att delta än de yngre” (s. 44).

Rapporten presenterar en del intressanta och även motsägelsefulla fakta, men den når inte alltid fram till en djupgående analys av svaren. T.ex. till frågan ”vad anser deltagarna [i aktivitetsgarantin] om den information handledarna gett dem?” så svarar de flesta att den informationen var ganska eller mycket bra. Samtidigt så sägs det att den individuella handlingsplanen är särskilt viktigt i aktivitetsgarantin. Trots det kände 39 procent av deltagarna inte till att de hade en sådan plan. Man kan undra i det här fallet hur pass ”individuellt” bearbetad denna plan är, eller hur pass bra förmedlingen av informationen har fungerat. Det framkommer också att närmare hälften av deltagarna träffar sin handledare mindre än en gång i månaden. Trots det ansåg 84 procent av deltagarna att deras kontakter med handledarna fungerade ganska eller mycket bra.

”De aktiviteter som var vanligast under datainsamlingsperioden var: individuell handledning (37 procent), arbetspraktik (27 procent), subventionerat arbete på heltid (26 procent) samt någon slags utbildning (21 procent) inom ramen för aktivitetsgarantin” (s. 18).

Ett annat exempel på motsägelsefulla data har med arbetsökandet att göra. Det framgår av enkäterna att intresset att ta ett arbete är högt bland deltagarna, men sökintensiteten är låg och den tycks avta med inskrivningsperiodens längd. Cirka 54 procent av dem som inte hade sökt något arbete ansåg att de redan hade ett arbete. Rör det sig då om arbetspraktik eller subventionerat arbete? Hade de påbörjat ett arbete men inte lämnat aktivitetsgarantin ännu? Det är också vanligare att man ”minskat sitt yrkesmässiga sökområde sedan man började delta i aktivitetsgarantin”. Medan 31 procent av deltagarna tror att deras chanser att få ett vanligt jobb efter aktivitetsgarantin har ökat, så tror 59 procent att deltagandet i aktivitetsgarantin inte har påverkat deras chanser, vare sig positivt eller negativt, att få ett arbete.

Personligen ställer jag mig kritiskt till ett material som består enbart av kvantitativt material. Det är många nyanser som försvinner i enkätundersökningen. Rapporten består i stora delar av statistik om hur många procent som tyckte på ett eller annat sätt om vissa frågor. I och med att frågorna är färdigt formulerade och deltagarna kan välja mellan svar som också är färdigformulerade finns det inte mycket utrymme för deltagarnas egna röster och åsikter att komma fram. Sedan skulle man också kunna diskutera de

alltför positiva svaren som denna rapport visar. Deltagande i aktivitetsgarantin är en förutsättning för fortsatt ekonomiskt stöd. Hur kan detta ha påverkat deltagarnas svar? Kan deras svar ha påverkats av det faktum att de fortfarande deltog i aktivitetsgarantin och kanske var rädda för de eventuella konsekvenser som ett negativt omdöme skulle kunna ha? Detta är frågor som inte tas upp i rapporten men som Jonasson (1996) kommenterar i sin egen rapport (nr 23 i denna sammanställning).

## **7 Integration mellan forskning, utbildning och praktik ur ett brukarperspektiv**

*Arbetsgruppsrapport (Maria Lundgren, Anna Ler, Jonas Östblom, Anna Wiksten, och Anders Printz). Socialstyrelsen. Artikelnr: 2005-124-2.*

*<http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/E568DD62-489E-47A6-BAAF-0DFC6F6D5C2A/3064/20051243.pdf>*

Denna studie ställer en fråga som är relevant för denna sammanställning: Vad innebär det att anamma ett brukarperspektiv och varför skulle man vilja anamma det? Studien visar också några exempel på projekt inom socialtjänsten, utbildning och forskning som använder sig av ett brukarperspektiv.

### **Bakgrund och syfte**

År 2001 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att genomföra ett utvecklingsprogram som skulle skapa och förstärka möjligheterna för en kunskapsutveckling inom socialtjänsten (Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten). Rapporten diskuterar hur begreppet brukarperspektiv kan förstås och definieras. Hur har begreppet använts inom socialtjänstens verksamheter?

### **Metod och urval**

En arbetsgrupp tillsattes, vars ordförande hade förankring i en brukarorganisation på det sociala området, och en ledamot som hade forskningserfarenhet. Arbetsgruppens arbete omfattade fem verksamheter som arbetar med integration av forskning, utbildning och praktik i full skala samt en s.k. kombinationstjänst i Eskilstuna.

Arbetsgruppen besökte samtliga verksamheter under 2003–2004. Arbetsgruppen fick också ta del av verksamheternas arbete som t.ex. ansökningar och halvtidsrapporter. Dessutom har arbetsgruppen fört samtal med forskare och praktiker vid samtliga verksamheter och organiserat en gemensam tematräff för alla deltagare. Ett antal brukarorganisationer (cirka 15 stycken) inbjöds till ett seminarium om samma tema.

## Resultat

Arbetsgruppen tog upp fyra kriterier som är betydelsefulla för att det ska vara möjligt att närma sig ett brukarperspektiv i praktik, utbildning och forskning:

- Brukarens behov och insatsernas resultat ska stå i centrum.
- Makt och maktrelationer ska synliggöras och beaktas.
- Den enskilde ska ha reella möjligheter till inflytande och delaktighet.
- Brukarnas erfarenheter måste identifieras och tas tillvara i socialtjänstens kunskapsutveckling” (s. 7).

Begreppet ”brukarperspektiv” kan ibland användas för att förstärka en viss typ av utveckling inom socialtjänsten:

Brukarperspektiv betyder i sådana sammanhang något som är bra för brukarna, utan att det nödvändigtvis lyfter deras perspektiv eller tar särskild hänsyn till deras synpunkter. Socialstyrelsen har använt begreppet för att peka ut ett visst område där diskussioner med brukare är viktiga att föra, men där också utredningar och ytterligare kunskapsinhämtning av myndigheten krävs. Detta sätt att använda begreppet uttrycker dock att någon annan ser brukaren snarare än att t.ex. socialtjänsten betraktas ur brukarens synvinkel.

I andra fall har begreppet använts för att understyrka att brukare kommit till tals och fått ge sin mening. I de fallen är det i stället socialtjänsten som betraktas av brukaren (s. 43–44).

### *Brukarperspektiv för socialarbetare:*

På frågan om när en socialarbetare anser sig utgå från ett brukarperspektiv svarade många att ”de ansåg sig göra det främst i situationer där det står klart att brukarnas värderingar och önskemål tas tillvara t.ex. vid husmöten på en träfflokal för psykiskt funktionshindrade, eller vid andra ytterst konkreta tillfällen.

(...) Vid något av samtalen framfördes språkets betydelse när man utgår från ett brukarperspektiv – att socialarbetaren uttrycker sig begripligt men också att han eller hon tar reda på vad olika



begrepp och uttryckssätt betyder för just den brukare man träffar i olika situationer. (Jämför med Billquists diskussion om ekonomigruppens språkbruk.)

(...) Att man talar *med* den enskilde och inte *till* honom eller henne ansågs centralt för att tillgodose brukarperspektivet” (s. 46).

”Vid något av samtalen framhölls maktfrågorna som väsentliga. Inte minst betonades de ojämlika relationerna mellan socialarbetaren och klienten som kommer till uttryck på sättet att den förstnämnde har makten att definiera den senares svårigheter och behov. (Jämför igen med Billquists diskussion.)

(...) Praktiker som arbetar med barn som riskerar att fara illa betonade ofta de svårigheter man stöter på när man vill göra brukare och klienter delaktiga. Konflikten mellan barnets bästa och att låta vårdnadshavaren ha stort inflytande över insatserna återkom vid flera tillfällen. Man framhöll att barnperspektivet är svårdefinierat och att det i princip kan innebära vad som helst. Det riskeras därför att användas för att legitimera de åtgärder man vill genomföra. Det är också svårt att avgöra vem som företräder barns intressen” (s. 47).

#### *Brukarperspektiv för studenter:*

”Studentpanelen uppehöll sig mycket vid svårigheterna med att tillämpa brukarmedverkan och brukarinflytande också på områden där socialtjänstens insatser har inslag av tvång och kontroll” (s. 47). (Jämför med Billquist och även Alby metodens diskussioner)

#### *Brukarperspektiv för forskare:*

Bland annat menade några forskare att brukarinflytanden och brukarmedverkan delvis kan ses som en metodfråga. Ett sätt för brukare att medverka var t.ex. genom att ge sina åsikter via kvalitativa intervjuer. Man diskuterade också på många håll om det var bäst att samarbeta med brukarorganisationer eller om man i stället skulle försöka involvera enskilda brukare i forskningsprojekt.

## Slutdiskussion

Hur kan socialtjänst, utbildning och forskning närma sig ett brukarperspektiv? Två punkter ter sig vara extra viktiga om man vill tillämpa ett brukarperspektiv: *reflektion och transparens*.

1. *Reflektion*: ”Brukare är ingen yrkestitel, och inte heller någon socioekonomisk situation som på ett självklart sätt ger brukaren en viss ställning i samhället” (s. 53). Socialarbetaren behöver därför reflektera över faktumet att de befinner sig i en ojämn maktrelation gentemot de s.k. brukarna. Det är också viktigt att reflektera över vilken betydelse kön, etnicitet, sexualitet, utbildning och ekonomiska förhållanden har för kontakten mellan socialtjänsten och klienten. (Här kan vi också jämföra med flera andra diskussioner i t.ex. Billquist, Carlsson, Lindaeus och Remaeus diskussion om sexuell läggning.)
2. *Transparens* är den andra viktiga punkten som måste tas tillvara: ”Åberopandet av s.k. tystkunskap, dvs. kunskap som inte går att redovisa eller förtydliga, skapar ett maktförhållande där brukaren inte får tillgång till socialtjänstens beslutsgrunder och därför inte kan ifrågasätta eller kritisera. En social tjänst som vill närma sig ett brukarperspektiv måste utveckla arbetsätt och metoder som har verkan för enskilda brukare och klienter. Man måste också vara beredd att beskriva vilken verkan de har och vilka eventuella faror eller biverkningar som kan finnas med olika insatser” (s. 53).

Och:

”Den enskilde måste få information om vilka behandlingsinsatser som finns att tillgå, hur dessa kan utformas och vilka resultat de kan tänkas få. Informationen måste lämnas med hänsyn till den enskildes förutsättningar och livssituation. Dialogen och relationen mellan den enskilde och handläggaren blir därför avgörande för utredningens utförande. Samtidigt är det viktigt att brukaren får information om på vilka kriterier behoven bedöms och att dessa kriterier bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet” (s. 54).

Reflektion och transparens är två viktiga aspekter av vad ett brukarperspektiv (enligt de fyra definitionspunkter ovan) innebär. Dessa aspekter återkommer i de flesta texter som redovisas här.

## 8 Och metoderna kommer och går. Intervjuer med handläggare och arbetslösa inom socialtjänsten

Margaretha Jonsson. FoU- Södertörn skriftserie nr 14/01. (2001)

### Bakgrund och syfte

Rapportens författare har själv arbetat i cirka 20 år som socialsekreterare, i första hand inom ekonomigrupper inom individ- och familjeomsorgen (IFO). Hennes egen erfarenhet som socialsekreterare väckte en del funderingar kring de arbetsmetoder som används i arbetet:

Jag har genom åren haft en del funderingar över varför det varit så svårt att hitta enhetliga, fungerande arbetsmetoder att använda i en ekonomigrupp. Det har ju inte saknats utbud av metoder och inte heller utbildare och handledare. Jag har undrat över hur de människor som på grund av t.ex. långtidsarbetslöshet har en längre kontakt med oss uppfattar det vi gör. (...)

Vad gäller *klienter* som under flera år tillhört en ekonomigrupp har jag velat veta mer om *hur de uppfattar socialtjänstens arbetsätt*. Vad som varit till hjälp och stöd, vad man velat ha mer av liksom vad man upplevt som problem. Vad gäller *handläggarna* har jag velat veta hur de ser på sina *möjligheter att göra ett vettigt jobb*, vad som möjliggör och vad som hindrar (s. 5).

Syftet med rapporten är att få ”en ökad kunskap om vad det innebär att tillhöra en ekonomigrupp inom socialtjänsten som klient respektive handläggare” (s. 6). Rapporten syftar också till att diskutera vilken betydelse olika metoder och arbetsätt kan ha.

Förutom de ovannämnda frågorna vill författaren också diskutera vad som kan ligga bakom faktumet att det finns ett antal arbetslösa klienter som, oavsett konjunktur, blir kvar i socialtjänstens försörjningssystem. ”Är detta ett arbetsmarknadspolitiskt problem, ett individuellt problem eller metodproblem hos socialtjänsten?” (s. 6).

### Metod och urval

Studien bygger på intervjuer och litteraturstudier. Jonsson intervjuade sammanlagt åtta personer. Fem klienter (som varit aktuella i minst fem år i någon ekonomigrupp på grund av att de har saknat lönearbete) och tre socionomer (med lång arbetserfarenhet och 8–

20 års erfarenhet av arbetslösa inom IFO – Individ- och familjeomsorg). Alla de intervjuade kommer från två kommuner inom Södertörn.

I intervjuerna med klienterna frågade Jonsson om vad i mötet med IFO som varit till hjälp, vad man önskat mer av, vad man upplevde som problem och om klienterna märkte av att handläggarna använde sig av speciella metoder i bemötande och handläggning.

## Resultat

Även om syftet med denna studiesammanställning är att redovisa studier och rapporter som anammar ett brukarperspektiv så anser jag här att det är relevant att även redovisa socionomernas svar på intervjun. Deras perspektiv kan då jämföras med brukarnas och ge en mer sammanhängande bild av hela processen.

Hur förhåller sig socionomerna till olika metoder och arbetsmodeller? Här diskuterade de Uppsalamodellen:

På Helenas [en av de intervjuade socionomernas pseudonym] arbetsplats hade man handledning en kortare period av Eillen Rönnlund. Hon säger så här om Uppsalamodellen: 'Jag tyckte att det fanns mycket som var bra. Men det var för mycket fixerat vid att straffa på något sätt. Som Rönnlundskans metod – det här att du skulle söka X antal jobb, i stället för att titta på: vad hände vid anställningsintervjun? Okej, det räcker om du söker två jobb den här månaden men *gå in för det* och tänk efter, vad hände i anställningsintervjun...Så tar du upp det nästa gång.'

Marianne (en av de andra socionomerna) fick också information om Uppsalamodellen genom Eillen Rönnlund själv: "Jag har en känsla av att delar av den var väldigt bra – *lät* bra alltså. Men sen är det ju så med alla såna där projekt och grejer att de håller ju inte ända ut." Om att söka ett x antal jobb per vecka säger hon att det kunde vara okej att använda den metoden några veckor, kanske en månad. "Men sen tyckte jag att det var plågeri att sätta några såna regler. För man ger ju upp när man söker på det viset." Marianne stötte på den s.k. Albymodellen via en av initiativtagarna: "Det kom en som hörde till det där gänget och föreläste. Men då reagerade ju väldigt många av oss på en gång – att det där tror jag inte på" (s. 21).

De intervjuade socionomerna berättade att de hade hittat några metoder som hade tilltalat dem mer och som de tyckte passade just deras sätt att arbeta. De påpekade också att de var ganska flexibla i sin tillämpning av metoderna.

De intervjuade klienterna uttryckte på olika sätt att den personliga kontakten med handläggaren var viktig. Ingen av dem hade märkt av att personalen i socialtjänsten hade använt sig av en särskild arbetsmetod.

När analysen kommer till frågan om vad som har varit till hjälp och vad som hade kunnats göra på ett annat sätt, så kommer två viktiga ämnen upp: Praktikplatserna (som klienterna hade fått antingen via arbetsförmedlingen och dess utlöpare eller via socialtjänsten) och sysselsättning (fyra till åtta timmars arbete, där den ekonomiska ersättningen kommer antingen från socialtjänsten eller från arbetsförmedlingen).

Det som klienterna upplevde som positivt med praktikplatserna var att de fick göra något nyttigt och att de socialiserades in i en arbetsgrupp. Det negativa med praktikplats var att klienterna kände sig utnyttjade som arbetskraft – de ”jobbade gratis”. Dessutom var det sällan så att en praktikplats senare ledde till en anställning. Så här redogör Jonsson för hur några av de intervjuade klienterna uttalade sig angående praktikplatser:

Peter hade praktikplats som vaktmästare (genom arbetsförmedlingen). Han berättar att alla var nöjda med hans arbetsinsats. Han jobbade med allt möjligt, hjälpte t.ex. till med datorer, fixade kaffe och smörgåsar åt personalen och skötte blommorna. (...) När det blev tal om förlängning av praktiken sade arbetsgivaren att man inte hade råd. Sedan satte man in en ny person för vilken man fick en något högre del av ersättningen från arbetsförmedlingen. Sonja hade en praktikplats där hon trivdes och gärna ville fortsätta. (...) Efter praktiktidens slut frågade hon om hon kunde få anställning (vikariat) där eftersom hon märkt att de var underbemannade. Man sade dock att det inte fanns behov att anställa. Hon erbjöds i stället att få hoppa in som timvikarie (s. 27).

Det finns flera sådana exempel som illustrerar baksidan av att ha en praktikplats. I en slutdiskussion föreslår Jonsson om det inte vore på plats att fundera kring åtgärder som praktikplatser: Skulle det inte vara lönsamt ”både ur ett mänskligt och ett samhällsekonomiskt perspektiv att satsa på någon form av lönesättning i stället för bidrag?” (s. 45).

Handläggarna såg praktikplatsen på ett positivare sätt – det var ett steg närmare arbetsmarknaden, och det var ett bra tillfälle för invandrare att praktisera svenska.

Alla de intervjuade klienterna betonade att de inte mätte bra av att vara beroende av socialbidrag och att de önskade sig en chans

till en fast anställning. Det framkom önskemål från klienternas sida om att socialtjänsten skulle kunna vara mer gränsöverskridande i sitt arbete och hjälpa till att ordna jobb eller ”visa vägen”.

Handläggarna i sin tur ville ägna mer tid åt klienten som en individ, och att kunna arbeta utifrån lösningar som är anpassade till klientens individuella behov.

Jonsson avslutar sin studie med följande kommentar:

Omorganisationer och krav på besparingar inom socialtjänsten rullar i återkommande vågor in över fältet. Detta märker både handläggare och klienter tydligt av. Parallellt arbetar arbetsförmedlingen under likartade förutsättningar. Samarbetsprojekt startas men kan också sköljas bort på grund av någon omorganisation eller ändrade ekonomiska förutsättningar. Några klienter och handläggare tar upp problemet med att praktikplatser och kurser inte leder någonstans. Efter en sådan åtgärd blir det att ’återvända till ruta ett’. Och något måste ju vara grundläggande fel när människor går runt mellan åtgärder som praktikplatser och utbildningar år efter år och ändå blir kvar utanför ’det sociala trygghetssystemet’” (s. 46).

Att bollas fram och tillbaka mellan olika åtgärder eller mellan praktikplats och arbetslöshet är några av de viktiga punkterna som den här studien tar upp och som kommer som kompletterande information till de resterande texterna som diskuteras här.

## 9 När välfärden krackelerar – berättelser om hur det är att leva utan arbete

*Leif R. Jönsson. Working-paper-serien 2003:1.  
Socialhögskolan, Lunds universitet.*

### Bakgrund och syfte

Hur upplever långtidsarbetslösa sin situation? Hur och vad berättar de om de sociala konsekvenserna av arbetslösheten? Jönsson menar att inom svensk arbetslöshetsforskning dominerar fortfarande *kvantitativa* undersökningar baserade på registeruppgifter eller enkäter. Med hjälp av *kvalitativa* intervjuer vill Jönsson lyfta fram de arbetslösas berättelser och tolkningar av den verklighet som de lever i. Studiens bärande tema, som författaren själv uttrycker det, är att diskutera konsekvenserna ”av ekonomiska påfrestningar och skamgörande erfarenheter och hur dessa hänger ihop” (s. 4).

## Metod och urval

Författaren använde sig av samtalsintervjuer byggda kring ett övergripande tema: "Hur upplever arbetslösa sin situation som arbetslösa i ett välfärdssamhälle?" Urvalet av intervjupersoner bygger på kriterier som kön, ålder och etnicitet, att man kunde föra och förstå samtal på svenska, och att man hade minst sex månaders sammanhängande arbetslöshet. Jönsson vände sig till arbetsförmedlingen, socialtjänsten och budgetrådgivare för att komma i kontakt med personer som uppfyllde dessa kriterier. Till slut intervjuade han tjugosex personer, tretton män och tretton kvinnor i varierande åldrar (19–59 år). Sju av de intervjuade hade invandrarbakgrund och hade bott i Sverige vid intervju tillfället mellan fem och tjugo år. Tretton av de intervjuade hade varit arbetslösa mellan fyra och sex år, och sju hade varit arbetslösa mellan sju och elva år. Tidpunkten för intervjuerna framkommer inte i artikeln men det går att läsa mellan raderna att det förmodligen handlar om slutet av 1990-talet eller början av 2000-talet. Det framgår däremot att samtliga intervjuade hade drabbats särskilt hårt av 1990-talets ekonomiska kris.

## Resultat

Berättelserna indelas i tre rubriker – ekonomiska konsekvenser, sociala konsekvenser och individuella konsekvenser av arbetslöshet.

Räcker pengarna? En del av de intervjuade berättade att de kunde klara sig på arbetslöshetsunderstödet. Andra berättade t.ex. om hur de förändrade sin livsstil och sina konsumtionsmönster så att de blev mer anpassade till den minskade inkomsten. De berättar om hur de systematiskt letade efter olika erbjudanden och extrapriser för att hålla nere omkostnaderna, handlade kläder i andrahandsbutiker och avstod från sociala aktiviteter som t.ex. bio- eller restaurangbesök.

Samtliga intervjuade beklagade också att de befann sig i en beroendesituation. Jönsson kommenterar:

Välfärdssystemet ger arbetslösa en viss ekonomisk grundtrygghet. Men samtidigt upprättas en *beroenderelation* mellan den arbetslöse och myndigheterna. Det som tycks överskugga de ekonomiska problemen är oron över att inte kunna klara sig själva utan att bli beroende av socialbidrag. Det är viktigt att vara 'oberoende'. Känslan av att vara beroende tycks vara kopplad till bidragets form (s. 19).

De flesta av de intervjuade skämdes för att vara arbetslösa och försökte gömma det för andra människor i sin omgivning. Vissa former av bidrag och stöd offentliggör deras ekonomiska och sociala situationer och upplevs därför som ytterst kränkande. Att handla med rekvisition upplevs t.ex. som väldigt förnedrande: att tvingas exponera sin fattigdom inför kassörskan och andra kunder i affären upplevdes som extremt skamligt. ”Man skäms, man känner sig som en hund” uttrycker en av de intervjuade (s. 15). Att inte förstå hur besluten tas, att känna sig misstänkliggjord, och att inte kunna ”klara sig själv” upplevs också som nedbrytande.

Som vi kommer att se så överlappar en del informationen här med det som Bengt Starrin diskuterar i sina artiklar. Jönsson kommer in på en intressant diskussion om en koppling mellan bidragsformen (t.ex. checkar, rekvisition och att få bidrag på obestämda datum) och utövning av kontroll över bidragstagare. Andra studier i denna sammanställning tar också upp diskussionen om hur olika bidragsformer upplevs olika av klienterna.

## 10 Svart på vitt – personliga berättelser om hur det är

*Rapport. Länsstyrelsen Värmland, 1997:9. Referent: Bengt Dahlgren.*

### Bakgrund och syfte

Rapporten består av en samling berättelser där olika människor som någon gång i sina liv behövde anlita ”systemet” skriver om sina erfarenheter och upplevelser av detta. Syftet med rapporten är att förmedla dessa människors erfarenheter som en del av den allmänna kunskapsutvecklingen – alltså ett brukarperspektiv både i sin form (klienterna fick själva uttrycka sig skriftligen) och i tillämpningen (brukarnas röster lyfts upp och kommer fram i andra sammanhang).

### Metod och urval

Elva personer från fyra värmländska kommuner valde att delta i skrivarprojektet. De ombads att skriva fritt (i dagboksform eller inte) om sina upplevelser och erfarenheter av att behöva hjälp.



## Resultat

Några utvalda citat i skribenternas texter illustrerar vissa återkommande teman i brukarnas berättelser. Det fanns tyvärr inga sidnummer i texten, därför anger jag inte här från vilka exakta sidor dessa utdrag är tagna. De återkommande motiven summeras i korta rubriker:

- Om behov av ett större samarbete mellan myndigheter, om önskan att få praktisk hjälp vid arbetssökande:

Det skulle inte vara som idag, att man ska stå med mössan i handen. Tigga om småslantar och undra över vilka regler som har kommit nya för dagen.

Jag skulle också vilja hjälpa till med att kontakta arbetsförmedlingen, för den klient som vill det. På arbetsförmedlingen arbetar ju mina vänner (den intervjuade skriver under rubriken "om jag vore socialassistent"). Jag tror att vi, gemensamt, med allas vår goda vilja, skulle kunna ordna det bra för den som söker hjälp. (Leif Bylerius)

- Om ALU och andra arbetsmarknadsåtgärder:

Carina Andersson (35 år, 2 barn, A-kassepengar som kompletteras med socialbidrag) skriver:

Blir vi mer kreativa av detta? Tvärtom jag ser framför mig att man sätter sig bekvämt och lutar sig bakåt med armarna i kors och låter Arbetsförmedlingen sköta sysselsättningen. Hur skulle det gå för företagen om inte praktikanterna, ALU-arna, API-arna och beredskapsarbetare inte fanns? Företagen kanske skulle börja anställa? Ekonomin för föräldrarna är också en katastrof, att bli tvingad ut i ALU-projekt till samma ersättning som A-kassa. Samtidigt blir man tvungen att betala barnomsorg på heltid för kanske upp till tre barn. Då är det sannerligen inte lätt att få det att gå runt ekonomiskt. Det förutsätter att socialen rycker in.

- Är utbildning en väg in i arbetsmarknaden?

Jag hoppas innerligt att jag kommer in på kunskapslyftet. Jag lider av kunskapstörst (men har jag råd?). Skall jag satsa högt som min arbetskonsulent säger? Högskolan. "Då får du jobb."

Men hur finansierar jag det?

"Ja, men det är bara några få år, du får härda ut. Avstå från något. Hur då?" (Carina Andersson)

- Om den minskade eller obefintliga tilltron till att arbetsmarknadsåtgärder ska kunna leda till ett arbete:

Som arbetslös och socialbidragstagare kan man inte planera sin framtid. Vi vet inte ens vad vi gör om en vecka. Kanske går vi på ännu en arbetsmarknadsåtgärd för att hålla statistiken nere för den öppna arbetslösheten. (Eric Ericsson)

- Om bemötandet på socialtjänsten, om bristen på empati, om att uppleva att man behandlas som en i mängden, om viljan att bli sedd som människa, som värdefull individ:

Jag känner hur svetten rinner ner mellan bröstet på mig. Först känns det varmt sedan kallt och klabbigt. Fastän jag är nyduschad så känner jag mig ofräsch. Så öppnas dörren och socialsekreteraren säger:

– Hej, varsågod.

Jag ser framför mig en tjej på ca 20 år. Skamfilade jeans, en trång jumper som lämnar en del av magen bar. Kort spetsig frisyra. Tuggummituggande.

– Jaha, varför har du kommit hit då?

Jag börjar förklara – ensam med fyra barn, inga pengar. Så ringer telefonen. Tydligt en kompis. De diskuterar vad de ska göra på kvällen. Så småningom läggs luren på.

– Nu...vill du berätta från början...

Jag orkar inte detta. Det smakar galla i munnen. Detta är mitt liv. Jag orkar inte att lägga fram det inför en tuggummituggande ung kvinna som uppenbarligen inte är det minsta intresserad. Men vad har jag för val. Jag har ju inga pengar. Jag biter ihop och börjar på nytt.”  
(ur Torill Håkansson's text)

Torill avslutar med en kommentar som jag har sett i flera andra texter och studier: ”Men det måste finnas människor som ser oss och våra möjligheter och tar vara på det. Kanske då kan vi då bli ljuskällor för andra.”

Inga Lill skriver också om sina upplevelser av att behöva söka hjälp hos myndigheter:

Socialfall. Stämpeln synlig i pannan. (...) Det är tisdag morgon och jag har inte sovit en blund på hela natten. Jag har legat och tänkt på hur jag ska säga till dom på socialen. Kl. 8:30 ringer jag i alla fall. Frågar om jag inte kan få lite matpengar till mina fyra barn och mig själv. Då börjar utfrågningen:

– Är du säker på att det inte finns något arbete? Står du till förfogande på Arbetsförmedlingen? Du vet väl att du inte får någon hjälp om du inte står som arbetssökande?

– Finns det inte mera arbete till dina barn? (Dom två stora jobbar redan på lördagar och söndagar trots att dom går i skolan under veckan)

– Kan inte pappan till barnen hjälpa dig? Finns det ingen billigare lägenhet? Så håller dom på tills dom är slut (i käftan). När det så äntligen är min tur att prata, så har jag glömt allt jag skulle säga.

Återkommande tema i dessa skakande berättelser är det upplevda obehaget att känna sig misstänkliggjord, att befinna sig i ett ojämlikt maktförhållande. Bristen på empati och känslan att bli behandlad som ”socialfall” eller som en i mängden är också ett genomgående tema i många av berättelserna. Önskan att bli sedd som människa och som en värdefull individ är vidare någonting som flera av projektdeltagarna tar upp. Andra mer konkreta teman som återkommer bland texterna i den här rapporten och också i övriga texter i denna sammanställning är t.ex. en önskan om ökat samarbete mellan myndigheterna så att socialtjänsten t.ex. skulle kunna ge mer stöd åt sina klienter när dessa söker arbete. Ett annat tema värt att nämna är den kritiska ställningen till praktikplatser och vissa arbetsmarknadsåtgärder. Det är få som tror att sådana åtgärder kommer att leda till ett fast arbete.

*11, 12 och 13 i korthet:* Tre intressanta rapporter från Arbetsmarknadsstyrelsen som inte i sig tar ett ”brukarperspektiv” men som definitivt tar upp ämnen kopplade till hur klienter och brukare kan uppleva den hjälp de får från olika myndigheter.

## **11 Ura 2002:6. Rapport från Växjö universitet: Utvärdering av pilotprojekt för arbetslösa invandrare. Ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling**

*Lars Behrenz, Lennart Delander, Jonas Månsson, Erik Nyberg.*

### **Bakgrund och syfte**

Våren 2000 initierades ett projekt i Stockholms län för ett samarbete mellan arbetsförmedlingen och ett bemanningsföretag. Den avsedda målgruppen för det samarbetet var arbetslösa invandrare bosatta i Södertälje kommun. Projektet pågick under 12 månader. Rapporten jämför resultaten av Södertäljeprojektet med ett liknande projekt i Malmö, och med en grupp arbetssökande personer

med invandrarbakgrund som inte deltog i något särskilt projekt och som var bosatta i Göteborg.

Deltagarna i Södertäljeprojektet och i Malmöprojektet hade kortare arbetslöshetstid än personerna i Göteborg.

Det främsta skälet till att nämna denna rapport här är att visa att det finns aktuella projekt som syftar till att bemöta några av klienternas åsikt om exempelvis ett ökat samarbete mellan myndigheterna. Det är också intressant att senare jämföra de här rapporterna med Anneli Carlssons rapporter (nr 20 och 21 i denna sammanställning).

## **12 Ura 2002:10. Effekter av jobsökarinsatser via nätet – erfarenheter från ett kontrollerat experiment**

*Pathrik Hägglund. Arbetsmarknadsstyrelsen.*

*[http://www.ams.se/admin/Documents/rapporter/2002/ura02\\_10.pdf](http://www.ams.se/admin/Documents/rapporter/2002/ura02_10.pdf)*

### **Bakgrund och syfte**

Sommaren 2002 påbörjades en försöksverksamhet där arbetsökande erbjöds möjligheten att via Internet delta i jobsökaraktivitet, "Jobbklubb på nätet". 706 personer inskrivna på arbetsförmedlingen ansökte om att få delta. De sökande lottades in i två grupper – försöksgruppen och kontrollgruppen. Den här rapporten utvärderar effekterna av denna insats. Jobbklubben på nätet erbjuder arbetssökande som har tillgång till dator att arbeta i ett jobsökarprogram vars kursinnehåll i stor utsträckning påminner om innehållet i andra icke- virtuella jobsökarkurser. Deltagarna har tillgång till handledningsstöd samt möjlighet till interaktivitet med varandra.

### **Resultat**

Jobbklubben ökar inte den genomsnittliga deltagarens sannolikhet att ha ett arbete efter tre månader.

Interaktiva jobsökarinsatser via Internet skulle kunna ses som en naturlig fortsättning på den Internetservice Arbetsförmedlingen redan erbjuder de arbetslösa. I analysen konstateras (s. 27) att det är främst sökande ur den yngsta åldersgruppen (18–24) samt deltagare bosatta i andra län än Stockholm och personer med låg

utbildning som via deltagande i Jobbklubben minskar sina chanser att få ett arbete inom tre månader.

Författaren menar att det är möjligt att tjänsten, i den mån den fortsätter att finnas, kommer att nyttjas av en begränsad grupp arbetssökande (högutbildade, med datavana, och relativt väletablerade på arbetsmarknaden).

Skälet till att denna utvärdering finns med i sammanställningen är att illustrera hur aktuella insatser för att få in människor i arbetsmarknaden ser ut. Bygger de på kunskap om tidigare projekt? Tar de hänsyn till tidigare resultat och slutsatser eller börjar de om från början?

### **13 A-kassa på deltid – ett ständigt problem inom arbetslöshetsförsäkringen**

*Hanna Petterson. Working paper från HELA-projektet 2005:3. Arbetslivsrapport 2005:19.*

*[http://ebib.arbetslivsinstitutet.se/arb/2005/arb2005\\_19.pdf](http://ebib.arbetslivsinstitutet.se/arb/2005/arb2005_19.pdf)*

#### **Bakgrund och syfte**

Den här rapporten tar upp frågan om deltidarbetslöshet. Deltidsarbetslöshet ingår inte i den arbetslöshetsstatistik som publiceras av SCB, men ändå fanns det under februari 2005 totalt 72 000 personer som var anmälda som deltidarbetslösa. Utöver det fanns det också 92 000 personer inskrivna på Arbetsförmedlingen som tillfälligt timanställda, en annan form av deltidarbetslöshet.

Det innebär, enligt Pettersson, att kvinnlig arbetslöshet står som procentuellt lägre än mäns eftersom man inte räknar med dem som är deltidarbetslösa eller timanställda. Det som rapporten undersöker är rätten att kombinera deltidarbete med arbetslöshetsersättning. Frågor som denna studie tar upp är: Varför har det ansetts svårt att utforma regler kring arbetslöshetsersättning till deltidarbetande personer? Beror svårigheterna på att dessa personer inte anses vara ”riktiga arbetslösa”? Kan svårigheterna bero på att arbetslöshetsförsäkringen är utformad för en mindre ”flexibel” arbetsmarknad? (s. 3).

## Resultat

”En möjlig orsak är att arbetsmarknadens flexibilisering gör att regelsystem, som är anpassade till en annan typ av arbetsmarknad än den nuvarande, inte längre får de avsedda syftena” (s. 27).

Statistiken bekräftar att deltidsarbetslöshet främst är ett problem på de kvinnodominerade delarna av arbetsmarknaden.

Diskussionen i denna rapport är relevant för den här studie-sammanställningen eftersom den pekar på ett problem som flera av författare som anammar ett brukarperspektiv också tar upp, nämligen det eventuella behovet av strukturella förändringar i socialförsäkringssystemet. Billquist (nr 5 i denna sammanställning) tar upp den här frågan när hon diskuterar förhållandet mellan struktur och agens och bristen på flexibilitet som kan finnas i systemet. Carlsson (nr 20 och 21) diskuterar också den eventuella konflikten mellan strukturella fel kontra individuella insatser – om det finns brister i systemet, varför ska man försöka ändra på det individuella beteendet? Diskussionen om deltidsarbetslöshet och dess problematiska koppling till arbetslöshetsersättning belyser ytterligare en sida av samma frågeställning.

## 14 Skammen, självet och den sociala underordningen

*Bengt Starrin i Tillitens ansikten – Gunnar Aronsson och Jan Ch. Karlsson (red.). 2001. Lund: Studentlitteratur. (s. 48–80)*

### Bakgrund och syfte

Kapitlet handlar om känslan av skam som är knutna till arbetslöshet eller till svåra ekonomiska påfrestningar som gör att människor behöver ansöka om socialbidrag för att klara sitt uppehälle.

Skam antas vara en självbetraktande känsla. Starrin menar att känslan av skam ”förorsakas av varseblivningen av att självet är negativt bedömt” (s. 51). Därför undersöker han a) i vilken grad det förekommer negativa eller nedlåtande attityder mot arbetslösa eller socialbidragstagare; b) i vilken grad arbetslösa och bidragstagare själva upplever att allmänheten har en negativ eller nedlåtande syn på dem (med andra ord: har de erfarenheter av att ha blivit betraktade på en nedlåtande sätt?); och c) finns det empiriska data som tyder på att känslor av skam förekommer bland arbetslösa och bidragstagare?

## Metod och urval

Diskussionen i artikeln grundar sig på resultat av tidigare forskning kring arbetslöshetens effekter på individen.

## Resultat

- Om negativa attityder till arbetslösa och socialbidragstagare:

a) Vad andra tycker om bidragstagare:

Svensk forskning (Halleröd 1993, Svallfors 1996) visar att ”många människor förefaller fortfarande ha en nedvärderande attityd mot socialbidragstagare” (s. 56). Halleröd visar att det finns en utbredd uppfattning som misstänkliggör socialbidragstagare och menar att de inte är verkligt behövande, att de fuskar eller att de är lata eller saknar ambitioner att förändra sin livssituation. Svallfors (1996) forskning pekar åt samma riktning: av hans undersökning framgår det att sju av tio personer helt eller delvis instämmer i påståendet ”Många av dem som får socialbidrag är egentligen inte fattiga!” (s. 56).

b) Vad bidragstagare tror att andra tycker om dem:

Enligt Starrin påverkas bidragstagarna av dessa negativa attityder. ”De är exponerade för likartade historier och hörsägen om bidragstagare som påstår missbruka systemet, t.ex. personer som lyckats tillskansa sig betydande summor pengar” (s. 56).

c) Hur upplever de då dessa negativa attityder?

”Arbetslösa kan erfara omgivningens nedlåtande attityder på olika sätt. De negativa attityderna behöver inte vara direkt uttalade. Det kan handla om tonläge eller hur man blir uppmärksammas och sedd” (s. 57–58).

Har de upplevt att någon uttrycker sig negativt om dem på grund av att de kände till att personen i fråga hade eller har haft socialbidrag? Starrin redovisar resultaten av en annan studie (Starrin & Kalander-Blomquist, 2001) som behandlar denna fråga:

”Cirka 4 av 10 kvinnor uppgav att de varit med om detta. Motsvarande siffra för män var drygt 57 procent. Cirka 3 av 10 kvinnor och drygt 4 av 10 män uppgav att de haft svårigheter eller problem i sina kontakter med privatpersoner, myndigheter, företag eller bank på grund av sitt bidragstagande” (s. 58-59).

## d) När skäms man?

I Starrins redovisning av andra studier framgår det att arbetslöshet har en negativ inverkan på självbilden. Att vara arbetslös eller att inte klara sig själv kan ge upphov till skamrelaterade känslor. Det är med dessa känslor i bagaget som många vänder sig till socialhjälp. Man befinner sig i en sårbar position och man upplever att man blir klassificerad som en av dem som inte klarar sig. En känsla av stigma och utanförskap uppstår. ”Jag tycker att det står socialfall i pannan på en (...) jag skämdes”, säger t.ex. Anna, en kvinna som gick i åttaårig folkskola, arbetade inom vården och sedan blev arbetslös.

Många bidragstagare väljer därför att försöka dölja sin ekonomiska situation för omgivningen.

Alla dessa negativa känslor påverkar så klart själva mötet med personalen på socialkontoret. Att behöva vända sig till socialbyrån är ofta en händelse som innebär obehag, olust och ängslan hos den behövande.

Liksom andra studier i denna sammanställning så tar Starrin upp faktumet att bidragstagaren och socialsekreteraren befinner sig i en ojämlig maktsituation. Han illustrerar diskussionen med ett exempel värt att citera:

”Om t.ex. socialsekreterare på socialkontoret ignorerar och är likgiltig inför den påfrestning det är att leva under tuffa ekonomiska villkor och den påfrestning det kan vara för den bidragsökande att besöka socialkontoret och där lägga fram sina bekymmer, kommer detta sätt att uppträda att upprätthålla dominans. (...) Den socialbidragsökande visar sitt behov av socialsekreteraren mer än vad socialsekreteraren visar sitt behov av den bidragsökande. Detta placerar tjänstemannen i en tydlig position av kontroll” (s. 70).

Texterna från rapporten ”Svart på vitt” (nr 10 i sammanställningen) kommer återigen till mitt minne när jag läser Starrins illustrerande diskussion om makt och obalans mellan givare och tagare.

Starrins artikel avslutar med en underrubrik om skam, stolthet och sociala rörelser. Finns det sätt att förvandla negativa känslor till någonting positivt?

Att delta i sociala rörelser eller att försöka organisera sådana, samla människor med liknande problem och intressen presenteras som ett sätt att kanalisera de negativa upplevelserna och förvandla de till agens och handlande:



”Att gå in i en socialrörelse innebär att bli medlem. Att bli medlem kan också innebära att man stiger in i offentligheten t.ex. genom att delta i offentliga demonstrationer och uttalanden, genom att bära rörelsens märke, genom att stå på gator och torg och tala för rörelsens sak. I sociala rörelser utvecklas argument och tolkningsramar som syftar till att ge bränsle för det fortsatta arbetet, verka för att rörelsen når målet samt att vinna respekt i samhället. Det som tidigare varit skam blir nu till något som man inte längre behöver skämmas för. Det som man tidigare ville skylla visar man nu fram i ljuset” (s. 76).

När jag läser dessa rader kommer jag att tänka på insatser som Jobbklubben (nr 12). Skulle den typ av insatser kunna fungera som en arena för diskussion mellan människor med liknande problem? Eller måste denna typ av deltagande, för att den ska få en positiv effekt, ske utanför myndigheternas kontroll?

### Referenser

- Halleröd, B. (1993): ”Åsikter om socialbidragstagare” i Halleröd m.fl. *Konsensusuell fattigdom – en studie av konsumtion och attityder till konsumtion*. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Svallfors, H. (1995): *Välfärdens moraliska ekonomi – Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Borea.

## 15 "Det är den där skammen... skammen att inte klara sig själv" – En studie om socialbidragstagares ekonomiska, sociala och hälsomässiga förhållanden

*Bengt Starrin och Marina Kalander-Blomqvist.  
Arbetsrapport nr 4, 2001. Karlstads universitet.*

### Bakgrund och syfte

Syftet med studien är, som själva titeln säger, att studera socialbidragstagare sociala, ekonomiska och hälsomässiga förhållanden.

### Metod och Urval

Studien genomfördes i Värmlands kommuner och Karlskoga kommun. Personer som hade ansökt om socialbidrag under 1998–1999 tillfrågades om de ville svara på en enkät. Av 4 488 slumpmässigt valda personer valde 47 procent att svara på enkäten.

35 personer som hade haft socialbidrag under minst sex månader blev också intervjuade i samband med undersökningen, och intervjuerna genomfördes under 1999–2000. Gruppen med de intervjuade bestod av 22 kvinnor och 13 män i åldrar mellan 20 och 79 år. Följande teman styrde samtalen under intervjun: ekonomiska förhållanden, erfarenheter av att bli behandlad på ett nedlåtande eller negativt sätt pga. socialbidraget, uppfattningar om allmänhetens attityder till socialbidragstagare, upplevelser av att handla med rekvisition, samt den egna hälsan.

### Resultat

Att sakna kontantmarginal och därmed att befinna sig i en svår ekonomisk situation kan ha en hel del konsekvenser: man kan t.ex. tvingas låna pengar, sälja sina ägodelar, byta bostad, avstå från sjukvård och tandläkarbesök och avstå från att lösa ut receptbelagd medicin.

Det framgår från studiens empiriska material att "den vanligaste känslan i samband med besök vid socialkontoret är maktlöshet följt av känslan av skam" (s. 38). Två av tre bidragssökande har känt maktlöshet.

Detta obehag och känslan av skam och maktlöshet i mötet med personalen på socialtjänsten kan ta olika uttryck, som t.ex. tystnad,

undergivenhet, tveksamhet, självtvivel, underkastelse, ilska, misstänksamhet samt provokativt, oförskämt och aggressivt uppträdande.

Att ens ansökan om bidrag måste bedömas kan också upplevas som förödmjukande och kränkande. Gränserna mellan det privata och det offentliga suddas ut och bidragssökande känner ofta att de måste lämna ut sig och sitt privata liv till handläggaren.

Drygt fyra av tio ansåg att ”socialsekreterarnas frågor var endera närgångna eller kränkande. Å andra sidan upplevde de som hade fått förtroende för och upprättat en bra kontakt med socialsekreteraren mindre skam i samband med ansökan om socialbidrag” (s. 53).

Starrin och Kalander-Blomquist avslutar studien med en diskussion om tre oavsiktliga konsekvenser av systemet med behovsprövade bidrag, nämligen risken för stigmatisering, risken för att hamna i fattigdom och underutnyttjande av möjligheterna att få ekonomiskt stöd.

Författarna förklarar:

Alla dessa tre icke-avsedda konsekvenser tenderar stå i motsatsställning till de mer breda målen för välfärden dvs. att komma tillrätta med fattigdom, orättvisa och beroende samt integrera alla grupper och klasser i samhället. Stigmatisering står i motsatsställning till social integration och kan innebära marginalisering, underutnyttjande kan leda till orättvisor och bidra till att individer och hushåll blir kvar i fattigdom (s. 54).

## **16 Flöde eller rundgång? En kartläggning och explorativ intervjustudie av korttidsutbildade landsortskvinnors ”färdvägar” genom 1990-talets arbetslöshetskris i termer av arbetsmarknadsanknytning och handlingsmönster**

*Hugo Westerlund och Ingrid Svensson. Forskningsrapport 2001:4. IFAU – Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering.*

### **Bakgrund och syfte**

Detta är en kvalitativ studie som kartlägger 148 korttidsutbildade, landortsboende kvinnors vägar genom 1990-talets arbetslöshetskris: Vilken arbetsmarknadsanknytning hade de vid olika tidpunkter under sin arbetslöshet? Vad hade de för handlingsplaner?

De intervjuade kvinnorna var vid uppsägningen 30–60 år gamla och hörde till två grupperingar: uppsagda från landstinget och deltagare i ett arbetsmarknadsprogram.

Syftet med karläggningen av dessa kvinnornas vägar genom arbetslösheten är att ge en helhetsbild av kvinnornas totala livssituation: Hur förhöll de sig till arbetslösheten? Kunde de placeras in i någon av kategorierna som Starrin och Larsson (1987) föreslog för olika typer av attityder inför arbetslösheten, nämligen uppgivarna, fasthållarna, omcentererarna och de ambivalenta? Hur påverkades de av att de levde i en liten stad i stället för en stor stad? Spelar ålder någon roll i hur olika kvinnor bemöter arbetslösheten? Spelar deras familjsituation in i bilden? Den här studien grundar sig på tidigare forskning om arbetslöshet och ställer de här frågorna just för att kunna åstadkomma en fullständigare uppfattning om de befintliga vägar och vägval som en kvinna väljer när hon befinner sig utan arbete.

### Metod och urval

Studien genomfördes i två omgångar. Den första innebar att 148 kvinnor i åldrarna mellan 30 och 60 telefonintervjuades. De var antingen uppsagda från landstinget i Skaraborg eller var långtidsarbetslösa och deltog i ett arbetsmarknads- och folkhälsoprojekt vid namn ”Det finns bruk för alla”. I den andra delen av undersökningen valde man ut 19 kvinnor utav de ursprungliga 148 för ytterligare en intervjuomgång. Dessa kvinnor djupintervjuades med syftet att ”skapa förståelse för hur olika vägar gestaltar sig ur de enskilda kvinnornas egna perspektiv” (s. 13). Djupintervjuerna hade ett visst fokus på personliga strategier samt på effekterna av arbetsmarknadspolitiska regler, handlingsplaner och eventuella ”vändpunkter”.

### Resultat

Innan författarna redovisar undersökningens uppnådda resultat så redogör de för en del högst relevant forskning om arbetslöshet. Här väljer jag att i korthet nämna några av de studierna som författarna tar upp i rapporten eftersom jag bedömer att deras slutsatser ger en viktig bakgrund till den här studien. De nämnda

studierna berör dessutom olika aspekter av brukarnas (i det här fallet arbetslösa) perspektiv.

Värt att komma ihåg:

- Arbetets betydelse för individen beror på dess upplevda kvalitet (Graetz, 1993).
- Arbetslöshetens konsekvenser är beroende av hur mycket individen har investerat emotionellt i sitt tidigare arbete (Warr & Jackson 1985).
- Sättet att hantera arbetslösheten beror inte bara på personligheten och omgivningen, den är också kopplat till arbetslöshetens längd. Eisenberg & Lazarsfeld (1938) föreslog redan då att arbetslösa gick genom olika faser under tiden utan arbete.
- Aktivt arbetssökande personer kan (åtminstone på kortare sikt) uppleva större mental påfrestning än de som är mer resignerade (Amundsen & Borgen 1987, Leana & Feldman 1995).
- Upplevelse att ha låg kontroll över sin situation kan också påverka den arbetssökande på ett negativt sätt (Wanberg 1997).
- Samhällsinsatser i form av t.ex. arbetsförmedlingarnas verksamhet kan i viss mån bidra till en passivisering och klientifiering av de arbetslösa (Westerlund 2000). Personer som aktiveras av myndigheterna utan att känna sig delaktiga kan känna sig som passiva konsumenter av olika aktiviteter (Svart på vitt 1997).
- Deltagandet i arbetsmarknadsåtgärder har visat sig, åtminstone temporärt, leda till minskad sökaktivitet (Ackum Agell 1996).
- Många arbetslösa upplever inte att de får tillräckligt med hjälp eller nytta av de arbetsmarknadspolitiska insatser som de erbjuds (Westerlund & Bergström 1998, Westerlund 2000).
- Insatserna för arbetslösa invandrarkvinnor bygger inte så sällan på stereotypa antaganden om hur dessa kvinnor och deras livssituationer är. ”I intervjuerna med kvinnorna framkom en kompakt kritik mot arbetsförmedlingen, där bristande respekt och förmåga att lyssna till kvinnornas egen önskemål var en viktig anledning” (s. 12). (Thomsson & Hoflund 2000)
- Det händer ofta och inte bara bland personer som har invandrat till Sverige att man inte känner sig sedd eller respekterad av arbetsförmedlingen. Man upplever att insatserna är utformade utifrån delvis felaktiga antaganden om de arbetslösas verklighet (Westerlund & Svensson, opublicerade iakttagelser).

Rapporten visar bl.a. på målkonflikter och missförstånd som ofta uppstår i mötet mellan kvinnorna och arbetsmarknadspolitiken. Det är mot en sådan bakgrund som man ser vikten av att genomföra en bredare och djupare kartläggning av de arbetslösas totala livssituation.

1) Förhållandet mellan kvinnor och förvärvsarbete måste ses mot bakgrund av att dubbelarbetet på en arbetsplats och hemma är en del av verkligheten hos många av de intervjuade kvinnorna. Detta påverkar i sin tur deras möjlighet och vilja att ta ett arbete som innebär att de måste flytta, studera eller långpendla. Flera av kvinnorna betonade att de satte mannens och barnens karriär framför den egna.

2) Uppsägning och arbetslöshet upplevs på olika sätt: En del har känt av skam, passivitet och frustration. Flera av de intervjuade uttryckte att tiden utan arbete var ett sätt att ha mer tid att ta hand om hemmet, att vila upp sig. För flera innebar arbetslösheten att en livssituation präglad av dubbelarbete hade blivit lättare.

De personer som ingår i ett tätt socialnätverk där de har andra roller än den som ett arbete ger, verkade inte uppleva lika mycket skam i samband med arbetslösheten. Det visar sig också att livsform (tätt eller svagt socialnätverk) samt den eventuella känslan av skam även påverkar deras relationer till arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken.

3) Kontakter med arbetsförmedlingen beskrevs av de flesta som påfallande negativa. Författarna förklarar det genom att påpeka att detta delvis berodde på att de hade för höga förväntningar på den hjälp de skulle få (att de skulle få ett arbete av förmedlingen snarare än att de skulle skaffa ett arbete). Men de intervjuade kom också med andra sorters klagomål: kontakten med myndigheten var negativ – flera beskriver att besöken på arbetsförmedlingen tog bort deras hopp om att få ett arbete och flera av de intervjuade kände sig ofria som arbetslösa eftersom de kände att det fanns för hårda krav och för lite flexibilitet. T.ex. nämner några att ”de måste under hot om avstängning – inställa sig på arbetsförmedlingen med mindre än ett dygns varsel trots att det innebär svårigheter med barnpassning och resor” (s. 27).

Flera av de intervjuade beskrev också att de tog emot ohövliga, hotfulla standardbrev. Författarna kommenterar att detta tyder på att en kundorienterad ställning inte genomsyrar hela organisationen. Samtidigt försöker de belysa handläggarnas situation med en svår arbetslöshetskris och kundernas ibland orealistiska för-

väntningar på arbetsförmedlingen, något som borde tas med i bilden för en bättre förståelse av kommunikationsprocessen mellan parterna.

Några av de intervjuade sade sig ha haft stor hjälp av arbetsförmedlingen tack vare handläggarens personliga engagemang och förståelse för den arbetslöses situation. De som var nöjda med arbetsförmedlingen var dock en minoritet i den här studien.

4) De flesta intervjuade upplevde inte de aktiverande åtgärderna som någon större hjälp. Delvis beror det på att åtgärderna inte ledde direkt till ett jobb. Högskolestudier ansågs heller inte vara ett aktuellt alternativ för studiedeltagarna. Kunskapslyftet beskrevs som positivt men ledde varken till arbete eller fortsatta studier. Det rådde olika åsikter om datakurserna, en del upplevde dem som meningslösa, andra upplevde dem som stimulerande. Oavsett åsikt om kursen hade ingen av deltagarna fått jobb tack vare kursen. Påfallande få hade startat eget. När det gäller individuella handlingsplaner uppgav endast 34 procent att de hade haft en handlingsplan som de hade skapat tillsammans med arbetsförmedlingen. Författarna dömer inte ut handlingsplanerna men de menar att dess linjära struktur (alltså att den är framtidsinriktad) inte passar lika bra till alla människor. De föreslår t.ex. att det kan krävas ”ett kontinuerligt stöd från exempelvis arbetsförmedlingen – i kombination med respekt för den enskildes prioriteringar – för att de personer som är mer här-och-nuorienterade ska lyckas med sina handlingsplaner” (s. 32).

Den här studien hade som syfte att ge en bredare bild av klienternas livssituation. Poängen är, enligt författarna, att arbetsmarknadspolitiken inte fullt ut tar hänsyn till klienternas livssituation (jfr med Petterssons diskussion om deltidsarbetslöshet, nr 13). Okunskap om arbetslösa kvinnors villkor gör att de insatta åtgärderna blir mindre humana och effektiva. ”Det förefaller som om politiken (liksom forskningen) i hög grad utformas med hänsyn till tätortsboende mäns levnadsförhållanden och att kvinnors erfarenheter inte tas tillvara fullt ut” (s. 38).

## Referenser

Ackum Agell (1996). *Arbetslösas sökaktivitet*. FIEF Reprint Series No. 106 (särtryck ur Aktiv arbetsmarknadspolitik, SOU 1996:34). FIEF, Stockholm.

- Eisenberg, P. & Lazarfeld, P.F. (1938). "The psychological effects of unemployment." *Psychological Bulletin* 35:358–390.
- Graetz, G. (1993). "Health consequences of employment and unemployment: Longitudinal evidence for young men and women." *Social Science and Medicine* 36(6):715–724.
- Leana, C.R. & Feldman, D.C. (1990). "Individual responses to job loss: empirical findings from two field studies." *Human Relations* 43 (11): 1155–1181.
- Thomsson, H. & Hoflund, L. (2000). *Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med invandrarbakgrund*. Forskningsrapport 2000:9. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Uppsala.
- Wanberg, C.R. (1997). "Antecedents and outcomes of coping behaviors among unemployed and reemployed individuals." *Journal of Applied Psychology* 5:731–744.
- Warr, P. & Jackson, P. (1987). "Adapting to the unemployment role: A longitudinal investigation." *Social Science and Medicine* 25 (11):1219–1224.
- Westerlund, H. (2000). "On empowerment and health effects of temporary alternative employment." I: Isaksson, Hogstedt, Eriksson & Theorell (red.). *Health Effects of the New Labour Market*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York:61–74.
- Westerlund, H. Bergström A (1998). *Det finns bruk för alla – empowerment i praktiken?* Arbetslivsrapport 1998:16. Arbetslivsinstitutet, Solna.

## 17 "I socialt underläge" – en explorativ studie av arbetslösa socialbidragssökande

1999:4. Leif R. Jönsson och Bengt Starrin. *Meddelanden från Socialhögskolan*.

### Bakgrund och syfte

För många har mötet med socialtjänsten varit fyllt av negativa upplevelser. Många har känt skam, förnedring och förödmjukelse när de sökt socialbidrag. Studiens syfte var att öka kunskapen om arbetslösa socialbidragssökandes ekonomiska, sociala och hälsomässiga situation. Studien jämför också situationen mellan arbetslösa som är bidragssökande med arbetslösa som inte är bidrags-



sökande. Finns det skillnader mellan dessa grupper när det gäller deras sociala, ekonomiska och hälsomässiga situationer?

### Metod och urval

Författarna använder data från fyra olika studier (Arbetslösa i Skåne, Datortek i Skåne, Arbetslösa inom Sif i nordvästra Skåne samt Arbetslösa inom SKTF i hela landet). Totalt ingår 3 580 personer i materialet. Av dessa hade 761 personer under sin arbetslöshet ansökt om socialbidrag. För datainsamlingen användes två olika frågeformulär – en med tema ”Arbetslöshetens konsekvenser” och den andra ”Att vara arbetslös”. Frågorna i formulären skiljer sig inte så mycket åt. Båda frågar om sociala bakgrundsförhållanden, ekonomin, hälsan och erfarenheter av att ha blivit förringad eller nedvärderad under sin arbetslöshet. Dessutom undersökte man genom frågeformulären hur den sökande upplevde kontakten med personalen på socialkontoret, hur den sökande upplever att allmänheten ser på bidragssökande personer och känslor i samband med ansökan om socialbidrag.

### Kommentar

Den här artikeln är mer kopplad till de arbetslösas situation men slutsatserna ligger i samma riktning som de mer allmänna studierna om socialbidragstagare. Känslan av skam återkommer som tema även här. Det som är nytt är en diskussion om fattigdom som inte enbart ett materiellt tillstånd men också ett socialt tillstånd. Med tanke på den sociala situationen hos bidragssökande kan man förstå vikten av att ha ett bra förhållande till sin handläggare. Han eller hon kan vara den enda kopplingen som bidragstagaren har till ett fungerande stödnätverk.

### Resultat och analys

- Om ekonomisk utsatthet:

Författarna konstaterar att andelen som ”under sin arbetslöshetstid tvingats pantsätta ägodelar, sälja ägodelar, låna pengar eller saknar

kontantmarginal är betydligt större bland de socialbidragssökande än bland de som ej ansökt om socialbidrag” (s. 16).

Amerikansk forskning om socialbidrag och socialbidragstagande visar bl.a. på tre mönster. Allmänheten tenderar att ha en negativ attityd gentemot bidragstagare, socialbidragstagare upplever mötet med välfärdsinstitutioner som obehagligt, samt bidragssökande är ofta förenat med skam, förnedring och förödmjukelse. Svensk forskning visar på liknande resultat (se t.ex. Gunnarsson 1993, Swärd 1995, Jönsson 1996, Nilsson 1989). Även en nordisk undersökning (Julkunen 1992) visar att 60 procent av de intervjuade fann det svårt att besöka socialbyrån: i den finska undersökningen var det många som ansåg att behandlingen var ”kränkande, ovänlig, godtycklig och moralistisk” (s. 35).

Undersökningen i Norge (Ronning & Vabo 1994) visar att många känner att de inte har blivit bemötta med respekt. En annan studie av långvariga socialbidragstagare (Solheim 1995) visar att det tär på självrespekten att leva på socialbidrag. Undersökningen i Danmark (Thaulow 1987) pekar i samma riktning. Flera av socialbidragstagarna går igenom en stigmatiseringsprocess. Socialförvaltningen bidrar till denna process genom den kontroll som den utövar och som många socialbidragstagare upplever som kränkande (s. 36).

- När blir en hjälpinsats eller tjänst stigmatiserande?

”Det har hävdats att hjälpen blir stigmatiserande när mottagaren degraderas, eller när dennes värdighet kränks; när hjälpen är förnedrande eller förödmjukande och gör att mottagaren känner skuld eller skam (...)” (s. 37).

Mellan 67 och 85 procent av de intervjuade tror att allmänheten betraktar bidragssökande som lata. En sådan uppfattning (det är viktigt att påpeka att det handlar om vad de intervjuade tror och inte vad allmänheten faktiskt tycker) påverkar dessa människors självkänsla och hälsa.

- Hur blir man bemött när man ansöker socialbidrag?

Det fanns stora variationer i hur de intervjuade upplevde det första mötet och fortsatta möten med socialsekreteraren. Svaren varierar utifrån personens kön och grupptillhörighet. Från studiens tabell nr 11 kan man se att kvinnorna tenderade att uppfatta möten med socialsekreteraren på ett positivare sätt än männen. Författarna i

denna studie ser ett samband mellan upplevelsen av bemötandet och upplevelsen av skam i samband med besöket. Det är en betydligt större andel av dem som tycker att de har blivit dåligt bemötta av sin socialsekreterare som rapporterar någon form av skamkänsla i samband med ansökan om socialbidrag, jämfört med dem som tycker att de blivit bra bemötta (s. 43). Men, som författarna påpekar, drygt en tredjedel av de intervjuade upplevde skam trots att de kände sig väl bemötta: ”Detta skulle kunna tyda på att skamkänslor i samband med ansökan om socialbidrag är en komplex fråga som inte bara har att göra med det tillfälliga mötet med socialsekreteraren utan också har att göra med andra förhållanden som t.ex. egna införlivade attityder och normer” (s. 43).

### Slutdiskussion

Fattigdomen har enligt författarna två sidor – ekonomiskt och socialt underläge. Studiens empiriska material visar att en persons ekonomiska förhållanden är av stor betydelse för hans eller hennes välmående. Men den ekonomiska situationen är inte det enda som påverkar individen. Sociala relationer (som t.ex. hur man blir bemött) spelar också en viktig roll. Socialt utanförskap, menar författarna i denna studie, uppstår i brytpunkten mellan en ekonomisk axel (som kan gå från integration i arbetslivet till osäkra eller tillfälliga arbeten och utslagning från arbetslivet) och en social relationell axel (som löper mellan stabila sociala nätverk till social isolering). Författarna menar att ”den relationella sidan ger vid handen att en förståelse av vilka möjligheter som står till buds för att den fattige skall kunna ta sig ur sin situation kräver uppmärksamhet på en rad förhållanden. Exempel på dessa kan vara sättet som man prövar socialbidrag på, bemötandet från socialsekreteraren och attityder gentemot fattiga” (s. 52).

### Referenser

Gunnarsson, E. (1993). *I välfärdsstatens utmarker: om socialbidrag och försörjning bland ensamstående kvinnor utan barn*. Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete. Rapport i Socialt arbete, 64, 1993.

- Julkunen, I. (1992). Ta missnöjet på allvar. *Nordisk Socialt Arbeid*, 1992 (2): 45–55.
- Jönsson, L., Söderfeldt, B. & Starrin, B. (1996). Om att leva utan arbete. Arbetslösas upplevelser. *I Bidrag genom arbete – en antologi*. Stockholm. Storstadskommittén, 1996.
- Nilsson, G. (1989). *Fattigliv*. Meddelanden från Socialhögskolan. 1989:1.
- Ronning, R. & Vabo, S. (1994). Sosialtjenesten i Oslo- og PUSO. En evaluering. *Ostlandsforskning*. Rapport nr 17.
- Solheim, L.J. (1995). Socialhjelp og sjolvrespekt. *Ostlandsforskning*. Rapport nr 20/1995.
- Swärd, H. (1995). Young and Poor. *Young*, 1995 (3):20–37.
- Thaulow, I. (1987). Enlige forsogere mellem selvforsorgelse og bistanashaelp. *Socialiforskningsinstituttet*, publikations nr 175. Köpenhamn.

## 18 "Jag fick bita mig i tungan innan jag gick till socialen" – En studie om socialbidragshantering i Hammarö kommun

*Erik Forsberg. Centrum för Folkhälsoforskning, Karlstad. Utredningsrapport, nr 3, 1998.*

### Bakgrund och syfte

Fungerar Hammarö kommuns (i Värmland) socialbidragshantering på ett sätt som motsvarar medborgarnas behov?

Arbetslösheten under 90-talet ökade mycket snabbt. Bara i Värmland ökade antalet arbetslösa (dvs. arbetssökande utan arbete eller i olika åtgärder) från 5 procent 1990 till 14,5 procent 1995. Allt fler har blivit beroende av behovsprövad ekonomisk hjälp i form av socialbidrag. Det ökade trycket på kommunernas ekonomi har i många gånger inneburit förändringar i socialtjänstens sätt att hantera socialbidrag (s. 9). Den här studien undersöker socialbidragshantering i en av många kommuner i landet som sänkt socialbidragsnormen för att motverka utgiftsökningen. När allt fler får ekonomiska problem så får socialtjänsten ta ansökningar från nya grupper av personer med högre utbildningsnivå. Ställer dessa grupper andra sorters krav på socialtjänsten?

Syftet med studien är att undersöka hur hanteringen av socialbidrag i Hammarö kommun fungerar utifrån framför allt tillgäng-

lighet och bemötande. Kan man identifiera ett mönster i sättet att hantera socialbidrag när antalet ansökningar ökar dramatiskt? Undersökningen har ett klientperspektiv och studiens tyngdpunkt ligger på klienternas egna uppfattningar och erfarenheter av socialhanteringen i kommunen.

### Metod och urval

Alla de 236 personer som under juli–september 1997 hade ansökt om socialbidrag i Hammarös kommun blev kontaktade och tillfrågade att delta i undersökningen. Undersökningen lades upp så att den började med en serie intervjuer med 16 personer, varav 11 valts ut för att representera olika bostadssituationer, åldersgrupper och ”nya och gamla ärenden”. De övriga fem intervjuade var slumpmässigt utvalda. Trots att intervjuerna var öppna berörde de vissa obligatoriska frågor såsom social situation, anledning till ansökan om socialbidrag, bemötande på socialkontoret, socialsekreterarnas arbetsätt, positiva och negativa erfarenheter i samband med besöket, socialbidrag som rättighet eller inte samt känslor inför att söka socialbidrag.

Utifrån intervjuerna förbereddes en enkät som skickades runt till de 236 bidragssökande hushållen i kommunen. 139 personer svarade på enkäten, dvs. cirka 59 procent av alla hushåll. 63 procent av dessa var kvinnor, 41 procent var under 25 år, 68 procent var ensamstående, varav 40 procent av dessa hade barn, 20 procent var samboende och 12 procent bodde hos sina föräldrar. Enkäten innehöll följande frågeområden: kön, ålder, bostads- och hushållssituation, sysselsättning och ekonomi, besök på socialbyrån och bemötandet där, erfarenheter av socialsekreterare, syn på socialbidrag och socialbidragshanteringen, samt frågor om hälsa och ohälsa (s. 16).

Av deltagarna var 57 procent arbetslösa eller sysselsatta i olika åtgärder, cirka 18 procent var studerande, cirka 15 procent hade någon sorts anställning och de övriga 10 procenten var antingen föräldralediga, långtidssjukskrivna, hade sjukbidrag eller sjukpension eller var ålderspensionärer.

## Resultat

Det främsta skälet till att man ansökte om socialbidrag var arbetslösheten. Försämrade socialförsäkringar och försämrade A-kassa, minskad utbildnings- och bostadsbidrag var också orsaker till en ansökan.

Majoriteten av undersökningsdeltagarna uppgav att de kände sig positivt bemötta i telefonen och i receptionen i samband med den första kontakten med socialbyrån. Det rådde olika åsikter om socialbyråns tillgänglighet vid akuta situationer. En del uppgav att det ändå var enkelt att få en akuttid, medan andra uppgav att det inte var så lätt att få en sådan tid. När ett akut behov av pengar uppstod hade många hänvisats till rekvisition. Närmare en tredjedel av respondenterna upplever denna åtgärd som kränkande och allmänt negativ.

Majoriteten av svarspersonerna var positiva till det bemötande de fick av socialsekreterarna. Många kände förtroende för den person som de träffade och ville få möjlighet att alltid träffa en och samma person. Deltagarna tyckte också att socialsekreterarna var välinformerade om hushållets sociala och ekonomiska situation (dvs. att de inte prioriterade ett område till förmån av ett annat område, t.ex. det ekonomiska i förhållande till det sociala).

Kritiken som kommer mot socialbyrån riktas, enligt rapportens författare, mot systemet och oftast inte mot själva socialsekreterarna.

Att man upplever bemötandet av socialsekreteraren på ett positivt sätt förhindrar dock inte att klienten har negativa känslor inför själva besöket. Andra faktorer än själva bemötandet spelar en viktig roll i hur klienten upplever sin situation.

Klienterna är också väl medvetna om dubbelheten i socialsekreterarnas roll: de är å ena sidan en del av en maktbärande myndighet med lagar, regler och direktiv, men å andra sidan är det deras jobb att stödja och hjälpa personer i utsatta situationer. Socialsekreterarna har "sina spelregler att följa", uttrycker en del av svarspersonerna när de uttalar sig om dubbelheten i myndighetens roll.

I slutet av undersökningen fick deltagarna utrymme för att skriva ner sina egna synpunkter. Det var inte alla som utnyttjade den möjligheten men de som gjorde det var mycket kritiska i sina uttalanden. Man kan här undra om själva sättet som enkätfrågorna formulerades ledde till att man inte gav tillräckligt med utrymme för kritiska kommentarer. I den öppna delen av enkäten kunde man

läsa mer kritiska kommentarer om bemötandet, om normen, om att leva på socialhjälp under många år, och om den långa väntetiden. Dessa kommentarer sammanfaller mer med materialet i andra öppnare former av intervjuer och undersökningar. Det fanns dock en annan sorts kommentar som skilde sig från dem som diskuteras i andra studier, nämligen vissa klienters uppfattningar att det är lättare för vissa grupper att få hjälp. Jag citerar:

Det är inte ovanligt att vissa personer hävdar att det är lättare att få socialbidrag om man har missbruksproblem eller 'strular' än om man 'sköter' sig. Av intervjuerna framgår att många av de intervjuade delar denna föreställning, oavsett om detta strulande avser andra personer eller egna erfarenheter av att "strula till sitt liv" (s. 59).

Så här säger en av de intervjuade:

Jag har märkt själv att jag fick mer hjälp då, när jag liksom talade om att jag levde i ett sådant förhållande. Då hade jag det svårt. Nu när jag försöker komma ifatt, känns det som att ju mer jag försöker reda upp min situation dess mindre hjälp får jag (s. 59).

Från det här citatet kan man läsa att uppfattningen om att vissa grupper eller personer har lättare att få hjälp än andra inte bara grundar sig på stereotyper som finns bland allmänheten om att vissa bestämda grupper "lever på" socialbidrag, utan här handlar det om personliga reflektioner kring mötet med socialtjänsten. Vissa klienter uppfattade att de fick hjälp endast när de befann sig i djupa kriser.

Dessa kommentarer väcker intressanta frågor om förhållandet mellan socialtjänsten och klienterna. Vilka krav ställs och på vem? Är det sämre att ha det lite bättre när det handlar om att ansöka om bidrag? Dessa, antar jag, är frågor som ingår i pågående debatter inom olika myndigheter. Det kanske vore intressant att göra den här debatten mer offentlig och öppnare, och erbjuda medborgarna att komma med åsikter om bidrag som en rättighet eller en tjänst som kräver motprestationer; om olika sorters krav som bör ställas och rättigheter som bör krävas för både dem som ansöker om bidrag och dem som beviljar hjälp. På det sättet skulle både klienterna och allmänheten förstå principerna kring socialhjälp.

## 19 Som ett kopparstick i regnet eller Independence Day – En deskriptiv analys av dagsbokssamlingen skriven i Fittja

*Tomas Bons. FoU-Södertörn Skriftserie nr 9/00.*

### Bakgrund och syfte

Rapporten består av analys av en dagbokssamling som gjordes i Fittja i slutet på 90-talet. Boken som heter *Skriven i Fittja* (1998) är en samling av 80 texter skrivna under en dag (30 september 1997) av 80 personer med olika bakgrund. Det som personerna har som gemensam nämnare är att de bor i Fittja. Innehållet i texterna varierar men samlade i en bok fungerar de dels som ett sätt att ge en inblick i textförfattarnas egna liv, och dels som ett sätt att ge en inblick i det sociala sammanhanget inom vilket texterna är skrivna. Den här rapporten beskriver själva insamlingsprocessen och analyserar berättelserna i dagböckerna.

### Metod och urval

I ett samarbete mellan Mångkulturellt centrum och Nordiska museet valde man att bedriva dagboksprojektet i Fittja, en plats där andelen personer med annan etnisk bakgrund än den svenska är mycket hög. Man kontaktade skolor, arbetsplatser, delade ut flygblad och informerade om projektet. Textförfattarna fick några skrivtips om ämnen som de kunde ta upp. Bland annat föreslogs det att man skulle börja med en kort beskrivning av sig själv, tala om vad man hade gjort under dygnet, vilka människor man hade träffat, vad som hade hänt på personens arbetsplats eller skola, eller i hemmet. 800 dagböcker kom in och 80 blev publicerade i boken. Av dessa 80 texter var 59 skrivna av kvinnor, 63 av studerande (de flesta vuxenstuderande), 9 som hade ett arbete och 8 som inte nämnde sina sysselsättningar. 17 av texterna var skrivna på andra språk än det svenska.

### Analys

Här citerar jag några textbitar i urval eftersom jag bedömer att de illustrerar olika personers synpunkt på arbete och på kontakt med olika myndigheter.



Flera dagboksförfattare berättar att de tidigare hade haft ett arbete i sina forna hemländer. Under den tidpunkt de skrev dagboken bedrev de olika slags studier i Sverige:

I mitt hemland arbetade jag som lärare och min man som arkitekt. Jag har 3–4 års erfarenhet av läraryrket men min make har 10 års erfarenhet av arkitektyrket, men här i Sverige kunde vi inte få de yrken vi var utbildade för. Kvinna, (s.10 i boken, s. 30 i rapporten). (Översättning från arabiska: Rana Jabbar)

Jag är en 29 år gammal kvinna. Jag har två döttrar; fyra och ett halvt och tre och ett halvt år gamla. Förr arbetade jag som elektronikingenjör. Nu studerar jag svenska i Fittja. Kvinna.” (s. 44 i boken, s. 30 i rapporten) (Översättning från arabiska: Zvonimir Popovic).

Jag är en 30-årig kvinna som varit i Sverige i nu nio månader. Jag kom hit med min 7-åriga dotter. Jag är gift och har barn. I mitt hemland Irak arbetade jag som lärare på ett vårdgymnasium. Kvinna (s. 39 i boken, s. 30 i rapporten). (Översättning från arabiska: Rana Jabbar).

Rapportens författare kommenterar dessa citat:

I flera av de ovan citerade [texterna] uttrycks en känsla av besvikelse över att inte ha ett arbete som är likvärdigt med deras tidigare, samt kompatibelt med deras utbildningsnivå (s. 31).

Anneli Carlssons rapporter (nr 20 och 21) utvecklar den här frågan.

En annan aspekt som framgår av texterna och som tas upp i rapporten är att ”många av dagboksförfattarna har bevisat mängder av kurser och en del verkar ha fastnat i ett ’utbildnings-tillstånd’. För att spetsa till det, så är det samhällets ansvar att se till att dessa människor får en god grund att skapa ett meningsfullt liv utifrån. Det första steget är att ombesörja och ställa krav på vissa kunskaper, språkliga såväl som sociala. Detta tillgodoser man genom olika former av utbildningar. Men om nu utbildningarna inte ger individen dessa möjligheter så är det fel någonstans och man bör ställa sig frågan om man lär ut ’rätt’ saker och om man frågat personerna själva vad de anser sig sakna för kunskaper. Tänk t.ex. på kvinnan som innerligt hoppas ’att jag får någon nytta av denna kurs’” (s. 29–30).

De vuxna studerandes svårigheter att komma vidare från skolmiljön och ut i arbetslivet är en viktig aspekt som framgår av texterna som samlats in i dagboken. Kommentarer och citaten som tas upp här kommer att få ytterligare djup när man läser dem mot bakgrunden av det som beskrivs i de nästkommande två rapporter (nr 20 och 21).

## Referens

*Skriven i Fittja*. Dagböcker från den 30 september 1997. (1998). Stockholm: Liber Publica.

## 20 Arbetsökarprojektet NORRKRAFT – Samverkan Socialtjänsten – Arbetsförmedlingen i Botkyrka September 1997 – september 1998

*Anneli Carlsson, Elsie C. Franzén, Lisa Skogens, Birgitta Wallin. FoU-Södertörn. Skriftserie nr 2/99.*

### Bakgrund och syfte

Denna rapport är en utvärdering av ett samverkansprojekt som startades den 1 september 1997 i norra Botkyrka. Syftet med utvärderingen är att undersöka om projektet Norrkraft lyckades uppnå sina resultat. Utvärderingen har som mål att ge en allsidig bild av alla aktörer inblandade i projektet Norrkraft. Analysen i utvärderingen är grundad på intervjuer med personer som representerar olika grupper av deltagare i projektet – från projektplaneraren till klienterna själva. Syftet med projektet Norrkraft, i sin tur, var att stärka den enskildes resurser att leva ett självständigt liv och minska socialbidragsberoendet. Samverkan, som det framgår av förordet i utvärderingen ”ses utifrån socialförvaltningens behov att utveckla samarbete med andra myndigheter och institutioner, främst arbetsförmedling, arbetsmarknadsinstitut, försäkringskassa och vuxenutbildning samt kommunens egen arbetsmarknadsförvaltning”. Projektet planerades först för ett år men förlängdes sedan med ytterligare fyra månader till årsskiftet 1998/99.

### Metod och urval för utvärderingen

I utvärderingen ingår både kvalitativt och kvantitativt material. Detta inkluderar analyser av texter och dokument, intervjuer med projektplaneraren, projektledaren, projektets styrgrupp, projektets ledningsgrupp, projektets personal (socialsekreterare, socialassistenter och arbetsförmedlarna) och med några klienter, en enkät utsänd till samtliga klienter (med öppna frågor), samt nyckeltal, beräkningar och sammanställningar som belyser fluktuationer i klienternas socialbidragsberoende.

213 hushåll ingick i projektet. Endast 9 procent av dessa hade sitt ursprung i de nordiska länderna. 25 procent av det totala antalet hushåll besvarade på enkäten.

## Resultat och analys

Utvärderingen börjar med en noggrann diskussion om föregående projekt inom Norrkraft. Poängen med detta är att sätta Norrkraftsprojektet inom ett större historiskt och socialt sammanhang där olika projekt och åtgärder uppstår: Vet man vad tidigare projekt handlar om och vad de hade för syfte så kan man bättre planera framtida projekt och åtgärder genom att lära sig från tidigare framgångar eller problem.

Flera likartade projekt hade startats i samma kommunen under ungefär samma period, dvs. 1996–1998. Flertalet var ”helt eller delvis finansierade av speciella statliga medel till utsatta bostadsområden i invandrartäta kommuner. De kom populärt att kallas ’Blommanprojekt’ eftersom de betalades med Blommanpengar, efter smeknamnet på dåvarande invandrarministern Leif Blomberg. Samtliga har också någonstans i sin målskrivning formuleringen ’självförsörjning och minskat bidragsberoende’” (s. 5). Följande projekt beskrivs av rapportens författare: Kraftsamling, Kom-jobb, Växjö 4 Ö.

Projektet Norrkraft fokuserade på arbetssökande socialbidragstagare (utan missbruk eller psykiskt funktionshinder) i åldern 25–55. Syftet med projektet, enligt dess ursprungliga formulering, var att ”stärka den enskildes resurser att leva ett självständigt liv och minska socialbidragsberoende” (s. 7). För att åstadkomma detta lade socialförvaltningen stor vikt i *samverkan* mellan olika myndigheter: Arbetsförmedlingen (AF), Arbetsmarknadsinstitutet (AMI), Försäkringskassa (FK) och SFI.

De övergripande målen med projektet kan summeras i tre rubriker. Jag citerar direkt från rapporten:

1. Bredda och fördjupa samverkan mellan olika myndigheter så att kvaliteten på insatserna till invånarna blir bättre.
2. Minska beroendet av socialbidrag och därmed sänka socialbidragskostnaderna.

3. Olika myndigheters verksamhetsinriktning och resurser måste anpassas till behov och möjligheter som den enskilde individen har, i syfte att stärka sina möjligheter att bli självförsörjande. Den enskildes behov är utgångspunkten för val av arbetsmetod ” (s. 7–8).

Författarna i rapporten kommenterar att syftena verkar enkla och något otydliga. Det är just denna otydlighet (som lämnar stor möjlighet till olika tolkningar) som skapade avsevärda svårigheter när det gällde att organisera och genomföra den samverkan som eftersträvades.

Det som var nytt med Norrkraft var dels en inre omorganisation av arbetssättet, och dels ett ökat samarbete mellan klienten, socialtjänsten och arbetsförmedlingen. Utvärderarna kommenterar:

För en utomstående utvärderare känns det, faktiskt, litet märkligt att ärenden som samtidigt är aktuella på soc och af inte alltid diskuteras regelbundet. Att man satte sig ned tillsammans för genomgång en gång i månaden uppfattades som en ny metod. Den gav möjligheter att få och ge orientering om varandras regelverk (s. 22).

Det framgick också, från alla deltagare i projektet (dvs. parterna i samarbetet), att man hade velat vara med *från början* och forma projektplanen och projektmålen *tillsammans*, eftersom det var en fråga om *samarbete* mellan olika myndigheter.

Utvärderarna ville också veta hur de *arbetssökande* upplevde projektet. Utredarna skickade ut en enkät till de 213 hushåll som ingick i projektet. 25 procent av dessa besvarade på enkäten. Det är värt att igen påminna om att endast 9 procent av alla de arbetsökande socialbidragstagarna i projektet hade sina rötter i Norden.

Var de nöjda med projektet?

”Av personer som antingen fått utbildning eller arbete är ca 2/3-delar positiva till detta, medan 1/3-del är negativ. De flesta är positiva eftersom arbetet eller utbildningen ger dem en känsla av att klara sig själva. Det kan vara att de har fått mer kunskaper i svenska eller annan utbildning som ger dem bättre förutsättningar att konkurrera på arbetsmarknaden. De som har fått ett arbete lyfter fram betydelsen av en egen försörjningskälla” (s. 29).

Vad såg de arbetssökande som orsak till att en del av dem inte hade fått någon sysselsättning?

Hälften av de arbetssökande svarade att det var brist på arbete som var den främsta orsaken till att de inte hade fått något arbete.

Andra personer tyckte att det var svårt att få annat än arbetsmarknadsåtgärder och att det saknades arbeten till lågutbildade:

Jag får inte något annat än ett ALU-projekt. Det finns inga lediga arbeten, eller om det finns måste man vara högutbildad så att vanliga arbetare har inte möjlighet att få jobbet (s. 29).

Knappt hälften av de intervjuade svarade att en orsak till att de inte fick något arbete var att de inte fick den hjälp de behövde (från handläggaren på arbetsförmedlingen eller på grund av kommunala regler och riktlinjer).

Drygt en tredjedel tyckte att orsaken till att de inte fick arbete var att arbetsgivarna diskriminerar. De upplevde att arbetsgivare inte var beredda att acceptera oliktänkande eller att ta tillvara invandrarnas kompetens.

En fjärdedel av de arbetssökande respondenterna tyckte att orsaken till att de inte fick något arbete berodde på att de inte kunde tillräckligt, särskilt när det gäller kunskaper i svenska.

Utredarna ställer ett par intressanta frågor grundade på de insamlade svaren. Om arbetslöshet tycks uppfattas som ett strukturellt problem, som beror på den ekonomiska konjunkturen, varför tror man att individuella åtgärder kommer att vara till hjälp? ”Skulle myndigheter som arbetar med arbetslöshet kanske i större utsträckning arbeta strukturinriktat för att minska arbetslösheten? Arbetar handläggarna i ’motvind’ med att på en individuell nivå lösa problem, som egentligen har med strukturella förhållanden att göra?” (s. 32).

Till sist går utredarna igenom projektets tre viktigaste mål och kommenterar dem utifrån resultaten av enkäterna och intervjuerna. Här kommer jag att fokusera på projektets tredje (och, enligt utredarna, minst diskuterade mål bland aktörerna inblandade i projektet), nämligen ”att ta den enskildes behov som utgångspunkt för val av arbetsmetod” (s. 44). Utredarna kommenterar:

Så t.ex. har vi, i några intervjuer, när det blivit uppenbart att intervjupersonen inte känt till detta mål, berättat att det finns och hur det är formulerat och sedan ställt variationer på frågan: ’Om man nu skulle utgå från den enskildes behov när man väljer arbetsmetod – hur tycker du att man skulle göra? Vad kan menas med det? Hur gör man då?’ Vad vi hoppats på var ett eftertänksamt funderande kring hur man faktiskt kan göra för att försöka sätta sig in i en annan människas situation och få en uppfattning om den personens behov så som hon/han uttrycker dem. Nästa steg skulle då vara att tillsammans söka efter möjliga lösningar, med hjälp av fantasi och flexibilitet. De svar vi

fått har till största delen varit en uppräkningslista av respektive myndigheters vanliga rutiner: Vi har åtgärdat a, b, c... vi brukar låta dem, vi brukar kalla dem till... etc., det vill säga den enskildes behov tolkas i praktiken som *de behov myndighetens företrädare bedömer att den enskilde har* (s. 44).

Här kan man alltså relatera resonemanget till diskussionen i studie nummer 7 – Vad innebär det att anamma ett brukarperspektiv?

Den här utvärderingen ledde till ett nytt forskningsprojekt med utgångspunkt i hur enskilda socialbidragsberoende arbetssökande i projektet Norrkraft såg på sin situation. Det är det som kommer att diskuteras i den nästkommande sektionen.

## **21 Att sitta under den sociala makten. Socialtjänstens och arbetsförmedlingens insatser för arbetssökande, invandrare socialbidragstagare – ett brukarperspektiv**

*Anneli Carlsson. FoU-Södertörn. Skriftserie nr 10/00.*

Personligen anser jag att detta är en av de viktigaste studierna i den här sammanställningen. Den tar på ett konkret sätt upp de arbetslösas erfarenheter av mötet med socialtjänsten och arbetsförmedlingen. Författaren diskuterar de befintliga hindren som de arbetssökande stöter på och presenterar lösningar till dem. Några nyckelord är flexibilitet, större acceptans av icke-svenska kvalifikationer, lyhördhet, individuellt bemötande, klientelism, agens och passivisering.

### **Bakgrund och syfte**

Svårigheter för icke-svenskar att komma ut i arbetslivet har lett till att människor fastnar i ett bidragsberoende. ”Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen uppgick sysselsättningsintensiteten 1997 förutomnordiska medborgare till 35 %, men för svenska medborgare till 73 procent. Den höga arbetslösheten bland invandrare innebär även att många är i behov av socialbidrag (Jonasson 1998). Enligt Diaz (1997) gick hälften av kostnaderna för socialbidrag under 1993 till utländska medborgare. Kostnaderna för socialbidrag till invandrare har under de senaste 10 åren nästan fördubblats” (s. 3). Flera samverkansprojekt bland annat mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen, har startats i områden där stor del av befolkningen

ursprungligen kommer från icke-nordiska länder, och syftet är att vända den negativa utvecklingen. Norrkraft var ett sådant projekt. Den här studien är en uppföljning av FoU:s utvärdering av projektet Norrkraft (se ovan). Syftet med denna studie är att uppmärksamma klienternas perspektiv. Studien handlar om invandrarernas svårigheter att få arbete, samtidigt som den beskriver deras möten med arbetsförmedlingens och socialtjänstens insatser.

Frågor som studien tar upp:

1. Vilka svårigheter upplever personerna med invandrarbakgrund att få arbete?
2. Hur upplever de mötet med socialtjänstens och arbetsförmedlingens insatser?
3. Vilka förslag till förändringar lyfts fram av personerna? (s. 4)

### Metod och urval

Detta är en kvalitativ studie med arbetslösa socialbidragstagande invandrare som deltog i projektet Norrkraft, i norra Botkyrka. Personerna är i åldern 25–45 år och har bott i Sverige 5–10 år. Insamling av materialet bestod av två delar – en minienkät (som gjordes i samband med utvärderingen av projektet Norrkraft 1998–1999) och intervjuer 1999 (med deltagarna i den första enkäten som visade disponibilitet och vilja bli intervjuade om sin situation). 49 personer svarade på enkäten och 15 personer gick med på att bli intervjuade. Rapportens författare berättar om svårigheter att få informanter för sin undersökning. Rent metodologiskt använde hon sig av en intervjuguide som justerades allteftersom intervjuerna gjordes och nya intressanta frågeställningar dök upp från själva empiriska materialet.

### Resultat och analys

Analysen överlappar rapportens författare ett individuellt och ett strukturellt perspektiv. Syftet är att kunna förstå vissa mönster och strukturer som finns bortom individens påverkan, och att förstå den enskilda individens synpunkt i situationen.

- De strukturella hindren.

Carlsson redovisar litteratur som tar upp några allmänna *strukturella* hinder som finns på vägen mellan bidragstagande och arbete:

Platell (1995) menar att det finns en tendens att invandraren blir *anonym' på arbetsmarknaden*, då arbetsgivarna har brist på kunskap och få redskap att orientera sig bland icke-svensk arbetskraft. Den bristfälliga kunskapen och svårigheterna att få utländska examina värderade och kompletterade återfinns även bland myndigheterna, vilket kan vara ett avgörande hinder för just högtbildade (Jonasson 1998). Följden blir att invandrare riskerar att sorteras bort i ett tidigt stadium och många invandrares kompetens har inte bedömts alls (Franzén 1997). De *informella rekryteringsvägarna* förklarar även varför så många flyktingar som kommit de senaste decennierna, har haft svårt att komma in på arbetsmarknaden. Nära 70 procent av alla tillsättningar sker via de informella söksätten, som direktkontakt med arbetsgivare och tips från släkt, vänner och bekanta (Jonasson 1998). Många gånger har invandrare/flyktingar inte kanaler in i arbetslivet via släktingar och vänner och de hänvisats till de formella söksätten. Detta förklarar också varför vissa företag har väldigt många invandrare, medan andra har mycket få och att vissa nationaliteter har koncentrerats till vissa branscher (Brune i Franzén 1997) (s. 13).

Vad säger andra studier om invandrarnas möte med de svenska välfärdsinstitutionerna? Franzén (1997) beskriver två mönster i detta möte: Först det destruktiva mönstret där kollektivering eller kategorisering är avgörande och innebär ett förhållningssätt där alla invandrare ses som en relativt enhetlig grupp. Kategorisering betonar också gränserna mellan "vi" (svenskar) och "de" (invandrare). I det destruktiva mönstret har den enskilde svårt att hävda sina individuella behov och önskemål. Det är myndigheten som agerar och hanterar invandrarens situation i detta fall. Ett agerande ovanifrån med andra ord. Det finns en risk att invandrare klientiseras i mötet med de svenska välfärdsinstitutionerna (Soydan 1996, Kamali 1997), dvs. att invandrarens behov och önskemål inte prövats individuellt utan "bygger på stereotyper av invandrare som annorlunda hjälpbehövande" (s. 16).

I det konstruktiva mönstret däremot är åtgärderna utvalda på "individuell basis utifrån den arbetssökandes förutsättningar och individuella behov, i stället för specifika åtgärder för invandrare" (s. 17). Invandraren ses i detta mönster som en individ och inte som en invandrare. I detta fall gör tjänstemannen en noggrann kartläggning av den arbetssökandes bakgrund, utbildning och yrkeserfarenheter. Den etniska dimensionen är bara en sida av en



persons mångformade identitet (genus, ålder, klass, utbildning, religion och sexuell läggning är också bidragande faktorer som formar den man är).

Franzén påpekar även att det inte finns någon forskning som ”pekar på att det kollektiverande förhållningssättet skulle ha positiva effekter för den arbetssökande. Däremot finns det forskning som tyder på att ett individualiserat förhållningssätt ger positiva effekter” (s. 18).

- Det individuella perspektivet – deltagarnas svar.

Enkätens svar har redan analyserats och diskuterats i studie nr 20 (om utredningen av Norrkraftsprojektet). Analysen av intervjuerna visar en del mycket intressant material:

1. Vad innebar flytten till Sverige för de arbetssökande, i karriär-termer?

De flesta hade hoppats på att deras tidigare kunskaper och arbetslivserfarenheter skulle spela en större roll i deras möjligheter att få ett arbete i Sverige. Så här berättar en kvinna om sin situation:

Jag kom hit och trodde jag skulle ha jobb direkt när jag kom. Jag fick vänta i 10 år innan jag fick det jobbet som jag har idag. Ändå hade jag min erfarenhet, mina papper och trots allt fick jag inget jobb – jag fick bara praktikplatser, utbildning: SFI, AMU-utbildning, etc. (s. 25).

Konsekvensen blir att många får en annan yrkesidentitet än den de haft i sina hemländer. De flesta nöjer sig också till slut med ett arbete som de egentligen är överkvalificerade för.

Det finns flera exempel att hämta från svaren. Jag citerar en kommentar från en kvinnlig informant:

Jag var tvungen att göra om den utbildningen som jag redan hade, för att kunna komma ut på den svenska arbetsmarknaden. Jag hade önskat att man kunde använda sina papper från ett annat land – och att de värderade utbildningarna mer rättvist – oavsett svensk eller utländsk och bara för att den är utländsk behöver den nödvändigtvis inte vara sämre än en svensk utbildning (s. 30).

Det här exemplet illustrerar, som Carlsson påpekar, både myndighetens och arbetsgivarens bristfälliga kunskaper i utländska examina samt en tendens till kollektivisering – alla invandrare måste gå genom samma spår för att kunna släppas i den svenska arbetsmarknaden.

Andra faktorer som spelar in när en icke-svensk försöker etablera sig på den svenska arbetsmarknaden är personens motiv för flytten, hur pass väl man lyckas etablera sig i det nya landet och ens framtida planer för att stanna i Sverige eller återvända till sitt ursprungliga land.

## 2. Om upplevda hinder.

”Hälften av de intervjuade har erfarenheter av praktikplatser som inte har lett fram till något arbete. Detta skulle man kunna kalla för en form av *bristande incitament*. Flera upplever att arbetsgivaren utnyttjar bidragsgivande anställningar. En man menar att praktiken tappar sitt egentliga syfte, när man märker att praktiken inte leder någonstans” (s. 28).

Många informanter påpekade också att det egna nätverket hade en stor betydelse för att få ett arbete.

Sammanfattningsvis, när informanterna diskuterade de upplevda hindren på väg till ett arbete så betonade de oftast strukturella faktorer och inte lika ofta individuella sådana.

## 3. Upplevelse av mötet med välfärdsinstitutionerna.

Enligt intervjuerna så har de flesta som har bott i Sverige en längre tid en ganska bra uppfattning om de olika myndigheternas funktion. Socialtjänstens funktion verkar vara lättare att förstå för en nyanländ person än arbetsförmedlingens. Många uppfattar t.ex. att arbetsförmedlingen skulle ha en större roll i förmedlandet av arbete, dvs. att de arbetssökande skulle få mer aktiv hjälp från arbetsförmedlingen.

Deras upplevelse av mötet med arbetsförmedlingen och socialtjänsten analyserades i termer av destruktiva och konstruktiva mönstren som diskuterades i början av sammanställningen. I materialet hittar Carlsson ett flertal exempel som illustrerar det som kan karakteriseras som aspekter av det destruktiva mönstret. Jag citerar några av dessa:

1. En kvinna som varit 5 år i Sverige, läser fortfarande SFI och är beroende av socialbidrag. Hon upplever att både socialtjänsten och läraren på SFI har stoppat henne att ta kontakt med arbetsförmedlingen (s. 32).
2. En annan ung muslimsk kvinna som varit arbetslös sedan ett år tillbaka upplever att hon får bristfälligt bemötande av arbetsförmedlingen och att hennes individuella behov inte tas tillvara. (...)

Några av arbetsförmedlarna mer eller mindre uppmanade henne att inte bära slöja när hon söker arbete (s. 32).

3. En ung man som har bott i Sverige i 7 år fick gå på en kockutbildning via en arbetsförmedling. När han sedan uppsökte en annan arbetsförmedling med önskan att gå en påbyggnad på den utbildning han redan hade börjat fick han svar att hans svenska var för dålig för att kvalificera för den där kursen. Han önskar själv kunna gå på utbildningar som kan leda till arbete i stället för att bara försöka lära sig bättre svenska.

Carlsson är kritisk i sin analys. Hon menar att dessa exempel och särskilt det sistnämnda är illustrationer på hur man kan hamna i ett destruktivt mönster: "Hans individuella behov beaktas inte och det ställs absoluta krav på svenskkunskaper. Han slussas in i specifika åtgärdsprogram för invandrare (med vaga mål), istället för att gå en mer kompetenshöjande utbildning som kan leda till arbete" (s. 33).

Flera personer känner sig fångade av systemet där man hänvisas till och bollas mellan olika myndigheter. Även här finns det flera exempel som illustrerar hur eget initiativ från den arbetssökandes sida hindras (t.ex. på grund av olika regler eller på grund att de bedöms ha för dåliga kunskaper i svenska).

Att hamna i ett destruktivt mönster gör att de arbetssökande i längden tappar lust och motivation till agens och intar en passiv position i förhållande till myndigheterna.

Jag tror ibland att det är någon "däruppe", kanske någon politiker som vill att jag ska hamna i socialtjänsten – jag vet inte varför – om det är en slump eller om det är jag som misslyckats? Det känns som om de inte vill att jag ska söka jobb – de hjälper ju ändå inte – ibland verkar det som arbetsförmedlingen vill att man ska gå till 'socialen' (s. 34).

Lyckligtvis finns också exempel på personer som hamnat i ett konstruktivt mönster, med bra och individuellt bemötande som tar hänsyn till vad de tidigare har gjort i sina liv. Exempel på detta är t.ex. satsningar som "Internationella ingenjörer" som aktivt skapar nätverk med arbetsgivare.

#### 4. Önskade förändringar.

Vilka förändringar önskar de intervjuade sig? Tre viktiga punkter framgår från intervjumaterialet när det handlar om informanternas önskan om förändringar i hjälpen: de vill bli *sedda* som individer, de önskar lyhördhet från myndigheternas sida ("att lyssna på folket och ta reda på vad de vill", s. 37) och att deras tidigare kom-

petenser, arbetslivserfarenheter och utbildningar tillvaratas även i det nya landet (med mindre betoning på ”stelbenta’ regler och krav bl.a. vad det gäller svenskkunskaper” s. 37).

Carlsson sammanfattar sina informanternas önskemål och presenterar dem i form av åtgärder grundade på ett brukarperspektiv. Den här sammanfattningen är väldigt intressant och borde läsas i sin helhet (s. 38–39, 41–43). Här summerar jag några viktiga punkter.

Flera strukturella lösningar föreslås:

- Bättre länkar mellan utbildning och arbetsliv. Fler utbildningar som leder till arbete, s.k. kompetenshöjande kurser.
- Myndigheterna borde ha bättre kontakt med arbetsgivarna. Carlsson kommenterar att invandrare ofta saknar det sociala nätverket som kan leda till arbete. Myndigheternas roll skulle kunna vara att motverka den indirekta diskriminering som kan uppstå i kontakten mellan den icke-svenske arbetssökanden och arbetsgivaren. Det uppskattas att 70 procent av alla tillsättningar sker via nätverksrekrytering (s. 42).
- Påverkan på arbetsgivare och arbetsmarknaden med fler så kallade ”ingångsjobb”.
- Snabbare och effektivare system där flera parter samverkar med varandra.
- Mer strukturella lösningar i kombination med ett individualiserat förhållningssätt.

Carlsson avslutar med följande kommentar:

Avslutningsvis så förespråkar jag ett förhållningssätt i linje med en universell mångfaldsmodell, som bättre tar hänsyn till individuella behov och investerar i invandrarnas humankapital, i kombination med fler strukturella lösningar. För att åstadkomma en sådan utveckling krävs en *samverkan mellan flera olika aktörer i samhället*, dvs. staten, privata sektorn och det civila samhället. Detta förhållningssätt skulle löna sig i längden. Dels rent ekonomiskt, dels spara mycket mänskligt lidanden i form av ett passivt bidragsberoende vilket i sin tur riskerar att förstärka den strukturella marginalisering som håller på att utvecklas bland invandrare i storstädernas ytterområden (s. 43).

## Referenser

- Franzén, E.C. (1997). *Invandrare lär sig svenskt arbetsliv – i reell miljö. Uppföljning och utvärdering av en pedagogisk verksamhet för arbetslösa invandrare i södra Stockholmsområdet under augusti 1996–december 1997*. Forskningsrapport nr 61, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Jonasson, I. (1998). *Vägar till arbete för invandrare. En kunskapsöversikt*. Svenska kommunförbundet, Kommentus förlag, Stockholm.
- Kamali, M. (1997). *Distorted Integration. Clientization of Immigrants in Sweden*. Uppsala universitet, Centrum för multietnisk forskning, Uppsala.
- Platell, B. (1995). *Omtolkning av kulturell kompetens. Högutbildade invandrare på den svenska arbetsmarknaden*. Seminariedokumentation. Mångkulturellt centrum, Serie R:9, Botkyrka.
- Soydan, H. (1996). "Klientisering i socialpolitiken". *Invandrare och minoriteter*, nr 3 (s. 85–93).

## 22 Ungdomsarbetslöshet – Vardagsliv och Samhälle

*Rantakeisu, U.; Starrin, B. & Hagquist, C. 1996. Lund. Studentlitteratur.*

### Bakgrund och syfte

Den här boken går igenom svensk, nordisk, europeisk och internationell forskning om ungdomsarbetslöshet. Den grundas inte på en enskild studie om en viss målgrupp, utan den fungerar som en överblick av den befintliga litteraturen och forskningen om ungdomsarbetslöshet. Är det ett arbetsmarknadsproblem eller är det främst ett ungdomsproblem?

### Relevanta frågeställningar

Ungdomsarbetslöshet brukar förknippas med polariserade positioner: att bli arbetslös kontra att inte komma in på arbetsmarknaden; arbetslöshet som tillstånd kontra arbetslöshet som karriär, och arbetslöshet som personligt öde kontra arbetslöshet som element i kulturen (s. 21).

Författarna påpekar även att redan utsatta ungdomar löper större risk att gå först in i arbetslöshet och sist att komma ur den.

Är arbetet viktigare för kvinnor än för män? Vissa studier hävdar att män drabbas hårdare av arbetslöshet än vad kvinnor gör. Detta har förmodligen att göra med en traditionell genusfördelning på arbetet eftersom det antas att kvinnor kan få omgivningens aktning genom att sköta hemmet. Mycket tyder på att allt eftersom kvinnor kommer in på arbetsmarknaden och får en yrkesidentitet, så minskar skillnaderna i reaktion hos män och kvinnor. Andra forskningsrön säger att ”i de unga kvinnornas strävan efter självständighet och jämställdhet blir arbetet ett centralt inslag” (s. 45) vilket kan medföra att unga kvinnor reagerar starkare på att vara arbetslösa.

Arbetets kvalitet har på senare tid diskuterats mer i nyare ungdomsarbetslöshetsforskning. Medan vissa forskare inte tycks reflektera över det faktum att ett arbete där man inte trivs kan vara hämmande för ungdomarnas utveckling, precis som arbetslöshet, så påpekar andra forskare att såväl arbetslöshet som dåliga arbeten kan leda till stagnation bland ungdomarna.

Ett kapitel om arbetslöshet som stigma och skam inleds med ett citat från Marden & Duff (1975): ”Av alla välfärdsstatens myter har skrönorna om de arbetskygga och snyltarna varit de sämst bestyrkta i fråga om bevismaterial; ändå har de visat sig vara de mest seglivade” (s. 53).

Författarna kommenterar citatet och menar att dessa skrönor fritar samhällssystemet från kritik. Problemet ligger hos de arbetslösa och lösningen koncentreras också på att behandla individen, och inte på att tänka om systemet. Anneli Carlsson för ett liknande resonemang i rapport nr 21.

### **23 Från var sin sida av skrivbordet – 87 klienter och deras handläggare om socialtjänstens insatser**

*Maria Abrahamson. Rapport i socialt arbete nr 52-1991.  
Stockholms universitet – Socialhögskolan.*

Studien jämför hur socialsekreterarna och klienter uppfattar sina möten med varandra – vad handlade hjälpen om? Hur blev de bemötta? Fick de den hjälp de behövde? Studien genomfördes före 90-talets stora kris. Mycket har hänt under tiden och en del strukturella förändringar har också skett vad gäller socialtjänstens

organisation. Jag hävdar att studien ändå fungerar som ett intressant bidrag som ger en historisk överblick på hur relationen mellan klienten och socialtjänsten har varit, samt om och hur den har utvecklats och förändrats under tiden.

### Bakgrund och syfte

Studien syftar till att undersöka socialsekreterarnas och klienternas bild av sociala insatser och hjälpmetoder. Den har tre huvudfrågeställningar som belyses med material från intervjuer med socialsekreterare och klienter:

1. Anledning till kontakten med socialvårdsbyrån, sökt och erbjuden hjälp. Skulle klienten behöva annan slags hjälp än den som erbjöds?
2. Kontakt mellan socialsekreteraren och klienten. Hur lång är kontakten mellan socialsekreteraren och klienten? Vad har klienten för erfarenhet av socialtjänsten?
3. Bemötande.

### Metod och urval

Fyra distrikt med olika karaktär valdes bland Stockholms 18 distrikt: ett innerstadsdistrikt med stor andel ensamstående personer, ensamstående föräldrar och en ganska stor andel missbrukare; ett närförortsdistrikt med hög andel ensamstående personer med missbruksproblem; ett förortsområde med stor andel barnfamiljer; och ett då relativt nybyggt ytterförortsdistrikt med stor andel invandrare.

Informanterna valdes slumpmässigt men dock inom Stockholms socialtjänsts uppdelning av hushåll i kategorier: Ensamstående man utan barn (40 procent); ensamstående man med barn (3 procent); ensamstående kvinna utan barn (21 procent); ensamstående kvinna med barn (18 procent), par utan barn (5 procent), par med barn (13 procent). 100 hushåll blev då utvalda och kom att representeras på det här sättet: Ensamma män utan barn (40 st.); ensamma män med barn (4 st.); ensamma kvinnor utan barn (20 st.); ensamma kvinnor med barn (16 st.); par utan barn (8 st.); par med barn (12 st.). Av dessa 100 föll 13 bort pga. olika skäl. 117 socialarbetare blev intervjuade. Intervjuerna gjordes under 1988–1989.

Abrahamson påpekar att intervjuerna genomfördes på ett sätt som var fristående från socialvårdsbyrån och på en plats som de intervjuade kunde välja själva. På det sättet minskades risken att klienterna skulle känna sig påverkade av att framställa deras kontakt med socialtjänsten som enbart positiv (jag tror att detta kan ha varit fallet i några av studierna som ingår i den här sammanställningen).

## Resultat och analys

Rapportens författare berättar att hon själv har mångårig erfarenhet av arbete som socialsekreterare och hon använder sig av sina tidigare kunskaper för att reflektera över intervjumaterialet. Hon berättar t.ex. om den arbetsmetod som hon (och antagligen hennes kollegor) använde för att i mötet med klienten kunna förstå vilken slags hjälp det handlade om. Personligen tycker jag att detta är intressant att ta med i sammanställningen eftersom det ger en bättre bild av hur mötet mellan klienten och socialsekreteraren tolkas från sekreterarnas sida:

Som socialsekreterare vid socialvårdsbyrån var min uppgift att lyssna efter vissa nyckelmeningar i klienternas berättelse. Nyckelmeningar som skulle passa till de tillgängliga insatserna och legitimera besluten. Det klienterna och jag då hade pratat om kan jag nu se som ett urskiljande och definierande av dessa nyckelmeningar. Så omskapade jag klientens berättelse till en beskrivning av 'ärendet', en beskrivning som legitimerade klientens hjälpbehov och som klienten oftast också gjorde till sin (s. 20).

Hur kommunicerade de med varandra och hur gick mötet till? Abrahamson delar upp klienterna i fyra olika grupper: de som hade kortvariga kontakter med socialtjänsten, de som hade långvariga kontakter, klienter i vuxengrupp, psykgrupp eller rehabgrupp (som hade något annat problem utöver de ekonomiska), och klienterna i familjgrupp eller ungdomsgrupp (familjer med minderåriga barn eller ungdomar som hade andra problem utöver de ekonomiska).



Grupperna beskrivs mer detaljerat nedan.

- Klienter med kortvariga kontakter med socialtjänsten.

De var i huvudsak unga människor som ännu inte hade funnit ett fotfäste på arbetsmarknaden. Några hade stora skulder och sökte socialbidrag för att klara sig.

Abrahamson menar att klienternas uppfattning av socialsekreterarens bemötande sammanföll med om de fick den hjälp de ansökte om. Kunde man lösa det ekonomiska problemet på ett smidigt sätt så uppskattade klienten det bemötande han eller hon fick. Fick man däremot inte den sökta hjälpen innebar det ofta att man uppfattade mötet som negativt. Nästan hälften av de intervjuade var negativa till bemötandet. Detta kunde delvis bero på att klienten kanske fick mindre socialbidrag än vad hon eller han hade förväntat, men det kunde också bero på sättet under vilka bemötandet skedde: flera menade att det var för mycket byråkratiskt krångel och motstridiga besked från olika grupper.

En fjärdedel av klienterna fick i stort sett den hjälp de ansökte om men hade trots det varken positiva eller negativa kommentarer beträffande hur de togs emot på socialvårdsbyrån. Kontakten motsvarade i stort sett vad de hade tänkt sig.

18 av 24 personer i denna grupp svarade att den enda hjälp som de behövde och som de förväntade sig var av ekonomisk art.

Enligt Abrahamsons analys så var kontakten med socialtjänsten för de intervjuade i denna grupp av liten betydelse. Den kunde liknas vid andra opersonliga myndighetskontakter, som t.ex. med försäkringskassan (s. 37).

- Klienter med långvarigt socialbidrag.

Av de totala 87 intervjuade hörde 22 stycken till denna grupp. Den bestod av människor som hade haft längre kontakt med socialtjänsten (de antingen ansökte om hjälp regelbundet eller så återkom de i perioder). Halva gruppen var mellan 30 och 39 år gamla. De flesta var dock var över 50 år.

Bland klienterna i den här gruppen var de främsta skälen till kontakten en koppling till låga ersättningar från det socialpolitiska försäkringssystemet. Att vara ensamstående mor med barn och utan möjlighet att arbeta heltid var ett annat förekommande skäl.

Abrahamson skriver att ”hälften av klienterna uppgav att de fick den hjälp de ville ha. De övriga ansåg att de hade fått fel hjälp eller

för litet ekonomiskt hjälp” och att ”många önskade någon form av rådgivning som skulle hjälpa de ur svårigheterna på ett mer långsiktigt sätt” (s. 44).

Många klienter tyckte att socialsekreterarna inte hade tillräckligt med tid för dem, eller att de inte lyssnade tillräckligt och att de inte intresserade sig tillräckligt för deras fall.

Det här citatet från en intervju med en klient illustrerar hur de kan uppleva bemötandet:

Jag tappade sugen i samband med en skilsmässa. [...] Sedan var det svårt för mig att komma igen. Socialbidraget fyllde ut mellanskillnaden mellan först KAS och sedan utbildningsbidrag. Det var en rent chockartad upplevelse för mig hur det fungerade. [...] Flera gånger har jag bett om att få ordentliga samtal. Jag har inte ens fått komma dit. Det har lett till att jag slutligen enbart kommunicerar med dem per brev. [...] Vad jag skulle behövt var att socialförvaltningen agerade för min räkning i förhållande till de andra myndigheterna. I stället har det varit som att möta en cementvägg. [...] Arbetsförmedlingen ville helst bolla över mig på sociala, som inte gjorde någonting. (s. 44–45).

Upplevde klienterna att de var i behov av annan hjälp än det ekonomiska bidraget? Som Abrahamson påpekar så önskade den här gruppen (i jämförelsen med gruppen som hade korta kontakter med socialtjänsten) i mycket större utsträckning att de hade fått ytterligare hjälp (som t.ex. praktiskt inriktad rådgivning eller mer tid att tala med socialsekreteraren). 14 av de 22 intervjuade nämnde att de hade behövt sådan hjälp.

Bland den första och andra gruppen av svarspersoner fanns det 11 personer med icke-svensk bakgrund. Abrahamson påpekar att deras förhållande till socialvårdsbyrån skilde sig från svenskarnas. Författaren förklarar: ”Förväntningarna var högre och därmed besvikelsen större. De hade ännu inte fått grepp om vad som är okränkbar svensk sanning och vad som är officiell retorik och sanning med modifikation. En man menade att socialförvaltningen bröt mot lagen och visade på en broschyr där socialtjänstlagens luftiga honnörsord översatts till persiska.

Många hade i egenskap av flyktingar under lång tid tagit emot socialbidrag under väntan på uppehålls- och arbetstillstånd. Detta skedde med viss häpnad, eftersom de ville arbeta men inte fick. Den tidigare generösa myndigheten blev efter att uppehålls- och arbetstillstånd beviljats kravfylld och otillgänglig.”

Lite senare på samma sida presenterar Abrahamson ett utdrag ur en intervju som illustrerar just detta:

De är som en kamrer i en bank, eller en funktionär. I mitt land var en socialassistent en ängel. Här är de en funktionär. De kan inte hjälpa och mår bara dåligt över allting de inte kan göra. Det måste finnas rådgivare. Det finns inte. Allt är koncentrerat kring pengarna. [...] Aldrig har vi kunnat känna att 'Social Service' har varit social service. Många gånger behövs inte pengar utan hjälp med rådgivning (s. 48).

- Klienterna i vuxengrupp.

Ensamstående män var majoriteten i den här gruppen. Skälet till kontakt med socialtjänsten var ofta missbruk. Klienterna sökte även att få hjälp med att bli av med missbruket, hjälp med bostad och stödkontakt. De flesta av klienterna här hade haft en lång kontakt med socialtjänsten. Något mer än hälften av dem uppgav att de hade fått den hjälp de ville ha. Dessa var antingen positiva eller likgiltiga till socialsekreterarens sätt att bemöta dem. De som var negativa ansåg att de hade fått fel eller för liten hjälp.

- Familje- och ungdomsgruppen.

Klienterna i denna grupp kom i kontakt med socialtjänsten efter anmälningar om missförhållanden i familjen. Som Abrahamson påpekar så var den största delen av klienterna positiva till den hjälp de fick (oftast i form av stöd och råd från socialsekreterarens sida). De var också positiva till bemötandet. Som det framgår från intervjuerna så var socialtjänsten och dess insatser av stor betydelse för mer än halva klientgruppen.

Sammanfattningsvis summerar Abrahamson slutsatserna i sin analys. Här citerar jag några utvalda delar:

Om brister i systemet: "Det klienterna berättade pekade på några viktiga brister. En sådan var att socialsekreterarna underskattade klienternas behov av information om när pengarna skulle utgå och inte. Flera klienter nämnde, som en ytterligare önskad hjälp att de inte visste vilka deras rättigheter var i förhållande till socialvårdsbyrån. Vidare var det tydligt att de klienter som under en längre tid hade haft socialbidrag saknade flera former av ytterligare hjälp, främst av praktisk och rådgivande natur. På socialvårdsbyråerna fanns inga personer vars uppgift var att fånga upp detta hjälpbehov. Dessa klienter kom därför att uppfatta socialvårdsbyrån som en sluten fästning, till vilken de saknade kommunikationsmöjligheter. Sådana svårigheter avtecknade sig, såväl om klienterna hade haft kontakt med soffhandläggare som med socialsekreterare" (s. 84).

Om kommunikationssvårigheter och makt: "Socialtjänsten har sin legitimitet som den yttersta instansen för att avvärja mänsklig nöd för de människor som har ramlat igenom andra skyddsnet. Socialtjänsten och socialarbetarna kom för många klienter att inta en central och viktig plats i livet. Bristen på adekvat hjälp och några klienters bristande kraft eller vilja att leva sina liv så som andra tyckte att de borde, gjorde att många fastnade och blev kvar i socialtjänstens skyddsnet. Dessa klienter upplevde sig ofta som avvisade och lämnade utan hjälp. Socialsekreterarna å sin sida såg dem som krävande och ytterst svåra att hjälpa" (s. 86).

Om vad klienterna önskade sig utöver den ekonomiska hjälpen: "Intervjuerna visade, att den hjälpen utöver pengar klienterna önskade från socialvårdsbyrån var helt vardaglig och rimlig. De efterfrågade ett socialt bistånd: socialsekreteraren som ombudsman. Ur en lyhördhet inför vad som är klienternas önskemål finns en möjlighet för socialsekreterarna att vinna ett förtroende, som de många gånger saknade hos de här intervjuade klienterna. Mer än så. De socialsekreterare som arbetade under avbyråkratiserade former beskrev en klar tillfredsställelse med sitt arbete. De fick klienternas positiva gensvar på den hjälp de erbjöd. Insatserna kunde återspegla klienternas eget meningssammanhang, snarare än utgöra ett led ur en utredningsprocedur" (s. 87).

### **Kommentar**

Även om denna rapport skrevs för snart tjugo år sedan så återspeglar den fortfarande samma brister och förhoppningar som senare rapporter om klienternas perspektiv tar upp.

I den sista delen av studiesammanställningen summerar jag några gemensamma drag och slutsatser som jag kunde finna i alla dessa texter.

### **Slutdiskussion**

Syftet med denna sammanställning var att ge läsaren en överblick av befintlig litteratur som tar upp klienternas perspektiv och erfarenheter av möten med olika delar av socialförsäkrings-systemet.

Studien omfattar ett brett spektrum av klienter: socialbidragstagare, arbetslösa som är socialbidragstagare, arbetslösa socialbidragstagande invandrare, arbetslösa men icke-socialbidragstagare, arbetslösa i olika åtgärdsprogram, deltidsarbetslösa, arbetslösa landsorts kvinnor, homo- eller bisexuella som har kommit i kontakt med socialtjänsten, unga arbetslösa och unga socialbidragstagande arbetslösa.

Specifika problem och olika epoker (från 1990-talet fram tills nu) tas upp och diskuteras i detalj. I denna slutdiskussion vill jag presentera några frågor som litteraturen väckte hos mig, summera studiernas gemensamma punkter och resultat, och presentera några av de åtgärder som föreslås i de olika texterna.

## Diskussioner och pågående debatter

1. Det framgår från flera texter i denna sammanställning att det råder en viss osäkerhet i hur man ser på olika former av statligt reglerad social och ekonomisk hjälp: Är hjälpen en *rättighet* som gäller för alla medborgare i det svenska samhället, eller är hjälpen en *tjänst* som kräver *motprestationer*? Och i så fall – vad kan man kräva? (Detta diskuteras t.ex. i studier nr. 2, 3, 18 och 23). Det svenska samhället har under de senaste decennierna gått genom en del förändringar. Det framgår ur klienternas perspektiv att de inte längre är säkra på sina rättigheter när det gäller det svenska socialförsäkringssystemet. Klienternas uppfattning i denna fråga är att även personal på olika myndigheter har olika syn på vad hjälpen handlar om och på vem som har rätt eller inte till den. Den punkten borde tas upp mycket mer och mycket oftare i den offentliga debatten.

2. Den andra stora frågan som väcks från litteraturen är kopplad till den första punkten som diskuterades ovan. Några av studierna (t.ex. nr. 5 och 18) nämner att det finns en dubbelhet i socialförsäkringssystemet. Dubbelheten består i hjälpens natur: klienterna upplever många gånger att myndigheterna erbjuder hjälp samtidigt som de misstänker dem som ansöker om hjälp (i bemötandet, och i och med att man behovsprovar olika ansökningar). En annan typ av dubbelhet som klienterna upplever har att göra med socialsekreterarnas eller hjälparnas roll: de är, å ena sidan en del av en maktbärande myndighet, med lagar, regler och direktiv, men å

andra sidan är det deras jobb att stödja och hjälpa personer i utsatta situationer.

3. En tredje diskussion som lyfts upp av materialet handlar om förhållandet mellan struktur och agens (som t.ex. diskuteras i studierna nr. 5, 13, 20 och 21). Lite förenklat skulle man kunna formulera diskussionen så här: Om arbetslösheten tycks uppfattas som ett strukturellt problem, som beror bland annat på den ekonomiska konjunkturen och bristen på arbete, varför tror man att individuella åtgärder skulle kunna vara till hjälp? I studie nr. 20 ställer författaren följande fråga: "Skulle myndigheter som arbetar med arbetslöshet kanske i större utsträckning arbeta strukturinriktat för att minska arbetslösheten? Arbetar handläggarna i 'motvind' med att på en individuell nivå lösa problem, som egentligen har med strukturella förhållanden att göra?" (Carlsson 1999:32). Detta är fortfarande en öppen fråga.

### Resultat – gemensamma punkter

Som jag påpekade tidigare representerar studierna i denna sammanställning olika tidpunkter i den svenska historien där olika aktörer är inblandade. Ändå kan man se några gemensamma punkter i brukarnas upplevelser och erfarenheter av mötet med olika representanter för socialförsäkringssystemet. Här nämner jag några punkter i korthet:

Om bemötandet:

1. Klienternas känsla av att befinna sig i en ojämlik maktposition. Klienten befinner sig i ett beroendeförhållande. Det ojämlika förhållandet avspeglar sig också av att det är myndigheternas språkkod som används (med t.ex. ord och uttryck som "normöverskott", "normunderskott", "komplettering" och "ej berättigad till") och att förhandlingarna äger rum hos myndigheterna. Myndighetsrepresentanternas strategi i förhandlingen med klienterna är att använda sig av och hänvisa till normer av bestämmelser. Klienterna befinner sig igen i underläge eftersom de inte känner till dessa regler och bestämmelserna. "Spelreglerna" upplevs många gånger som otydliga och klienterna vet oftast inte om villkoren som ställts är förhandlingsbara eller inte.

2. De flesta av klienterna upplever känslor av obehag och skam i samband med att de måste söka hjälp. Dessa beror inte alltid enbart på sättet som de bemöts av myndigheterna utan har även att göra med införlivade moraliska värderingar och känslan av att ha hamnat i marginalen.
3. Känslan att bli skickad mellan olika myndigheter, av att inte bli sedd som individ utan som ett "socialfall" är också punkter som ofta nämns i de olika studierna.
4. Olika bidragsformer upplevs olika av klienterna. Rekvisitioner t.ex. upplevs som kränkande och förnedrande. Att inte veta om man har rätt till bidrag, och att inte veta när pengarna kommer upplevs också som svåra stressmoment som förstärker känslan av att befinna sig i ett beroendeförhållande.
5. Flera klienter efterlyste att bli behandlade som individer och att de som arbetar på olika myndigheter skulle se mer till den enskilde, hans eller hennes intresse och möjligheter. En kollektiverad behandling innebär att de som ansöker om hjälp delas in i olika grupper som betraktas som ganska enhetliga: "invandrare", "socialbidragstagare" osv. Det blir då svårt för den enskilde att hävda individuella behov och önskemål. Det finns risk att åtgärderna bygger på förutfattade meningar om vad människor som hör till en viss grupp har för behov. Billquist uttrycker kollektiveringen på det här sättet: "Bemötandet av klienten utgår i många fall inte från dennes behov och resurser utan snarare från vad "systemet" kräver – följ lagar och regler, samtalen standardiseras – man följer blanketten!" (2002:89, studie nr. 5). Westerlund & Svensson (2001, studie nr. 16) menar att arbetsmarknadspolitiken inte fullt ut tar hänsyn till klienternas livssituation (jfr med Petterssons diskussion om deltidsarbetslöshet, nr. 13). Okunskap om klienternas livsvillkor gör att insatta åtgärder blir mindre humana och effektiva. "Det förefaller som om politiken (lik-som forskningen) i hög grad utformas med hänsyn till tätorts-boende mäns levnadsförhållanden" (Westerlund & Svensson, 2001:38).
6. Klienterna betonade att de inte mådde bra av att vara beroende av socialbidrag och de ville få en chans till en fast anställning. Det framkom också önskemål från klienternas sida om att socialtjänsten skulle kunna vara mer gränsöverskridande i sitt

arbete och hjälpa till att ordna jobb eller ”visa vägen”. Detta är en viktig punkt att ta hänsyn till, eftersom myndigheterna i många fall kan vara den enda kopplingen som den enskilda arbetsökanden har till ett fungerande stödnätverk. Det är värt att påminna läsaren om att uppskattningsvis nära 70 procent av alla tillsättningar sker via de informella söksätten, som direktkontakt med arbetsgivare och tips från släkt, vänner och bekanta. Många personer saknar dessa informella kanaler in i arbetslivet och de hänvisas till de formella söksätten.

Om olika åtgärdsprogram:

7. Många av dem som befann sig inom ett åtgärdsprogram (praktikplats eller utbildning) var positiva till att de blev sysselsatta och kom ett steg närmare arbetsmarknaden eller åtminstone socialisering i en arbetsgrupp. Men många var samtidigt kritiska till att åtgärderna oftast inte lede till ett *riktigt* arbete. Flera upplevde att arbetsgivaren utnyttjade bidragsgivande anställningar. De var också kritiska när de blev satta i åtgärder som inte tog hänsyn till deras tidigare bakgrund och kunskaper. Jonsson (2001, studie nr. 8) ställer frågan om det inte vore på plats att fundera kring vissa aspekter av åtgärder som praktikplatser: Skulle det inte vara lönsamt ”både ur ett mänskligt och ett samhällsekonomiskt perspektiv att satsa på någon form av lönesättning i stället för bidrag?” (s. 45).

### Önskade åtgärder och lösningar

(se även studie nr 16 för en lista med några allmänna slutsatser från olika studier om arbetslöshet)

Flera strukturella lösningar föreslås:

- Bättre länkar mellan utbildning och arbetsliv. Fler utbildningar som leder till arbete, s.k. kompetenshöjande kurser.
- Myndigheterna borde ha bättre kontakt med arbetsgivarna.
- Snabbare och effektivare system där flera parter samverkar med varandra (punkterna ovan är tagna ur Carlsson, 2000:38–43, studie nr. 21).
- Större reflektion och transparens i arbetet med klienterna. Om reflektion: ”Brukare är ingen yrkestitel, och inte heller någon socioekonomisk situation som på ett självklart sätt ger brukaren en viss ställning i samhället.” (Lundgren m.fl.,



2005:53, studie nr. 7) Socialarbetaren behöver därför reflektera över faktumet att de befinner sig i en ojämn maktrelation gentemot de s.k. brukarna. Det är också viktigt att reflektera över vilken betydelse kön, etnicitet, sexualitet, utbildning och ekonomiska förhållanden har för kontakten mellan socialtjänsten och klienten. Om transparens: ”Den enskilde måste få information om vilka behandlingsinsatser som finns att tillgå, hur dessa kan utformas och vilka resultat de kan tänkas få. Informationen måste lämnas med hänsyn till den enskildes förutsättningar och livssituation. Dialogen och relationen mellan den enskilde och handläggaren blir därför avgörande för utredningens utförande. Samtidigt är det viktigt att brukaren får information om på vilka kriterier behoven bedöms och att dessa kriterier bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet.” (Lundgren m.fl., 2005:54)

- Anammandet av ett *individualiserat* förhållningssätt, som innebär: större lyhördhet, större hänsyn till individuella behov, och tillvaratagande av individens tidigare kompetenser, utbildningar och livserfarenheter i planering av åtgärderna.

För att kunna åstadkomma en utveckling som tar hänsyn till individuella och strukturella faktorer krävs, som Carlsson (2000:43, studie nr. 21) påpekar, en samverkan mellan olika aktörer i samhället, dvs. staten, privata sektorn och det civila samhället. Detta förhållningssätt skulle löna sig i längden, rent ekonomiskt, men det skulle också spara mycket mänskligt lidande i form av ett passivt bidragsberoende och marginalisering.

## Referenser

- Abrahamson, M. (1991). Från var sin sida av skrivbordet – 87 klienter och deras handläggare om socialtjänstens insatser. Rapport i socialt arbete nr 52-1991. Stockholms universitet – Socialhögskolan.
- Ackum Agell, S. (1996). *Arbetslösas sökaktivitet*. FIEF Reprint Series No. 106 (särtryck ur Aktiv arbetsmarknadspolitik, SOU 1996:34). FIEF, Stockholm.
- Arbetslivsinstitutet (2003) *Arbetsvillkor och Utsatthet* (ofullständig referens i rapporten, hänvisning till arbetslivsinstitutets hemsida)

- Behrenz, L, Delander, L, Månsson, J, Nyberg, E. (2002). Rapport från Växjö universitet: Utvärdering av Pilotprojekt för arbetslösa invandrare. Ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling. Ura 2002:6.
- Billquist, L. (2002). Rummet, mötet och ritualerna. Klientarbetet i ekonomiärenden – administration och kontroll eller råd och stöd? I: *Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst*. En konferens i Göteborg 16–17 april 2002. Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap.
- Bons, T. (2000). Som ett kopparstick i regnet eller Independence Day – En deskriptiv analys av dagsbokssamlingen skriven i Fittja. FoU-Södertörn Skriftserie nr 9/00.
- Carlsson, A, Franzén, E C, Skogens, L och Wallin, B. (1999). Arbetsökarprojektet NORRKRAFT – Samverkan Socialtjänsten – Arbetsförmedlingen i Botkyrka. September 1997–september 1998. FoU- Södertörn. Skriftserie nr 2/99.
- Carlsson, A. (2000). Att sitta under den sociala makten. Socialtjänstens och arbetsförmedlingens insatser för arbetssökande, invandrare socialbidragstagare – ett brukarperspektiv. FoU-Södertörn. Skriftserie nr 10/00.
- Dahlgren, B. (1997). Svart på vitt – personliga berättelser om hur det är. Rapport. Länsstyrelsen Värmland, 1997:9.
- Eisenberg, P. & Lazarfeld, P.F. (1938). "The psychological effects of unemployment." *Psychological Bulletin* 35:358–390.
- Ericson, S-E, Eriksson, E, Janson, R och Wächter, Y. (1998). *På marginalen – En intervjubok från Socialtjänstutredningen*. Demokratiutredningens skrift nr 10. Statens Offentliga Utredningar. SOU 1998:161.
- Forsberg, E. (1998). "Jag fick bita mig i tungan innan jag gick till socialen" – En studie om socialbidragshantering i Hammarö kommun. Centrum för Folkhälsoforskning, Karlstad. Utredningsrapport, nr 3, 1998.
- Franzén, E.C. (1997). *Invandrare lär sig svenskt arbetsliv – i reell miljö. Uppföljning och utvärdering av en pedagogisk verksamhet för arbetslösa invandrare i södra Stockholmområdet under augusti 1996–december 1997*. Forskningsrapport nr 61, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Fröberg, D och Lindqvist, L. (2002). Deltagarna i aktivitetsgarantin. Rapport 2002:11. IFAU – Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.

- Graetz, G. (1993). "Health consequences of employment and unemployment: Longitudinal evidence for young men and women." *Social Science and Medicine* 36(6):715-724.
- Gunnarsson, E. (1993). *I välfärdsstatens utmarker: om socialbidrag och försörjning bland ensamstående kvinnor utan barn*. Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete. Rapport i Socialt arbete, 64, 1993.
- Halleröd, B. (1993): "Åsikter om socialbidragstagare" i Halleröd m.fl. *Konsensuell fattigdom – en studie av konsumtion och attityder till konsumtion*. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- HomO (2003) *Årsredovisning för år 2002*, www.homo.se
- Hägglund, P. (2002). Effekter av jobbsökarinsatser via nätet – erfarenheter från ett kontrollerat experiment. *Ura* 2002:10. Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Håkansson, P.A. (1987) *Längtan och livsform – homosexuellas situation i ett heterosexuellt samhälle*. Doktorsavhandling i sociologi, Lunds universitet.
- Jonasson, I. (1998). *Vägar till arbete för invandrare*. En kunskapsöversikt. Svenska kommunförbundet, Kommentus förlag, Stockholm.
- Jonsson, M. (2001). Och metoderna kommer och går. Intervjuer med handläggare och arbetslösa inom socialtjänsten. FoU-Södertörn skriftserie nr 14/01.
- Julkunen, I. (1992). Ta missnöjet på allvar. *Nordisk Socialt Arbeid*, 1992 (2): 45–55.
- Jönsson, L R. (2003). När välfärden krackelerar – berättelser om hur det är att leva utan arbete. Working-paper-serien 2003:1. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Jönsson, L R. och Starrin B. (1999). "I socialt underläge" – En explorativ studie av arbetslösa socialbidragssökande. 1999:4. Meddelanden från Socialhögskolan.
- Kamali, M. (1997). *Distorted Integration. Clientization of Immigrants in Sweden*. Uppsala universitet, Centrum för multietnisk forskning, Uppsala.
- Landelius, P S och Remaeus A. (2004). Sexuell läggning och bemötande i socialtjänsten. Socialstyrelsen. Artikel nr 2004-131-23. Publicerad www.socialstyrelsen.se, juni 2004.
- Leana, C.R. & Feldman D.C.. (1990). "Individual responses to job loss: empirical findings from two field studies." *Human Relations* 43 (11): 1155–1181.

- Lundgren, M, Ler A, Printz A, Wiksten A och Östblom J. (2005). Integration mellan forskning, utbildning och praktik ur ett brukarperspektiv. Arbetsgruppsrapport. Socialstyrelsen. Artikelnr:2005-124-2.
- Nilsson, G. (1989) *Fattigliv*. Meddelanden från Socialhögskolan. 1989:1.
- Petterson, H. (2005). A-kassa på deltid – ett ständigt problem inom arbetslöshetsförsäkringen. Working paper från HELA-projektet 2005:3. Arbetslivsrapport 2005:19.
- Platell, B. (1995). *Omtolkning av kulturell kompetens. Högutbildade invandrare på den svenska arbetsmarknaden*. Seminariedokumentation. Mångkulturellt centrum, Serie R:9, Botkyrka.
- Rantakeisu, U.; Starrin, B. Och Hagquist, C. (1996). *Ungdomsarbetslöshet – Vardagsliv och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- RFSL (2003) *Brott mot homosexuella*. (Fullständig referens saknas i originalen).
- Ronning, R., Vabo, S. (1994). Sosialtjenesten i Oslo – og PUSO. En evaluering. *Ostlandsforskning*. Rapport nr 17.
- Salonen, T. (2002). Kunskapsluckor kring ekonomisk utsatthet bland barn och ungdomar. I: *Fattigdom i välfärdsstaten. Socialtjänstforum – ett möte mellan forskning och socialtjänst*. (En konferens i Göteborg 16–17 april 2002.) Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS).
- Solheim, L.J. (1995). Socialhjälp og sjolvrespekt. *Ostlandsforskning*. Rapport nr 20/1995.
- Soydan, H. (1996). ”Klientisering i socialpolitiken”. *Invandrare och minoriteter*, nr 3 (s. 85–93).
- Starrin, B. (2001). Skammen, självet och den sociala underordningen. I: *Tillitens ansikten* – Aronsson & Karlsson (red.). 2001. Lund: Studentlitteratur.
- Starrin, B och Kalandar-Blomqvist M. (2001). ”Det är den där skammen... skammen att inte klara sig själv” – En studie om socialbidragstagares ekonomiska, sociala och hälsomässiga förhållanden. Arbetsrapport nr 4, 2001. Karlstads universitet.
- Svallfors, H. (1995): *Välfärdens moraliska ekonomi – Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Borea.
- Svedberg, E. (2003). Albymetoden – En analys av en diskussion om det sociala arbetets inriktning. Magisteruppsats. Ersta Sköndal Högskola.
- Swärd, H. (1995). Young and Poor. *Young*, 1995 (3):20–37.

- Thaulow, I. (1987). Enlige forsogere mellem selvforsorgelse og bistandshælp. *Socialiforskningsinstituttet*, publikations nr 175. Köpenhamn.
- Thomsson, H. & L. Hoflund. (2000). *Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med invandrarbakgrund*. Forskningsrapport 2000:9. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Uppsala.
- Tiby E (2000). *De utsatta – brott mot homosexuella kvinnor och män*, rapport 2003. (Fullständig referens saknas i originalen).
- Wanberg, C.R. (1997). "Antecedents and outcomes of coping behaviors among unemployed and reemployed individuals." *Journal of Applied Psychology* 5:731–744.
- Warr, P. & P. Jackson. (1987). "Adapting to the unemployment role: A longitudinal investigation." *Social Science and Medicine* 25 (11):1219–1224.
- Westerlund, HA. Bergström. (1998). *Det finns bruk för alla – empowerment i praktiken?* Arbetslivsrapport 1998:16. Arbetslivsinstitutet, Solna.
- Westerlund, H. (2000). "On empowerment and health effects of temporary alternative employment." I: Isaksson, Hogstedt, Eriksson & Theorell (red.). *Health Effects of the New Labour Market*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York:61–74.
- Westerlund, H och Svensson I. (2001). Flöde eller rundgång? En kartläggning och explorativ intervjustudie av korttidsutbildade landortskvinnors "färdvägar" genom 1990-talets arbetslöshetskris i termer av arbetsmarknadsanknytning och handlingsmönster. Forskningsrapport 2001:4. IFAU – Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering.